

平成 24 年 9 月 21 日

「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準」の改正案についての意見

図書館友の会全国連絡会

1. 第1総則 三 運営の基本 ④ 指定管理者制度（「新旧対応表」P4）

「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準 改正案」（以下「改正案」という。）に指定管理者にかかわる記述が加わった。このことについて「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準（平成 13 年文部科学省告示第 132 号）の改正について」（文科省社会教育課）（「概要」と呼ばれているもの、以下「概要」という。）は、「主な改正内容」で「3. 図書館の運営環境の変化に対応するための規定の整備」の4項目目に「指定管理者制度等を導入する場合、設置者と管理者が緊密に連携することにより事業の継続的・安定的な実施を確保」と説明している。

私たち図書館友の会全国連絡会（以下「図友連」という。）は、指定管理者が増えつつある実状から、改正案では図書館への指定管理者制度の導入についてきちんと書き込むことが必要だと考える。しかし、改正案では指定管理者制度について「設置の可否」については記述がなく、指定管理者に図書館の管理を行なわせる場合に「設置者及び管理者の相互の緊密な連携」しか記述がない。これは適切とは言いがたく、よりふさわしい表現に改める必要がある。

(1) 指定管理者の記述内容について

① 「相互の緊密な連携」のあいまいさと拡大解釈の危険

改正案は「これらの設置者及び管理者は、当該図書館の事業の継続的かつ安定的な実施の確保、事業の水準の維持及び向上等が図られるよう、相互の緊密な連携の下に、この基準に定められた事項の実施に努めるものとする。」と記述する。この記述の眼目は「設置者（自治体）と管理者（受託業者）との緊密な連携」にある。連携の対象となるのは何かが明らかにされていない。文字通り解釈すれば、総則の規定なので「望ましい基準」に定められたすべての事項となってしまう。私立図書館の項目まで対象とはならないだろうが、図書館の設置計画、基本運営方針、職員の配置などすべての事業が連携の対象となる。

「望ましい基準」に定められた事項には、設置者（自治体）が行う事務と管理者（受託業者）に委託した事務とがある。このいずれにも、設置者（自治体）と管理者（受託業者）の緊密な連携が必要というのならば、委託した事業についても設置者（自治体）は一定の責務が課せられるということになる。同じように管理者（受託業者）も、設置者（自治体）の図書館にかかわる事項について緊密に連携して実施に努めることが課せられる。このことをもとに、設置者（自治体）の責任が曖昧になり、さまざまな考えや主張が導き出されることが起こりかねない。

また、自治体と指定管理者は、委託料を払って委託する側と委託料を受け取って業務を遂行する受託業者の関係にある。自治体は、契約書に基づき委託事業を明確にし、その契約内容が適切に行われるか監理しなければならないことが大原則である。そのような関係

にあるものが、緊密に連携して委託した事業の実施に努めることと両立できるか疑わしい。

この矛盾は、図書館は指定管理者制度に本来そぐわないのに、それを導入したことに起因する。図書館の発展のための現場と為政者との緊密な連携は、指定管理だけに必要なのではない。指定管理者に対し緊密な連携が必要と言うのであれば、「緊密な連携」とはどのようなことなのか、以上述べたことを踏まえて明確にする必要があると考える。

②改正案に書き込むべきもの

次のような観点を記述にすることを求める。

ア. 導入の可否検討にあたっては、設置者（自治体）は指定管理者の弊害等について配慮しなければならない。

イ. 設置者（自治体）は、図書館の維持向上に直接の責任を持たなければならない。指定管理者に事業を委託した場合、設置者（自治体）は、管理者が委託した事業を誠実かつ適切に実施することについて、監理しなければならない。

ウ. 設置者（自治体）は、管理者において労働法令の順守や雇用・労働条件への適切な配慮がなされるよう監理しなければならない。

エ. 設置者（自治体）及び管理者は、事業及び指定管理料が適切に執行されているかを住民に周知するために、事業及び指定管理料の執行の状況及び結果について透明性を確保しなければならない。

