

図書館事業の公契約基準について

2010年9月
社団法人日本図書館協会

はじめに

図書館の管理運営や業務の外部化が進んでいる。個別業務の委託だけでなく、指定管理者制度、PFI、市場化テスト、事業仕分け、行政評価などの手法により進められている。管理運営を民間に委ねる指定管理者制度導入の公立図書館は220館、7%あり(2010年7月日図協調査)、業務委託により派遣職員を受入れている公立図書館は639館、20%との実態(2009年4月日図協調査)にあり、派遣職員は正規雇用職員総数の5割に匹敵するまでに至っている(2009年4月現在 正規雇用職員12,623人、派遣職員5,834人[年間実働時間1500時間を1人と換算])。

このような図書館の管理運営や業務の外部化の現状は、直接雇用の非常勤・臨時等の有期雇用職員が正規雇用職員を上回っている実態(2009年4月現在 正規雇用職員12,623人、非常勤・臨時職員15,253.6人[年間実働時間1500時間を1人と換算])と相俟って、将来にわたる図書館振興やそこで働く「司書」の雇用に係る専門性の蓄積に大きな懸念を抱く。

そこで図書館事業の持続的安定的な発展を図る観点から、社団法人として図書館事業に係る公契約基準を示し、委託者、受託者双方が共有し、実現をめざす課題を探る一助として提起したい。

なお、ここでいう図書館事業は公立図書館を主要に想定しているが、公立学校図書館も対象となると考えている。公契約は国あるいは地方公共団体が為すことを一般的に指すためであるが、ここで示している考えの基本は、すべての図書館にもおよぶものと捉えている。

管理運営の基本

日本図書館協会は、図書館は住民の生涯学習を保障する教育機関として教育委員会が直接管理運営すべきであり、指定管理者制度は図書館になじまないことを明らかにし、また司書に課せられている専門業務については委託すべきではないと考えている。このことは政府、および国会においても原則的に理解が得られている。

- ・日図協「公立図書館の指定管理者制度について」2008年12月 ほか
- ・渡海文部科学大臣答弁(参議院文教科学委員会2008年6月3日):“指定期間が短期であるために長期的視野に立った運営が図書館ということになじまないというか難しい。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。”
- ・社会教育法等の一部を改正する法律案に対する附帯決議(参議院文教科学委員会2008年6月3日):“指定管理者制度の導入による弊害についても十分配慮して、適正な管理運営の構築を目指すこと。”“司書...については、多様化、高度化する国民の学習ニーズ等に十分対応できるよう、今後とも、それぞれの分野における専門的能力・知識等の習得について十分配慮すること。...有資格者の雇用確保、労働環境の整備、研修機会の提供など、有資格者の活用方策について検討を進めること。”[同趣旨の決議は衆議院文部科学委員会でも採択]
- ・文部科学省答弁(衆議院文部科学委員会2008年5月2日)司書の役割についてである。図書館が地域住民の身近にあって、図書その他の資料を収集、整理、保存して、その提供を通して住民の個人的な学習を支援するという役割を担っていること、これに加えて、特に近年では、地域が抱える課題の解決、具体には、医療、健康、福祉、法務等に関する課題解決あるいはこれらに関する情報提供、さらには地域資料等、地域の

実情に応じた情報提供サービスを行うことが求められている。こういった図書館の役割の高まりに対応する形で、その専門性を備えた司書の役割も一層高まっているとすることができる。

日本図書館協会は、図書館の管理運営の形態はそれぞれの自治体自らが判断すべきであり、地域の実状に応じた図書館業務の外部化についてすべて否定するものではないが、その外部化が適切であるかどうか、いっそうの検討が求められていると考える。すべての住民に資料、情報を確実に提供するための将来にわたる図書館計画、自治体のまちづくり、地域の活性化に結び付けた検討から離れて、外部化が実施に移されていることが少なくない。住民サービス向上ではなく、経費削減、職員削減を主要な目的としたり、委託料の低下が受託事業者の創意性や業務の専門性を高める意欲を削ぎ、従事する職員の待遇の低下や不安定雇用を招いていることは直視すべきことである。

