

図書館を「市場化テスト」の対象事業とすることについて

社団法人日本図書館協会

図書館事業を市場化テストの対象とする動きがある。日本図書館協会は、図書館事業はその対象になじまないと考えるが、以下にその問題点や留意すべき点を明らかにし、検討の素材を供したい。

市場化テストは、「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律」(2006 年 6 月公布)に基づき、「国の行政機関等又は地方公共団体が自ら実施する公共サービスに関し、その実施を民間が担うことができるものは民間にゆだねる観点から、これを見直し、民間事業者の創意と工夫が反映されることが期待される一体の業務を選定して官民競争入札又は民間競争入札に付することにより、公共サービスの質の維持向上及び経費の削減を図る改革」(第 1 条)の実施を目的として行われるものである。

公立図書館においては、既に相当程度の業務委託がなされ、指定管理者制度も一部で導入されている。その中には、適切ではない業務委託の態様が見られ、指定管理者制度導入による弊害も明らかとなっている。これは、図書館の役割を見据えた議論が十分ではないことが要因である。総務省は 2006 年 8 月「市場化テストの積極的な活用」を述べた「地方行革新指針」を出し、自治体にそれを促しているが、十分な検討もなされないまま進められる事態が懸念される。

- 1 図書館事業は本来、公共サービスとして教育委員会が責任をもって実施すべき事業である。収益が見込みにくい公共サービスであるため民間におけるノウハウの蓄積は希薄である。そもそも「官民競争」の対象にはなり得ない。
- 2 市場化テストは、「サービスの質の維持向上及び経費の節減を図る」ことが目的とされているが、多くの外部委託の事例にみられるとおり、質の維持向上よりも経費節減が重視されがちである。両者が両立しない場合の判断基準が明確ではない。図書館サービスの特質を踏まえ、その基準を提起すべきである。
人的要素が大きな図書館運営にあっては、経費の節減は即、人材確保の問題に関連する。それぞれの図書館が目指すべきサービス展開に必要な司書の確保、それら司書が経験の積み重ねができることが重要である。その保障があってこそ、図書館サービスの質の維持向上を図ることが出来る。そのうえに立っての経費の検討がなされるべきである。
- 3 市場化テストは官民の比較を行い、適切な実施主体にサービスを委ねるものとされている。その比較基準や、プロセスについては広く住民にわかりやすく説明することが求められる。さらにそれらの検討には図書館の専門的知見を有する外部有識者を加える必要がある。
- 4 来館利用者への対応窓口は、利用者の動向、要望を直接把握することができる重要な場であり、その業務は蔵書構成をはじめ図書館運営を考える材料を得られる場である。

窓口業務委託を実施している図書館では、受託業者を介して得る報告、データ等によって運営せざるを得ないが、それは極めて効率の悪い結果となる。また受託業者の能力によって得られる情報に差が出ることは否めない。さらに有期限の契約となるため、永續する図書館サービスにとって、将来に向けて懸念が残る。

- 5 窓口業務委託は請負契約によることから、利用者への対応等については受託業者にマニュアル等を通じて指示することとなる。図書館には日々、多様なニーズをもった多くの利用者が訪れることから、マニュアル等では指示しきれない事例が多々生じる。そのため即応が難しく、サービスの質の維持向上に繋がらない。さらに委託業務については直接指示することが労働法制上禁止されていることも留意する必要がある。
- 6 レファレンスサービスは、図書館が収蔵する資料を含め、他の図書館、機関との連携を図りながら、利用者の課題解決を支援する人的サービスである。資料についての知識、利用者から課題を引き出す能力、司書集団の日頃の研鑽と蓄積した専門性などによって行われるものである。そのための人材確保、育成が図られなければならない。
- 7 また都道府県立図書館には、これらに加えて特別の役割がある。都道府県立図書館は市町村の図書館運営に協力し、図書館資料の提供やレファレンスサービスの援助、専門研修の実施などを通じて、そのサービスの質的向上を支援し、住民の生涯学習を保障するという重要な機能を有している。さらに市町村図書館の連携協力の調整、他の都道府県の図書館の窓口となる役割を果たしている。これは都道府県立図書館の根幹的な機能というべきもので、これを民間企業に委ねている例はなく、またそのノウハウをもつ企業はない。
- 8 2008 年の図書館法の改正審議に際して、衆参両院において全会派一致で、「指定管理者制度の導入による弊害について十分配慮して、適切な管理運営体制の構築」を国および自治体に求める附帯決議がなされた。文部科学大臣も人材確保、育成の視点から指定管理者制度は図書館になじまないとの認識を示した。さらに総務省も指定管理者制度の行き過ぎを正すために、運用上の留意点を明らかにした。これらの趣旨を十分留意する必要がある。

こうした動向は図書館事業についての市場化テストの検討の際にも活用されるべきことである。対象事業の選定、事業者の選定、モニタリング制度に共通するものである。

- 9 業務委託や指定管理者制度を導入している図書館では、発注側である自治体に図書館運営に関する知識が失われつつあることが報告されている。市場化テストでは、行政責任は残るとされるので、責任を持つ体制維持の視点からも矛盾が生じることとなる。

図書館は「すべての国民があらゆる機会、あらゆる場所を利用して、自ら實際生活に即する文化的教養を高め得るような環境を醸成する」という社会教育法を踏まえた生涯学習の中核施設であり、また人々が多様な資料、情報にアクセスすること、知る自由を保障する役割をもっている。図書館が人々の暮らしを支え、自立する人々を支える力を発揮できるよう、その力を育て、伸ばすことこそ重要である。

先般の国会は、審議を通じて経費節減などではなく、図書館機能こそ重視すべきことを確認した。私たちはこのことをさらにいっそう求めたいと考える。