以下説明する。

指定管理者制度に関し、これまで公にされた主な論点は、以下のとおりである。

平成 20 年 6 月 3 日の渡海文部科学大臣（当時）の国会答弁「長期的視野に立った運営が難しい」「職員の研修機会や後継者育成の機会が難しい」、平成 20 年 5 月、6 月の衆参両院の文教関係委員会における附帯決議「指定管理者制度導入の弊害についても充分配慮し」、さらには総務省通達「指定管理者制度の運用上の留意事項」（平成 20 年 6 月 6 日）では「選定過程の情報公開・透明性の確保」「自主事業と委託事業の明確な区分」など 19 項目が記述されている。

また、平成 21 年度文科省指定管理者制度調査報告は「安定した運営期間の検討」「指定管理者の業務範囲（官民間の役割分担）の適切かつ明確な設定」「サービス仕様書（管理の基準）の明確な規定」「選定に際しての透明性及び公平性の確保」などを留意点として上げている。

私たち図友連も、このことに関して毎年文部科学大臣に図書館の振興を求める要望書を出し、図書館を指定管理者制度の対象から除外すること、指定管理者等民営化によって生じた図書館ワーキングプアと呼ばれる図書館員の待遇改善を求めてきた。

また「図書館の設置及び運営上の望ましい基準の見直しについて『これからの図書館の在り方検討協力者会議』報告書」（平成 24 年 8 月、以下「報告書」という。）の P12 には、指定管理者制度の「導入の可否」に関する基準を盛り込むべきことが報告されているが、改正案では無視している。

以上の観点により「ア.」「イ.」「ウ.」及び「エ.」の4点を、指定管理者制度に関する項目として改正案に規定することを求める。

(2) 指定管理者に関する規定の記述箇所について

改正案は、「第1総則 三 運営の基本」の④に「(前略)これらの設置者及び管理者は、当該図書館の事業の継続的安定的な実施の確保、事業の水準の維持及び向上等が図られるよう、相互の緊密な連携の下に、この基準に定められた事項の実施に努めるものとする。」とある。「運営の基本」の①は市町村立図書館、②は都道府県立図書館、③は私立図書館の運営の基本について述べている。要旨はそれぞれ、①市町村立図書館は地域の実情に即した運営に努めるものとする、②都道府県立図書館は前項に規定する事項、市町村立図書館に対する円滑な図書館運営の確保のための援助、当該都道府県内の図書館間の連絡調整等の推進に努める、③私立図書館は広く公益に資するよう運営を行うことが望ましい、と規定する。①から③までは館種ごとの運営の基本を述べたものである。指定管理者の図書館もすべて①②に含まれるはずだから、①②と異なる「運営の基本」はあってはならない。④は、主語が「設置者及び管理者」であって、設置者(自治体)と指定管理者が相互に緊密に連携するというのが主旨である。文末が「連携の下に、この基準に定められた事項の実施に努めるものとする。」と形式は①から③と同じに整えてはいるが、④は、①②③とは大きく性質を異にする規定である。従って、本来はここに入れるべきではない。

指定管理者制度は公立図書館の管理運営にかかわるものであるので、「ア.」「イ.」「ウ.」及び「エ.」の4点を「第2 公立図書館 一 市町村立図書館 1 管理運営」に「(七)指定管理者」として規定するか、記述すべきことがらが多くあることから、「1 管理運営」から独立させて「5 指定管理者」として規定すべきと考える。

または、「第1総則 三 運営の基本 ④」には「ア. 導入の可否検討にあたっては、設置者は指定管理者の弊害等について配慮すること。」のみを規定し、「イ.」「ウ.」及び「エ.」の3点は、「第2 公立図書館 二市町村立図書館 1 管理運営」に「(七)指定管理者」として規定するか、または「第2 公立図書館 二市町村立図書館 5 指定管理者」として規定すべきと考える。

2. 第1総則 四 連携・協力 ① (「新旧対応表」P5)

改正案の文末は「積極的に推進するよう努めるものとする。」とあるが、**連携・協力を強化は重要な課題**なので、「積極的に推進しなければならない。」と基準を守る要請レベルを高くすべきである。

3. 第1総則 五 著作権等の権利の保護 (「新旧対応表」P6)

改正案の文末は「権利を侵害することのないよう努めるものとする。」とあるが、指定管理者制度の導入による**民間企業の図書館運営において違反事例が発生**しており、今後も増加が懸念されることから、「権利を保護しなければならない。」と基準を守る要請レベ

