



もくじ CONTENTS

指定管理者制度で何が失われるのか

—公立図書館の任務と役割を考える—

松岡 要（日本図書館協会元事務局長） …… 3

【資料】

2013年度地方財政対策 …… 48

編集後記 …… 51

白ページ

指定管理者制度で何が失われるのか

—公立図書館の任務と役割を考える—

松 岡 要

(日本図書館協会前事務局長)

1. はじめに

今晚は、松岡と申します。よろしく申し上げます。私は、1967年に目黒区の図書館に入り、96年に日本図書館協会に就職しました。9年間事務局長を務め、昨年8月末をもって退任しました。

この在任の間、協会に求められることは大変多くありました。とりわけ構造改革という政治の流れに図書館は翻弄され、現場の皆さんは大変な思いをした時期です。協会もその対応に追われていました。図書館は政治から遠い存在だと思われていましたが、90年代後半以降の構造改革の政治は、図書館の運営に関係する政策がたくさん出されました。そのひとつひとつ関わってきたこととなりますが、それらを踏まえてどのように対処するか、皆さんにお伝えすることが必要だと思い、お声がかかりましたら出来る限りお応えすることにしていきます。

茨城県には2005年に全国図書館大会を開かせていただきました。担当職員として度々お伺いいたしました。改めてお世話になったお礼を申し上げます。

2. 指定管理者制度とは一図書館にはなじまない！

演題は「図書館の任務と役割を考える」とありますが、きちっとしたお話しできるかわかりませんが、指定管理者制度で「失われるものは何か」と考えた時、それはわかりやすいと思います。「図書館の役割」は求められた資料・情報を確実に提供することにあります。そのための仕組みをどうつくるのか。それは指定管理者制度で良いのか、教育委員会が管理する仕組みが良いのか、ということです。仕組み自体が世の中の変化に応じて変える必要はあります。直営という言い方だけではすまない状況があります。役所の業務でも民間企業の助けを借りなければならぬ部分が拡大していますし、合理性がある場合もあることは確かです。住民福祉の向上を目的に、合理性を捉えた上での判断が大事だと思います。図書館においても例外ではありません。

図書館にとって合理性を踏まえた事業には、どういったことが必要か。すべての住民から求められる資料・情報の提供を実現するためには、まず図書館が身近にあることが大事であること、図書館のネットワークを進めていくことが必要である。そしてサービスを提供する専門職

が必要です。図書館法では図書館における専門職員の司書、司書補を置くことになっております。図書館の管理・運営を行うあるいはサービスを提供できるのは司書がいてこそです。

そしてまた自らコレクション形成をしなければならない。本の選定であり、除籍です。周辺の市町村の図書館や県立図書館の所蔵や収集、ネットワークの状況などについて念頭に置きながら、将来にわたって蔵書構築を図っていく仕事が課せられています。

こういったことのひとつひとつを見ると、果たして指定管理者制度でやれることなのか。図書館にとっては「なじまない」仕組みと一言で言えます。

最近の政府筋の発言では、それは明確になっています。政府がつくり、先導してきた仕組みですが、指定管理者制度は行政制度としては熟したものではないことが明らかになってきています。総務省もここ数年間これを督励することはしなくなりました。どちらかといえば問題がある制度として認めて、是正を求めるような文書が多く出されています。

3. 指定管理者制度とは

(1) 何が問題として問われているのか

しかし、図書館の世界では、遅れてきた、賞味期限が切れたような指定管理者制度が大きな問題となっているのが今の状況です。図書館の目的に照らして指定管理者制度とは何か、何が問題なのかについてまず申し上げたいと思います。

この制度は、公の施設の管理を代行するもので受託契約ではありません。行政用語では「行政処分」と言います。競争入札ではなく、一方的に役所側が管理者を指定する仕組みです。競争入札に基づく契約の場合は、市長の身内など縁故関係にあるところは排除されています。これは当然のことですが、指定管理者制度はこういうこととは全く関係がありません。実際には、後暗いことにならないよう慎重にやられているのがほとんどですが、制度としては処分なのです。

指定管理者制度の根拠法令は地方自治法第244条の2第3項です。244条は公の施設に関する条項ですが、地方自治法全体からすると趣の異なった内容をもっています。地方自治法は行政運営の仕組みだとか、住民を規制するということを基調とする法律ですが、この条文は住民の権利を認める内容をもっています。地方自治法ができた時はこの条文はありませんでした。民主的といってよい条文です。

条文は、「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つて指定するものに管理させることができる」となっています。“公の施設の設置の目的達成”、つまり図書館という施設の目的達成に必要があるとき、という意味ですが、法律では直営が前提だということを明白にしていることを確認すべきです。直営よりは良いという時にはじめて指定管理者制度を導入できる、という条文になっています。そして“条例の定めるところ”とあるのは議会の議決が必要だということです。

つまり指定管理者制度はこれまでの管理委託制度とは大きく違って、議会の関与が非常に大きいということになり、反対運動を行う上で議会対策が重要になります。

“法人その他の団体であって”とありますが、これは団体なら何でも良いとし、営利を目的とした企業の参入を意図した条文です。それまでは公の施設の管理運営は公共的団体に限る原則があり、営利企業は排除していました。構造改革政策が進められるなかでこの条文が作られたわけですが、小泉内閣の「官から民へ」というフレーズで進めていました。民とは住民団体ではなく民間企業です。そういう趣旨で2003年9月に地方自治法が改正されました。

