



Tokyo Gakugei University Repository

東京学芸大学リポジトリ

<http://ir.u-gakugei.ac.jp/>

Title	公立図書館の法的環境の変化と図書館の未来
Author(s)	山口, 源治郎
Citation	図書館雑誌, 99(4): 224-227
Issue Date	2005-04
URL	<a href="http://hdl.handle.net/2309/95327">http://hdl.handle.net/2309/95327</a>
Publisher	日本図書館協会
Rights	

# 公立図書館の法的環境の変化と 図書館の未来

山口源治郎

## はじめに

10年ほど前、筆者は委託問題の系譜と特徴を論じた中で、「90年代の管理委託問題は公立図書館と図書館法の存在意義そのものを争点とするに至っている」<sup>1)</sup>と指摘したが、図書館の法と政策をめぐる今日の動向は、このことに一層の深刻さを加えている。

90年代前半の調布市立図書館の委託構想などでは、「既成の概念や法的枠組みにとらわれることなく、新しい視点と思い切った発想に立った施設運営」(調布市)が唱えられた。そこでの発想は、図書館法に基づく図書館を設置したのでは法的に委託が困難であるため、図書館法に基づかない公立の図書館類似施設をつくり、委託の実施を容易にし、図書館法を外側から空洞化してしまおうというものであった。

しかし、文部省(当時)が「図書館法の規定から見ても公立図書館の基幹的な業務については、これは民間の委託にはなじまない」とする1986年の文部大臣国会答弁を公式見解とし、依然として図書館法の尊重と委託に対する否定的見解を保持していたことから、そうした発想は地方自治体の政策・行政のレベルに踏みとどまっていた観があった。

ところが90年代後半以降、図書館法の改正や指定管理者制度の新設などにもみられるように、図書館の法的環境は「構造改革」の下で一変し、文部科学省も経済財政諮問会議(2003年11月21日)に

おいて、「指定管理者制度が導入されたことを受け、今後は館長業務を含めた全面的な民間委託が可能であることをあらためて明確に周知」と言明し、指定管理者制度の導入を容認するに至っている。

そこで以下小論では、急激に変貌する今日の図書館と法をめぐる状況について総論的に論じ、図書館の法が期待した図書館の未来について考えてみようと思う。

## 1. 相次ぐ法改正と公立図書館への影響

90年代後半以降、「官から民へ」「地方分権」「規制緩和」「国際貢献」などを掲げ、法改正や新たな法律の制定が相次いでいる。それらは「構造改革」の名にふさわしく、あらゆる領域にわたっている。またこの動きは戦後日本の法体系の根本的な転換をめざし、教育基本法と日本国憲法の改正をもって最終的に完了する。そうした近年の法改正は公立図書館の基本的なあり方にも重大な影響を及ぼしている。

地方分権推進一括法(99年)の成立に伴い、図書館法の改正が行われた。そこでは「地方分権」と「規制緩和」の名の下に、国庫補助を受ける要件である公立図書館長の司書資格の削除(図書館法13条3項)、「国庫補助を受けるための公立図書館の基準」いわゆる最低基準の削除(18条)、図書館協議会委員の選出区分の緩和(15条)が行われた。また法文改正には至らなかったが、17条に規定する無料原則の適用範囲について、インターネットなど

ネットワーク系情報へのアクセスを無料制の範囲から除外する解釈が採用された。

構造改革特別区域法(2002年)により、一定地域において法的規制の緩和が可能になった。地方自治体からの数次にわたる特区提案の中では、公立図書館の有料制(草加市)や「公立図書館の館長必置規制の弾力的運用」(大東市)などが提案されている。今後こうした特区の動きは、図書館法の「規制」を突破する先導的な役割を果たしてゆく可能性がある。

いわゆるPFI法、「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」の制定(99年)によって、公立図書館の設計、建設から数十年にわたる管理運営までを民間企業に一括してゆだねることが可能になった。桑名市では昨年10月、この法律に基づく初めてのPFI方式による市立図書館がオープンした。

また、地方自治法の改正(2004年)で、従来の「管理委託制度」に代わり、「指定管理者制度」が新たに制度化された。この新制度は、公の施設の管理を民間団体を含む「指定管理者」に「代行」させる制度である。この制度では「管理委託制度」ではできないとされていた、施設使用の許可などの「管理権」も「指定管理者」にゆだねることが可能になった。現在全国の自治体では指定管理者制度導入のための手続き条例の制定が広がっている。すでに山中湖村の情報創造館では2004年4月に指定管理者制度を導入しており、今後、図書館への導入の動きも広がることが予想される。

