

# 多様化する公立図書館の管理運営

——委託導入の効果と今後の展望——

草 山 里 依 子

## 序 論

日本経済に厳しさが増し、民間市場の冷え込みが進む中、政府は「行政のスリム化」や「財政の効率化」を改革の中心に位置付け、積極的に取り組んできた。公共施設等の管理・運営を民間に委ねることで、国及び地方公共団体における財政負担の軽減を図り、さらには、より質の高いサービスの提供を目指してきた。

こうした行政改革は、公立図書館の領域においても例外ではなく、数多くの公立図書館において、業務の委託や指定管理者制度の導入といった民営化の動きがうかがえる。しかし、図書館の民営化をめぐるのは、図書館関係者のみならず、利用者間においても賛否両論が展開されている現状がある。そこで、公立図書館における委託導入について論じていこうと考えた。委託進行の背景・動向をたどり、多様化する公立図書館の運営形態を確認すると同時に、委託導入が図書館に及ぼす影響及び効果について明らかにしたい。

## 1. 職員の雇用形態

近年における図書館職員の就業形態、身分、処遇等は非常に多様化してきている。図書館によってその形態は様々であるが、公立図書館は、主に正規職員、非常勤職員、臨時職員、委託職員、派遣職員等によって成り立っている。

### 1. 1 正規職員

常時勤務し、司書資格の有無に関わらず一般事務職員として採用された地方公務員と、司書として自治体に採用された地方公務員がこれに相当する。前者は、一般事務職員としての採用なので、図書館に配属されても数年経てばまた他の部署に異動になるのが常である。また、後者についてであるが、現在司書を独自に採用している自治体は極めて少ない。

### 1. 2 非常勤・臨時職員

非常勤職員は地方公務員の特別職として位置付けられ、勤務時間は1日6時間、週4日程度が一般的である。雇用期間に関しては、単年度契約が通例であり、複数年にわたる場合でも3年～5年で雇い止めになることが多い。

事実上現場による採用となるため、職務に適した優秀な人材が確保でき、その結果として有資格者が多くなる。司書資格を前提としない正規職員よりも能力が高く、非常勤職員に対する支持は高い。一般的に単年度契約ではあるものの、可能な限り更新を重ね、経験を積み重ねていくにしたがってスキルアップを図り、正規職員以上に活躍する非常勤職員も多く、長年にわたり図書館運営になくはならない役割を果たしてきた。

また、臨時職員については、パートタイマー制で補助的な業務を担うことが多いが、非常勤職員と同等の意味で用いられることもある。

### 1. 3 委託・派遣職員

近年、窓口業務を中心とする利用者に対する直接的なサービスについて、民間企業などと請負契約を結ぶ例が目立って見られるようになった。図書館における「業務委託」である。

委託・派遣職員の雇用形態であるが、図書館にどのような人材が送り込まれてくるかは全て受託業者の判断であり、図書館側は関知できない。また、委託・派遣職員が担う業務は限られ、受託業者との契約に基づく一定の業務にのみ携わる。

公立図書館における急激な業務委託の動きは、とりわけここ数年に渡り著しい。NPO への委託、PFI 方式の導入、さらには地方自治法の改正に伴う指定管理者制度の導入により、その形態も委託先も多様化しつつある。

## 2. 公立図書館に広がる委託

### 2. 1 公立図書館に勤務する職員の推移

日本図書館協会発行『日本の図書館』の各年版<sup>1)</sup>を基に、公立図書館に勤務する正規職員、非常勤・臨時職員、委託・派遣職員について以下の表にまとめた。

年度	図書館総数	専任職員（正規職員）	非常勤・臨時職員	委託・派遣職員
1998	2,499	15,429	8,217	—
1999	2,560	15,356	8,923	—
2000	2,613	15,175	9,861	—
2001	2,655	15,228	10,992	—
2002	2,686	15,181	11,742	—
2003	2,735	14,829	13,016	—
2004	2,803	14,572	13,004	—
2005	2,931	14,206	13,257	2,358
2006	3,062	13,987	13,947	3,140
2007	3,091	13,489	14,241	4,245
2008	3,106	13,036	14,330	5,230
2009	3,144	12,623	15,254	5,834