ルを高くすべきである。

4. 第1総則 五 危機管理 ①② (「新旧対応表」P6)

改正案の文末は「講じるものとする。」「備えるものとする。」とあるが、改正案の他の規定の文末の「努めるものとする。」とあるが、今後、地震・津波等の非常の事態の発生が想定されるので、東日本大震災の教訓を生かし「講じなければならない。」「備えなければならない。」と**基準の厳守が義務であることを明確に示すべき**である。

6. 第2公立図書館 一 市町村立図書館 1 管理運営

(一) 基本的運営方針及び事業計画 ② 3行目 「目標」 (「新旧対応表」P7)

改正案では「目標」となっているが、現行では「数値目標」と規定されている。「図書館の設置及び運営上望ましい基準の見直しについて『これからの図書館の在り方検討協力者会議』」報告書(平成24年8月)のP13の4行目にも「数値目標」とある。「『図書館の設置及び運営上望ましい基準』策定についての意見(日本図書館協会 平成21年12月11日)でも「数値目標」をたてることが提言されている。今回の改正案では「図書館が定める『目標』は必ずしも数値のみでは評価できるものではなく、定性的な目標・評価も重要であることから、『数値目標』と定性的な目標の両方を含むものとして、『目標』としました。」と説明を受けた。(図書館友の会全国連絡会からの質問に対する文部科学省からの回答2012.9.18)

しかし、図書館が適切な「指標」を選定するとともに、「**定性的な目標**」ばかりでなく**可能な限り「数値目標」を設定することは重要**であり、基準の文言に「数値目標」と表現することで「定量的な目標」を検討することが期待できる。「数値目標」と記載しても、当然のことながら「定性的な目標」を否定するものではなく、むしろ現行基準が後退したと受取られる恐れがある。従って「**目標**」を「**数値目標**」に修正すべきである。

7. 第2公立図書館 一 市町村立図書館 1 管理運営 (「新旧対応表」P7)

「管理運営」という文言は、(P3)第1総則 三運営の基本 の「運営」とは、意味の違いが紛らわしいので、「**管理運営**」の**定義を規定する**。例えば、「運営」は「管理」を含む概念で、指定管理者制度を導入した場合、設置者(自治体)は「運営」を行い、指定管理者は「運営」の一部である「管理」を行う。「運営」と「管理」を合わせ「管理運営」と定義する。

8. 第2公立図書館 一 市町村立図書館 1 管理運営 (一) 基本的運営方針及び事業計画 ③ (「新旧対応表」P7)

文末の「利用者及び住民の要望並びに社会の要請に十分留意するものとする。」を「**利用者及び住民の要望を十分尊重するものとする。**」に変更するよう求める。「社会の要請」が指すところが不明確であるとともに、図書館が「社会の要請」を恣意的に判断する恐れがあるので削除する。「留意する」とは、単に「心にとどめ、注意する」という意味合い

であり（文部科学省の回答）、それよりも「尊重する」のほうがより強く利用者及び住民の意を汲む表現となる。図書館の基本運営方針及び事業計画の策定に当っては、**利用者及び住民の要望を尊重し、お互いに信頼し合い協力・連携することが図書館の振興・発展に結びつく。**「図書館の設置及び運営上望ましい基準の見直しについて『これからの図書館の在り方検討協力者会議』」報告書（平成24年8月）のP10の22行目にも「利用者の視点に立った経営方針の策定」とある。「尊重する」の方が明確にこの趣旨を反映できる。

9. 第2公立図書館 一 市町村立図書館 1 管理運営（「新旧対応表」P8）

（二）運営の状況に関する点検及び評価等 ①

改正案では「目標」となっているが、現行では「数値目標」と規定されている。「図書館の設置及び運営上望ましい基準の見直しについて『これからの図書館の在り方検討協力者会議』」報告書（平成24年8月）のP13の4行目にも「数値目標」とある。「『図書館の設置及び運営上望ましい基準』策定についての意見」（日本図書館協会 平成21年12月11日）でも「数値目標」をたてることが提言されている。今回の改正案では「図書館が定める『目標』は必ずしも数値のみでは評価できるものではなく、定性的な目標・評価も重要であることから、『数値目標』と定性的な目標の両方を含むものとして、『目標』としました。」と説明を受けた。（図書館友の会全国連絡会からの質問に対する文部科学省からの回答2012.9.18）