「市町村の合併にともなう特例法」(99年)によって、合併特例債が認められる2005年3月をめざして、「平成の大合併」が現在進行している。これまで積極的な図書館サービスを展開してきた市町村では、合併を機に既設図書館の統廃合、指定管理者制度の導入、サービス切り下げなど深刻なダメージを受ける現実的可能性が生じている。

労働者派遣法改正(99年)により、港湾運送業務など7業務を除き、労働者派遣が原則自由となった。それに伴い図書館業務への派遣労働の導入も

可能となった。また「地方公共団体の一般職の任期付職員の採用に関する法律」が改正され(2004年)、任期付職員が無原則に図書館業務を含む自治体業務に導入されるおそれが生じている。

## 2. 図書館をめぐる法状況の今日の特徴

上にみられる一連の法改正は、「構造改革」のグランドデザインに基づき、強力かつ全面的に進められているものの一部である。法は政策実現の重要な手段であり、政策目標の実現に向け、個人、団体、行政組織等の行動を規制し、行動を誘導する。しかし、そこでめざされるものが、公立図書館にとって望ましい事柄であるのかどうかは、慎重に検討しておく必要がある。

そこでまず指摘しなければならないのは、近年の政策や法改正が、図書館が直面する諸問題の解決につながる政策というより、「公共サービスの市場化」を促進するという経済政策の性格を色濃くもっている点である。PFI方式や指定管理者制度の導入において、制度導入のメリットとして、公共サービスへの民間企業の参入を促し、ビジネスチャンスと雇用の創出などが謳われるのはそうした背景があるからである。また経済財政諮問会議や、総合規制改革会議など、経済政策関係の機関から、こうした政策や法改正要求が発せられていることにもこのことはうかがえる。こうした特徴は90年代半以前にはなかった特徴である。

しかしすでにいくつかの論文が指摘しているように<sup>2)</sup>、収益性のない図書館事業はもともと市場化にはなじまない性質のものであり、PFI方式や指定管理者制度の導入は、メリットとは裏腹にさまざまな問題を発生させ、図書館の社会的公共的役割を阻害するおそれが強い。

第2に、法改正以前から脱法的既成事実の積み重ねが行われ、法改正によってそれを追認するというプロセスをたどっている点である。旧地方自治法は「管理の委託」に関し、「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または公共団体も

しくは公共的団体に委託することができる」(244の2条)としており、民間営利企業への委託は疑義のあるところであったが、東京都特別区の図書館の「窓口業務」委託では、民間営利企業への委託が実施され、しかも「管理委託」ではなく「事実行為の委託」にすぎないとして、条例によらず行政の裁量行為として委託を実施していた。また委託を実施している図書館現場では、職業安定法上、請負契約では禁じられている自治体職員による委託職員への指示も常態化していた(偽装請負)。俗な言い方をすれば、法律違反は怖くない、後で法はついてくるという状況であった。

第3に、こうした関連法の改正によって、実質的に図書館法の根本的改正が進められている点である。指定管理者制度の導入は、地方自治体が直接管理運営するという図書館法の基本的前提を空洞化する。また図書館長の諮問機関である図書館協議会についても公務員の館長が任命されないことによって、その存在が無意味化し、住民参加の空洞化が起こる。

第4に、加えて図書館法の恣意的な解釈がまかり通っていることである。文部科学省はかつて、図書館は「民間の委託になじまない」としてきたが、近年「全面的な民間委託が可能である」と見解を変更している。しかしなぜ従来の見解が変更され、なぜ委託が可能なのかは説明されていない。

また、2003年11月11日の第26回中教審生涯学習分科会では、公立図書館長は必置職であることが明らかにされている。しかし、「構造改革特区第5次提案」において大東市から出された「指定管理者制度を活用する公立図書館の館長・専門的職員等の設置規定の弾力的運用」に対する文部科学省の回答(2004年7月23日)では、「図書館の管理を指定管理者に行わせる場合で、任命権の対象となる公務員たる職員がいなるときには、地教法34条は適用されません。すなわちこの場合、図書館長を置く必要はありますが(図書館法第13条第1項)、公務員でない館長については教育委員会が任命す

る必要はないものです。したがって、指定管理者に館長業務を含めた図書館の運営を全面的に行わせることができる」と、実にまわりくどい回答を行っている。

要するに、図書館法上、公立図書館長は必ず置かなければならないが、指定管理者制度を導入した場合、館長が指定管理者に雇用されている者である場合もある。この場合「公務員でない館長については教育委員会が任命する必要はない」という趣旨である。

しかし、地教法上の「教育機関の長」であり、図書館法上の公立図書館の「館長」は行政組織上の必置の「職」である。専任か兼任か、あるいは常勤か非常勤かは別として、教育委員会は館長職に公務員を任命し、「館長」を称させなければならないのであって、指定管理者が自らが雇用する者に「館長」を称させることは法的意味がまったく異なるのである。したがって、地教法や図書館法上、公立図書館の館長職に「公務員でない館長」が就任する場合があると解釈することには相当の無理がある。指定管理者制度を導入するためのあまりに強引で不合理な解釈である。