注 1) 非常勤・臨時職員、委託・派遣職員は、年間実働時間1500時間を1人として換算。

2) 2004年以前は、委託・派遣職員については調査・公表されていない。

専任職員（正規職員）の数が年々減少する一方で、非常勤・臨時職員の数は増加しつつあるが、近年における新たな変化として、委託・派遣職員の増加が著しい。

## 2. 2 公立図書館における委託をめぐる動向

### 2. 2. 1 1980年代

すでに半数以上の図書館において、清掃委託等の小規模な管理委託が実施されていたが、1981年、京都市立図書館が社会教育振興財団（現・生涯学習振興財団）による初の全面的な財団委託を実施。通年開館を望む住民の声に答えるべく、また、民間の活力を活かし柔軟な市民サービスを行うことを目標として委託に踏み切ったとされる。しかしながら、住民の期待に合ったものではなく、失敗に終わったようである。

やがて、1985年9月の東京都議会厚生文教委員会では「博物館・図書館など個別の法律によるものは委託になじまない」との見解が表明され、翌年3月の衆議院予算委員会においても「基幹的業務は委託になじまない」との文部大臣答弁があった。また、委託が公共サービスの責任の放棄を意味するという反対声明などによって、当時は委託に対し一定の歯止めがかけられていたようである。

加えて、1985年の公務員の定年制実施による再雇用の制度化は、委託よりもむしろ非常勤職員の増加をもたらした。

### 2. 2. 2 1990年代

1990年代前半頃までは、非常勤職員の積極的導入が現場のサービスを活性化させると高く評価されていた。カウンター業務を民間に委託する「業務委託」が目立つようになったのは、1990年代も半ばを過ぎた頃からである。図書館の委託に対し消極的であった文部省の姿勢が大きく変化したことが影響していると考えられる。

1997年、政府の行政改革会議の最終報告において「国の行政の役割を見直す基本的視点は『官から民へ』『国から地方へ』にある」との国の見解が明確にされた。その流れを受け、1998年の生涯学習審議会答申「社会の変化に対応した今後の社会教育行政の在り方について」では、社会教育施設の管理の民間委託を積極的に検討すべきことが提起されている。それと同時に「NPO法（Non Profit Organization、特定非営利活動促進法）」が新たに制定され、社会教育施設の委託をより一層推進するきっかけとなり得たと言える。

さらに、図書館界においては、同時期に公立図書館建設補助金が廃止になり、翌年の7月には「PFI法（Private Finance Initiative、民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律）」が制定された。

1990年代後半、図書館の管理運営に民間活力の活用が強調され、図書館界において委託が現実のものとなった背景には、こうした数々の法的整備進行の影響が強いと考えられる。

## 2. 2. 3 2000年代（現在）

2000年代に入ると、非常勤職員の解雇と同時に委託化は、より一層広まっていった。

非常勤職員の業務内容は、図書館業務全般であり、正規職員とほぼ同等の職務が任せられる。しかし、労働に見合った給料は得られないのが通常であり、以前から非常勤職員の待遇をめぐる議論が絶えなかった。そうした中で、多くの自治体が雇用の責任を直接的に負わない「業務委託」という形態の選択に至った。さらに、民間活力の導入といった国の構造改革と連動し、公共施設委託の方針が出てきたことも影響を及ぼしていると言えよう。その後も法的整備は進行し、2003年6月には「地方自治法」の改正に伴い「指定管理者制度」がスタートし、公立図書館における委託導入の拡大を導いた。

## 2. 3 近年における委託の形態

### 2. 3. 1 NPO 法人への委託

NPO とは非営利で社会貢献活動を行う市民団体のことであり、活動を通じて社会的な使命の実現を目指している。NPO 活動の促進を目的として1998年3月「NPO 法」が成立し、同年12月施行された。「NPO 法」が制定されたことにより、NPO は法人格の取得が容易となった。今では全国各地において、行政とNPO との協働という新たな試みが展開されている。

#### 【事例：太田市立中央図書館（群馬県）】

太田市では、市民参画導入によるサービスの向上と人件費等の経費節減を目的として、NPO 等の団体による民間委託を推進しており、太田市立中央図書館においても、経費節減、雇用支援、市民参画を図ることを目的として、平成13年4月から管理運営業務の一部をNPO『太田ライブラリーサポーターズ』に委託することとなった。