・総務省通知「平成 20 年度地方財政の運営について」2008 年 6 月 6 日

ア．指定管理者の選定の際の基準設定に当たっては、公共サービスの水準の確保という観点が必要であること。

イ．指定管理者の適切な評価を行うに当たっては、当該施設の態様に応じ、公共サービスについて専門的知見を有する外部有識者等の視点を導入することが重要であること。

ウ．指定管理者との協定等には、施設の種別に応じた必要な体制に関する事項、リスク分担に関する事項、損害賠償責任等の加入に関する事項等の具体的事項をあらかじめ盛り込むことが望ましいこと。また、委託料については、適切な積算に基づくものであること。

以上のことを踏まえて、図書館事業の公契約のあり方、基準を提起するものである。この提起は、「公共サービスに関する国民の権利」を謳った公共サービス基本法が、委託者、受託者双方の役割分担と責任の明確化を求めている（第 8 条）ことに通ずるものと確信している。

・公共サービス基本法

（基本理念）

第三条 公共サービスの実施並びに公共サービスに関する施策の策定及び実施（以下「公共サービスの実施等」という。）は、次に掲げる事項が公共サービスに関する国民の権利であることが尊重され、国民が健全な生活環境の中で日常生活及び社会生活を円滑に営むことができるようにすることを基本として、行われなければならない。

- 一 安全かつ良質な公共サービスが、确实、効率的かつ適正に実施されること。
- 二 社会経済情勢の変化に伴い多様化する国民の需要に的確に対応するものであること。
- 三 公共サービスについて国民の自主的かつ合理的な選択の機会が確保されること。
- 四 公共サービスに関する必要な情報及び学習の機会が国民に提供されるとともに、国民の意見が公共サービスの実施等に反映されること。
- 五 公共サービスの実施により苦情又は紛争が生じた場合には、適切かつ迅速に処理され、又は解決されること。

（公共サービスを委託した場合の役割分担と責任の明確化）

第八条 国及び地方公共団体は、公共サービスの実施に関する業務を委託した場合には、当該公共サービスの実施に関し、当該委託を受けた者との間で、それぞれの役割の分担及び責任の所在を明確化するものとする。

・野田市公契約条例

公平かつ適正な入札を通じて豊かな地域社会の実現と労働者の適正な労働条件が確保されることは、ひとつの自治体で解決できるものではなく、国が公契約に関する法律の整備の重要性を認識し、速やかに必要な

措置を講ずることが不可欠である。

本市は、このような状況をただ見過ごすことなく先導的にこの問題に取り組んでいくことで、地方公共団体の締結する契約が豊かで安心して暮らすことのできる地域社会の実現に寄与することができるよう貢献したいと思う。

図書館事業の公契約基準・試案

1 目的

この基準は、図書館事業に関する公契約に係る図書館業務の質の確保、当該業務に従事する職員の適正な待遇、条件を保障することにより、より良い図書館サービスとまちづくりに貢献し、もって住民が豊かで安心して暮らすことのできる地域社会を実現することを目的とする。

2 定義

- (1) 公契約：自治体が発注する図書館業務についての請負の契約のほか、指定管理者制度による指定管理者との業務内容等の協定も含む。
- (2) 委託者：図書館事業の公契約を受注者と締結した者（自治体、教育委員会）
- (3) 受託者：図書館事業の公契約を委託者（自治体、教育委員会）と締結した者
- (4) 下請負者：下請その他いかなる名義によるかを問わず、当該自治体から受託した者から、その業務の一部を請け負った者

3 委託者の責務

- (1) 自治体は、すべての住民に図書館サービスを提供する自治体の図書館計画を立案し、公にする。そのなかで、図書館の設置目的を効果的に達成する上での管理運営の基本、およびその方法を明らかにする。
- (2) 自治体が、図書館の管理運営、または業務を外部に委ねることを検討する場合、それが図書館の設置目的を効果的に達成する上で欠かせないことであることの説明責任を果たす。