しかし、図書館が適切な「指標」を選定するとともに、「**定性的な目標**」ばかりでなく**可能な限り「数値目標」を設定することは重要**であり、基準の文言に「数値目標」と表現することで「定量的な目標」を検討することが期待できる。「数値目標」と記載しても、当然のことながら「定性的な目標」を否定するものではなく、むしろ現行基準が後退したと受取られる恐れがある。従って「**目標**」を「**数値目標**」に修正すべきである。

10. 第2公立図書館 一 市町村立図書館 1 管理運営

（二）運営の状況に関する点検及び評価等 ①②③④（「新旧対応表」P8）

②について、改正案では「住民その他の関係者・第三者」という文言が出てくるが、何の「その他」かが分りにくいので、「、」「・」の表現と、「関係者」と「第三者」の関係など文言の見直しを分りやすい表現に修正していただきたい。また、現行では、「図書館協議会の協力を得つつ」となっている部分が改正案では、「図書館協議会の活用」となっていることも違和感がある。「**図書館協議会に諮問しなければならない**」と明記すべきである。

①②③④について、文末は「評価を行なう（措置を講ずる、公表する）よう努めなければならない。」は「**評価を行わ（措置を講じ、公表し）なければならない**」と基準を守る要請レベルを高くすべきである。

11. 第2公立図書館 一 市町村立図書館 2 図書館資料

（二）図書館資料の組織化（「新旧対応表」P12）

「書誌データの整備」の後に「書誌データの整備とともにJAPAN/MARCの積極的利用に努めなければならない。」と、複数のMARCから、諸外国のようにMARCの統一に向けての基準を明記するよう求める。

12. 第2公立図書館 一市町村立図書館 3 図書館サービス

(六) ボランティア活動等の促進 ①及び② (「新旧対応表」P15)

改正案の記述には現行の記述の「ボランティアの自発性を尊重しつつ」の文言が削除されている。ボランティア活動は、自発性で行なうものであることが基本なので「改悪した」と誤解を受ける改正は避け、ボランティアの活動内容について「**ボランティアの自発性を尊重し支援すること**」を明記すべきである。文部科学省の説明では、現行の規定の「『なお、・・・』」の1文は、他項目の記載とのバランス上、(六)②に規定する、希望者に対する諸条件の整備として、『等』に含まれる内容のひとつとして文言を整理しました。」と説明を受けた。(図書館友の会全国連絡会からの質問に対する文部科学省からの回答2012.9.18)しかし、改正案を読むと、この「等」に、ボランティアの自主性の尊重が含まれていると読み取ることは到底できない。最近ボランティアに期待と言いながら、本来行政がやるべきことを、無償で市民ボランティアを動員するケースがあり「ボランティアの活用」という言葉に強い「違和感」を感じる。

13. 第2公立図書館 一市町村立図書館 4 職員

(一) 職員の配置等 ① (「新旧対応表」P16)

現行では、「館長となる者は、司書となる資格を有する者が望ましい。」となっているが、改正案では、文末で、「司書資格を有する者を充てることが望ましい。」となっている。「ここでいう『宛てる』とは『任命する』という意味ですので、いわゆる『宛て職』とは意味合いが異なります。」と説明を受けた。(図書館友の会全国連絡会からの質問に対する文部科学省からの回答2012.9.18)それなら、そのことを明確にするために「**司書資格を有するものを任命するものとする。**」と修正すべきである。

また、館長は図書館の運営及び行政に関する「知識」を要件としているが、現行のように「知識・経験」を要件とすべきである。

14. 第2公立図書館 一市町村立図書館 4 職員

(一) 職員の配置等 (「新旧対応表」P16)

「新旧対応表」P11に規定されている現行の専門的職員に関する記述(二市町村立図書館)(八)職員の③)が削除されているのは問題がある。「専門的職員が主語となる規定であることから、今回特段の記載を設けていない」と説明を受けた。(図書館友の会全国連絡会からの質問に対する文部科学省からの回答2012.9.18)しかし図書館を主語とした記載は可能なので、住民の要求に応えるよう、**専門的職員の基準も規定すべきである。**

以上