『太田ライブラリーサポーターズ』は公募による募集であったが、予想を上回るほどの応募があり、結果有資格者が多く採用された。専門的知識を活かし、レファレンス業務を含む業務全般を担っている。

市とNPO との協働により、市民の一部が直接運営に参画できることで、より良いサービスの提供が実現し、通年開館（蔵書整理期間、年末年始期間を除く）が可能となった。

NPO は市民参画の民間団体であるため市民の声が反映されやすく、利用者にとって親しみやすい運営となる。さらに行政にとっては経費節減を図ることができ、通年開館も可能となった。

元非常勤職員によって結成されたNPO の例もある。中野区では、図書館への民間委託の導入と同時に非常勤職員の解雇が確定的となり、雇用止め防止も厳しいと感じた元非常勤職員がNPO を結成。非常勤職員であった時から、NPO を設立することで公立図書館が成し得ないことをサポートしたいとの思いがあったため、設立に踏み切ったようである。

NPO は非営利で社会貢献活動を行う市民団体であるため、図書館の委託に名乗りを上げ

るその多くは、純粋に図書館への想いが強く周囲の期待も高いものがある。

しかしながら、NPOへの支給額は全て行政からの負担金によるが、経費節減を目的としているため、あまりに低賃金で労働させられているケースが多い。NPOをボランティアだと思い込んでいる人がいるが、それは誤った認識である。NPOとはいえ、労働基準法に基づき、最低基準の賃金は保証されるべきである。劣悪な待遇の下では充実した市民サービスは図れず、継続的なサービスも望めないと考える。

## 2. 3. 2 PFI方式の導入

低迷する経済状況の下、新しい公共事業手法として1997年にPFI事業手法の検討が始まり、1999年7月「PFI法」が制定された。PFIとは「公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して行う新しい手法」<sup>2)</sup>であり、自治体のコスト削減と質の高いサービスの提供が期待され注目を浴びている。

### 【事例：桑名市図書館等複合公共施設特定事業（三重県）】

PFI法の成立に伴い、いち早く検討に入ったのが桑名市である。わが国初の図書館PFI事業として2001年6月実施方針を公表、翌年6月には事業契約を締結した。既存の図書館、保健センター及び勤労青少年ホームの3施設に多目的ホールを加えた複合公共施設であるが、民間事業者に委ねたのは図書館のみに留まった。ちなみに、事業期間（維持管理・運営期間）は30年間とした。

PFIを導入したことで、想定していた以上の利用者数を得られたことや、導入後の30年間、安定した図書等の供給が見込めることは大きなメリットであるが、市側の重視するポイントが完全には反映されにくく、常に市と事業者が相互に確認及び協議を重ねつつ進めていかねばならないなど課題も決して少なくはないようである。

設計や建設、維持管理に運営と各業務を分割し、年度ごとに発注するのが従来の公共事業であるが、それに引き替えPFIは、それら全ての業務を一括して委ねるものである。ゆえに、民間事業者の斬新かつ柔軟な発想を最大限に活かした質の高いサービスの提供が期待できる。

一方で、PFIは大規模な投資を要する事業に対し長期の契約として適用されるわけだが、当然のことながら長期の事業期間中、継続して高度なサービスの提供が約束されなければならない。そのためにも、PFI事業計画書は専門家の意見や住民の意見が存分に反映されたものでなくてはならないと言える。だが、実際には民間事業者の都合の良ように運営されていると考える専門家も少なくはない。

また、長期契約のため、契約時には想定していなかったリスクが後に生じることは否めない。だが、現代の自治体の厳しい財政事情を考えてみても、民間の経営資源に頼るPFIを用いた事業の実施には人々の関心が高いと言える。