その検討にあたっては、図書館利用者や図書館事業に通じた外部の有識者を交えた組織で検討し、その経過、および結果を随時議会に報告するとともに、住民に周知する。

- (3) 図書館の管理運営、または業務を外部に委ねることは、自治体の地域活性化の施策の一環として捉え、受託者とは次の内容の契約、または協定を結ぶ。

当該自治体の図書館で雇用されていた職員を優先採用することを求め、その経験を生かすことによりサービス拡充と継続雇用を実現する（「文京区立図書館業務要求水準書」参照）

当該自治体の雇用促進政策を踏まえた職員採用を求める

当該自治体の商業振興政策を踏まえて書籍等の調達を求める

- (4) 受託者のもとで働く職員の図書館業務についてのスキルアップを図るための支援策を執る。

当該自治体の政策、長期計画についての理解を深めるための研修の実施

図書館事業についての理解を深めるための研修の実施、および外部研修への派遣の保障、奨励

- (5) 委託料の積算にあたっては、図書館サービスの拡充につながるよう各費目を適正に見積もること。とりわけ人件費は、職員数、職務や経験に応じた待遇などを適正に積算すること。（熊本市「指定管理に係る管理運営経費の「積算総額」の算定」、板橋区「指定管理者導入施設の指

定管理料及び人件費の算定に関する細目」、総務省「指定管理者制度の運用上の留意事項」等参照)

(6) 外部化した事業について、外部の図書館事業専門の有識者を交えた組織で定期的に点検評価し、その結果を議会および住民に明らかにする。その評価基準を定める。

4 受託者の責務

(1) 受託者は、法令や契約・協定の内容等を遵守することはもとより、図書館の設置目的を効果的に達成することを目標に自治体の図書館計画実現に務める。図書館事業の委託化についての検討経過を踏まえ、改善に努める。

(2) 受託者は、公契約を受託した責任を自覚し、公契約に係る図書館業務に従事する職員が誇りを持って良質な業務を実施することができるよう待遇改善等に努めなければならない。

(3) 職員の経験、職務に応じた待遇を措置する。

(4) 図書館の専門職員としてのスキルアップを図ることができるよう、自ら研修を実施するとともに、外部で行われる研修に職員を派遣する。

(5) 職員の司書資格取得のための援助をする。

5 図書館職員の範囲

この基準の適用を受ける図書館職員（以下、適用職員）は、前項に規定する公契約に係る業務に従事する労働者であって、次の各号のいずれかに該当するものとする。

(1) 受託者に雇用され、専ら当該公契約に係る図書館業務に従事する者

(2) 下請負者に雇用され、専ら当該公契約に係る図書館業務に従事する者

(3) 労働者派遣法の規定に基づき受託者又は下請負者に派遣され、専ら当該公契約に係る図書館業務に従事する者

6 適用職員の賃金

受託者、下請負者は、適用職員に対し適正な賃金を支払う。その基本は、生計原則＝生活できる賃金であり、また同じ地域で働く図書館員一般的な水準を下回らないことであり、その経験年数、職務、業務、責任の度合いなどを考慮したものでなければならない。

7 適用職員への周知等

委託者および受託者はともに、その契約または協定の内容を適用職員に対して周知を図り、その目的とするものの実現に務める。また適用職員からの意見、要求に対して誠実に対応して、その解決に務める。

以上の提起は、図書館事業がよりよく整備・充実し、進展すべく、かりに管理運営に委託という手法が取られる際、委託者、受託者双方がその社会的使命に照らしてその達成をめざす課題として共有し、その実施・維持に努めることを強く求めるものである。その合意内容が一層厚く、実のあるものとなるべく、我々としても協力したい。

この提起にご意見をお寄せください。

社団法人日本図書館協会 104-0033 東京都中央区新川1-11-14

電話 03-3523-0811 FAX 03-3523-0841

info@jla.or.jp