### 3. 図書館法の精神と指定管理者制度

このように図書館の法をめぐる今日的状況は、ある意味では異様な状況になっていると言ってよい。そうした中では、改めて図書館法の精神という原点に立ち返り、図書館の本来の姿と指定管理者制度に代表される今日の図書館政策について考えてみる必要があるように思われる。

戦後の公共図書館にとって画期的な出来事の一つは、公共図書館が憲法=教育基本法体系の一環に位置づけられ、国民の権利としての法的性格を獲得したことである。教育基本法は第7条(社会教育)で、「家庭及び勤労の場所その他社会において行われる教育は、国及び地方公共団体によって奨励されなければならない」、「国及び地方公共団体は、図書館、博物館、公民館等の施設の設置、学校の施設の利用その他適当な方法によって教育

の目的の実現に努めなければならない」と規定したように、国民の権利としての「図書館」を戦後社会教育の基幹的な施設に位置づけ、その設置や奨励の責務を国および地方公共団体に課したのである。

この教育基本法および社会教育法に基づき、「図書館の設置及び運営に関して必要な事項を定め、その健全な発達を図り、もって国民の教育と文化の発展に寄与することを目的」として図書館法が制定された(1950年)。そこでは「図書館奉仕」の理念と活動、専門的職員の養成と配置、無料制、一定水準の図書館サービスの提供、住民参加による運営制度など戦後の公共図書館のあり方が具体的に示された。それらは法制定後55年を経た今日においてもなお積極的な意義を有している<sup>3)</sup>。特に「土地の事情および一般公衆の希望に沿い」展開される「図書館奉仕」活動によって、図書館の社会的公共的役割を高めてゆくという制度構想は図書館法の優れた点であるといつてよい。それは地域や地域住民との共同的相互関係の中に図書館を位置づけようとするものであった。

しかし基本的に市場原理、企業経営による図書館運営の再編をめざすPFI方式や、指定管理者制度では、共同的相互関係の中での図書館づくりは望むべくもない。なぜなら、自治体行政が図書館サービスの「購入者」になるPFI方式、管理権が指定管理者に渡される指定管理者制度では、自治体行政から図書館経営・サービスに関する専門性が失われてゆき、図書館サービス向上に対する責務を実質的に果たせなくなってしまう可能性が高いからである。

さらに図書館は、地教行法30条で学校、公民館、博物館などととも「教育機関」に位置づけられている。この「教育機関」は、地方自治法の「公の施設」に含まれるが、その機関の専門性や特殊性に鑑み、特別に「教育機関」として法制上位置づけ、その独自の役割が果たせるようにしているものである。それは、教育、学術、文化など人間の精神や内面形成に深く関わる事業または研究を

行い、教諭、司書、学芸員など専門的資格を有する職員を置き、自律性をもって経営される機関である。

図書館のような特に「教育機関」に位置づけられ、図書館法という独自の法律によって規定されている公共機関に対して、PFI方式や指定管理者制度がなぜあえて導入されなければならないのかは慎重に検討すべきであると思われる。地方自治法244条の2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き」と、制度導入の条件を示しているが、単に経費削減効果だけが目的であるならば、法の趣旨に添うものではない。経費削減には多様な手法があるのであり、あえて問題の多いこうした制度を導入する必然性はない。

図書館の政策と法をめぐっては、政府と図書館界という関係ばかりでなく、図書館界の内部においてもさまざまな議論が行き交い、時に論争となっている。現在が、未来の図書館についての共通のイメージを描きにくい時代なのだと言うことかもしれない。しかしすでにふれたように、構造改革政策から出てくる図書館像はあまりに異様である。それは決して図書館に明るい未来をもたらすものではないように思われる。それ故、それに代わる私たちの側の豊かな図書館像が求められているということであろう。

#### 注

- 1) 山口源治郎「公立図書館における管理委託問題の系譜と今日の特徴」『図書館雑誌』87(10), 1993年, p.744
- 2) 山口源治郎「図書館の未来をPFIに託せるか」『図書館雑誌』97(8), 2003年, 大橋直人「指定管理者制度とこれからの図書館運営のあり方」『図書館雑誌』98(12), 2004年, などを参照。
- 3) 塩見昇・山口源治郎編『図書館法と現代の図書館』日本図書館協会, 2001年, 参照。

(やまぐち げんじろう: 東京学芸大学)

[NDC9:011.2 BSH:1.図書館-法令 2.図書館経営]