### 2. 3. 3 指定管理者制度の導入

1947年、憲法と同時に施行された旧「地方自治法」では、公の施設の設置、管理及び廃止に関して「普通地方公共団体は、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、条例の定めるところにより、その管理を普通地方公共団体が出資している法人で政令で定めるもの又は公共団体若しくは公共的団体に委託することができる」(旧「地方自治法」第244条の2)<sup>(3)</sup>としている。つまり、公の施設については自治体が直接管理することを原則としつつも、必要と認められる場合は自治体が50%以上出資する法人及び公共団体などに限り委託できるとされており、これに則って図書館の「委託」を試みてきた公立図書館も少なくはない。

しかし、2003年6月、地方自治法は改正され、新たに「指定管理者制度」なるものがスタートした。地方自治法の改正により、前記の条文は「普通地方公共団体は、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、条例の定めるところにより、法人その他の団体であって当該普通地方公共団体が指定するものに、当該公の施設の管理を行わせることができる」(「地方自治法」第244条の2)<sup>(4)</sup>となり、公の施設の管理の全部、又は一部を民間団体に委託できるようになったのである。

指定管理者制度は、時代に適合した住民のニーズに効果的・効率的に対応するため、民間の活力に期待し、公の施設の管理・運営を民間等に委託する手法であり、短期的(3年から5年程度)に適用される。

#### 【事例：北九州市立図書館(福岡県)】

開館時間の延長と経費節減、司書率の向上を目指し、指定期間を3年間として指定管理者制度を導入。指定管理者の公募にあたっては、75%以上が有資格者であり、かつ窓口担当者に関しては3年以上の実務経験を持つことを条件に掲げるなど、適正な運営スタッフの確保に努めた。当初の目的は達成され、既存のサービスの継続に加え指定管理者にサービスの提案を求めたことで、ビジネス支援や読み聞かせ出張、講演会の開催など、新たな事業が生まれた。

指定管理者制度の導入により、自治体の財政負担の軽減や開館日の拡大、民間の独自のアイデアを活かした新事業の実施などサービスの向上が期待できる。一方で、指定期間が設定されることにより、指定管理者の撤退後のサービスの停止や極端なコスト縮減等がサービスの低下を招きかねないとも言える。

図書館への指定管理者制度の導入は、日本図書館協会調査によれば222館(約7% 2010年3月31日現在)<sup>(5)</sup>であり、極めて少数であることが分かる。公立図書館への指定管理者制度の導入をめぐるのは、2008年6月の参議院文教科学委員会にて、文部科学大臣が「公立図書館への指定管理者制度の導入は長期的視野に立った運営が難しくなり、図書館になじまない、職員の研修機会の確保や後継者の育成等の機会が難しくなる、やっぱりなじまない」と

答弁しており<sup>6)</sup>、また、多くの専門家が批判的な態度をとっている。

「住民との協同」「民間活力を活かしたい」などといった国の意向に即した指定管理者制度は、新たな管理形態として期待されている。だが、指定管理者制度の導入後、再び直営方式に戻した自治体の例もあり、公立図書館における指定管理者制度については慎重に検討する必要があると言える。

## 2. 4 委託導入の論点

### 2. 4. 1 委託導入を推進する見解

自治体の正規職員と比較すると、委託・派遣職員は少ない経費での雇用が可能であるため、委託の導入は大幅な経費節減につながる。

また、直営での運営では困難とされていた開館時間や開館日の拡大が可能となる。夜間や休日の開館は、公務員にとっては時間外労働となるため、実現が難しい一方で開館時間や開館日の拡大は多くの人々が望んでいることでもある。委託の導入は、そうした利用者のニーズに応えるものであり、夜間や休日の開館を実現させるものとなっている。

さらに、委託の導入により民間団体が業務に携わることで、民間特有の斬新で柔軟な思考を活かした新しいサービスの展開が期待できると考える。特に、委託業務の内容を全て行政が決め、それらの指示通りに業務を担ってもらうという従来の委託とは異なり、NPO 法人への委託や PFI 方式や指定管理者制度の導入は、受託業者側に管理・運営が丸ごと委ねられるため、創意工夫の余地が大きく、民間の経営能力を存分に生かしたサービスが展開される。と同時に、従来自治体が担ってきた図書館の業務を民間に委ねるということは、民間に新たな事業機会を与えるということでもあり、活躍の場を広げることに繋がるため、経済の活性化が強く期待される。

そもそも、行政は図書館を軽視しがちであり、それほど重きを置いていない傾向にある。行政は図書館の業務に対し、専門的かつ高度な知識が必要とは考えず、長年に渡り司書の採用には消極的であった。そうした中で、民間活力の導入といった国の構造改革と連動し、公共施設委託の方針が出てきたことも相まって、コスト削減を第一の目的に委託の導入を決める自治体は少なくない。

### 2. 4. 2 委託導入に対し批判的な見解

委託・派遣職員は必ずしも有資格者とは限らず、専門的知識に乏しい可能性がある。自治体にとって委託導入の最大の目的は経費節減であり、低賃金での雇用が前提となるため、短期契約のアルバイトが送り返される可能性も否定はできない。不安定雇用の拡大は、サービスの低下にも繋がりがかねない。元来、図書館業務は専門的な知識を要する仕事であり、且つ、その専門的な知識は長年の経験によって蓄積されることにより意味を成すものである。委託した場合、契約期間は1年間というところもあり、更新は不可能ではないものの、翌年も同業者が受託するという保障はない。つまり、短期間で職員が入れ替わる場合もあり、継続的

かつ安定したサービスは望めないと言える。

さらに、委託の導入により、図書館業務が企画や選書、レファレンスといった「判断を要する業務」と、職員の肉体的負担が大きい書架整理やカウンター等の「判断を要しない業務」とに二分化され、後者を委託職員に任せるという実態があるが、これは一見業務効率が良いように見えるものの、利用者の声が図書館運営に反映されにくくなるという大きな危険性ははらんでいる。図書館業務は、それぞれが深く結びついており、有機的な関連を持って成り立っているため分ち難いものがある。

また、窓口業務等の一部を委託する場合、自治体の正規職員が委託・派遣職員に対し直接指揮を執ることは法律上許可されていない。そのため、作業効率は大きく低下し、業務に支障をきたす恐れがある。

いずれにしても、行政において、図書館業務は専門的な知識を要するという認識が欠けていることが、委託の導入が広まった理由の根底にあると言っても過言ではない。

### 2. 4. 3 委託導入の留意点

公立図書館への委託の導入をめぐるっては、十分な検討を要すると考えるが、行政の意向により委託の導入が決まった場合、あらゆる点に留意すべきである。

まず、受託業者の選定には「プロポーザル方式」の採用が適当と考える。「プロポーザル方式」とは、発注者が業者を選定するにあたり、事前に運営体制や経験及び実績、具体的な事業方針等を記した書類をあらかじめ提出させ、客観的な評価基準の下、公正な審査によって選定するというものである。一般的な「競争入札方式」とは異なり、より高度な技術力や実績を持つ業者の選定が可能となる。

また、委託の導入後も、行政と受託業者の定期的な協議が必要であると考え。業務を遂行する中で、契約時には想定していなかった問題も後には生じかねない。委託後も、行政と受託業者とが定期的に協議を重ねることで、双方の目指す方向を随時確認する必要がある。

そして、行政は図書館の運営方針を明確に提示し、方針通りに運営されているか随時観察し、評価しなければならない。評価を行う際は、行政職員のみならず有識者や専門家も含めて実施するのが望ましいと考える。

さらに、個人情報（プライバシー）管理の徹底にも努めなければならない。業務上知りえたことを第三者に漏らすことの無いよう遵守させなければならない。

## 3. 図書館職員の専門性

図書館業務は、選書に始まり目録作成、書架整理、貸出・返却処理、レファレンス、企画、各種情報サービス等に至るまで、その業務内容は様々であるが、専門的な業務も多く、他の施設とは異なる性質を持っている。地域資料や郷土資料、行政資料の収集、及び保存といった重要な役割も忘れてはならない。そして、図書館に所蔵されている数多くの資料は、専門的な知識や技能を兼ね備え、地域事情や郷土の歴史に長けている図書館職員の働きによって



初めて本来の機能を果たすのである。

そこで、専門性を備えた職員を法制化し、図書館職員における専門的な資格として定められたのが「司書」である。専門職の名を持つ「司書」は、利用者の情報要求を理解・分析し、調査の結果得られた回答を提供するなど、利用者にとって人的な援助を行うことが最大の任務であり専門性が高いと言える。

平成20年6月には、図書館法の一部が改正され、「司書」の資質向上と資格要件の見直しが行われた。業務委託や指定管理者制度の導入が進み、雇用形態の多様化をめぐって様々な議論が展開される中で、国も図書館職員の専門性に理解を示し、「司書」の養成に関してようやく動き出したと言える。依然として社会的地位の低い「司書」であるが、近い将来「司書」の社会的地位が確立することを期待し、今後の動きに注目したい。

## 結 論

公立図書館における委託の導入が広がりを見せたのは、民間活力の導入といった国の構造改革と連動し、公共施設委託の方針が出てきたことにある。管理・運営を民間に委ねることで、国及び地方公共団体における財政負担の軽減を図り、さらには、より質の高いサービスの提供を目指すといった国の意向を受け、委託の導入を決めた自治体は少なくない。そして、その根底には、図書館業務の専門性が十分に理解されていなかったことが大きいと言える。今後、行政が、図書館業務について、専門的知識を要するものであることを十分に理解することを望む。そのためにも、現場の図書館職員は、図書館が専門性を要する施設であるということを行行政に向けて強く発信していかなければならない。

公立図書館への委託の導入をめぐっては、公的責任の放棄にあたるのではないかとする見方もあり、議論が絶えない。しかしながら、批判的な意見が多いものの、受託者としてNPOを採用するなど新たな可能性も秘めており、期待も大きいものがある。

委託の導入にあたっては慎重に検討すべきであるが、図書館の設置目的や運営方針を明らかにし、住民のために最大限の効果が果たせるよう、自治体の状況に即した管理・運営方法が採用されることを強く望む。そして、委託導入の採否に関わらず、良質なサービスを継続的に提供することが非常に重要であると考えられる。

## 注

- (1) 「日本の図書館」日本図書館協会 1998-2009
- (2) 「内閣府 民間資金等活用事業推進室 (PFI 推進室)」内閣府  
<http://www8.cao.go.jp/pfi> (参照 2010-10-17)
- (3) 塩見昇・山口源治郎「図書館法と現代の図書館」日本図書館協会 2001、p.218
- (4) 「図書館ハンドブック 第6版」日本図書館協会 2005、p.433
- (5) 「図書館における指定管理者制度の導入の検討結果について2010年調査(報告)」日本図書館協会  
<http://www.jla.or.jp/siteikanri2010.pdf> (参照 2010-10-17)
- (6) 「公立図書館の指定管理者制度について」日本図書館協会  
<http://www.jla.or.jp/kenkai/201003.html> (参照 2010-10-17)

## 参考文献

1. 「公立図書館の任務と目標 解説 改訂版増補」日本図書館協会 2009、p.17～19
2. 「図書館・博物館等への指定管理者制度導入に関する調査研究報告書」文部科学省生涯学習政策局社会教育課 2010.3、p.11～15、p.29～31
3. 大串夏身「図書館の活動と経営（図書館の最前線5）」青弓社 2008.9、p.106～239
4. 伊藤久雄「公共サービス運営主体の多様化と課題（特集 自治体経営と図書館）」『現代の図書館』Vol.47、No.3、2009.9、p.135～144
5. 上林陽治「『図書館』で働く人たちの非正規化の実態と問題点（特集 自治体経営と図書館）」『現代の図書館』Vol.47、No.3、2009.9、p.145～157
6. 大橋直人「指定管理者制度創設から5年の変化と今後の課題（特集 検証：指定管理者制度）」『図書館雑誌』Vol.103、No.3、2009.3、p.144～147
7. 葉袋秀樹「公立図書館における貸出カウンター業務をどうとらえるか（特集 図書館の業務委託を考える）」『図書館雑誌』Vol.97、No.3、2003.3、p.150～153
8. 尾内秀男「NPO委託に伴う太田市立中央図書館の取り組み（特集 群馬の図書館）」『みんなの図書館』通巻396号 2010.4、p.33～37
9. 「図書館等における司書有資格者活用状況に関する実態調査報告書（平成21年3月）」文部科学省 [http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shougai/tosho/shiryo/1284995.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shougai/tosho/shiryo/1284995.htm)（参照2010-10-17）