法律が出来たり重要な改正があると政府はその執行についての通知文書が出されるのが通常ですが、このときは総務省自治行政局長名で通知文書が出されました。その中で指定管理者制度についてかなり膨大な内容を示しました。この法改正の目的を一言で言えば、“民間の能力を活用しつつ、住民サービスの向上を図ると共に経費の節減等を図る”ことをはっきり述べています。

2005年から本格的に実施されました。その際に「地方行革指針」を内容とする総務事務次官通達が出され、そのなかに“指定管理者制度の活用”を1章設けてかなり詳しく述べています。これが指定管理者制度導入の大方針となりました。

- ・すべての施設の運営の管理のあり方について検証し、その結果を公表する。
- ・民間事業者等を指定管理者にする場合との比較を含めてその理由を明らかにした上で住民等に対する説明責任を十分に果たす。
- ・管理の主体が指定管理者となっていない場合にはその理由等具体的な状況を公表すること。

以上の3点が柱です。指定管理者制度は、地方行革の重要な柱として位置づけたのです。この方針に従って、すべての図書館は指定管理者制度を導入するかどうかを「物差し」にして検討することを強いられたのです。日本図書館協会にはどう考えればよいかなどの相談が相次ぎました。我々もこの制度についての学習会を開いたり、他の施設の例などを調査していました。総務省の制度導入のための研究会のメンバーであった研究者も呼んで聴くこともしました。それらにもとづき「図書館に指定管理者制度はなじまない」ことを確認し、協会の見解として出し、アピールしました。

(2) 集中改革プランと図書館

2005年政府は「集中改革プラン」として自治体に行革を強いたのですが、指定管理者制度の検討結果の報告も求めました。この政府への報告を拒否したのが鳥取県でした。片山知事は、報告は法的根拠に基づくものかを問うたのです。

地方分権は、地方分権一括法などかたちの上では進められています。その意味合いは、政府は指揮・命令してはいけない、それに類するようなことを出してはいけない、通知文書も助言にとどまるべきだということでした。それが確認されていたにもかかわらず、「集中改革プラン」という大鉈を振るようなことを政府はやり、それに異論を唱えた知事がいたということ

す。しかしほとんどの自治体は政府に「集中改革プラン」を作成して提出しました。

指定管理者制度は、先に見たように法律ではかなりまっとうな内容で書かれています。どちらが良いか各自治体で判断しなさいとなっています。ところが、行政的仕組みを使って政府はかなり強制しました。その結果かなりの公の施設が指定管理者制度に移行されました。指定管理制度に移行した施設は、総務省調査では2004年当時1,550だったのですが、2006年には6万1,000、2009年には7万2,000です。全国に公の施設はどれほどあるか分かりませんが、7万という数字が出た段階では、県の施設では5割を越えたと総務省は解説しました。それぐらい指定管理者制度導入はぐっと広がりました。このうち株式会社・有限会社に移行したものは1万375施設、14.8%です。「官から民へ」といいながら企業に委ねたところは少数で、公共的団体42.6%というように結局役所の外郭団体＝地方公社へ移行したに過ぎませんでした。水戸市においても平成17年指定管理者制度に関する方針書を出しましたが、従来管理委託をしていた社会福祉事業団とかスポーツ振興協会などに管理者を指定する方針を出し、そのとおりになったわけです。

これはやはり民間に任すことには役所としては不安があることの反映だと思います。丸投げ状態であっても何らかの形で行政の関与を残したいとすることが水戸市の方針書にも正直に書かれています。自治体としての健全な判断であり、また指定管理者制度は成熟した制度ではないことを明らかにしているといえます。

指定管理者制度は広がったけれどもそれ以上あまり増えなかったことは総務省調査の状況であきらかです。指定管理者制度は行革方針の柱にはならないということが現在の状況だと思います。

(3) 図書館サービスについての効果

図書館の指定管理者制度導入の結果、サービスは良くなったと一般的にいわれています。個別に見ますと貸し出しは確かに増えています。開館時間、開館日数は大変伸びています。必要以上に伸びているような印象があります。これは、確かに要員問題との関係があって、直営の場合はなかなか出来ない事情があります。開館時間が伸びたことによってプラス効果があったと言えると思います。

また、催しものが増えています。その催しもかなりよく工夫されたものが多いといわれています。そういったノウハウはひょっとしたら民間にあるのかなと思います。評価では集客力が大きな要素となっています。委託料のこともさることながら集客力、どれだけ利用者が増えたかが大きな評価点になります。そうしますとやはりイベント系がどうしても増えます。今まで週1回読み聞かせ・お話し会をやっていたものを、大がかりにやって人を集める、いろんな工夫をすることなど催しの回数が増えている状況があると思われます。住民からの評価も悪くありません。仏頂面で、カウンターでやっていることが無くなって、比較的若い人が対応してくれることもプラス効果として出ているといわれていますが、これは本質的なことではあり

ません。しかし総じて、指定管理者制度を導入している図書館においてマイナス評価はあまりありません。

図書館に馴染んでいる幼児に聞いたことがあります、その子は“おばさんがいなくなった”というのです。それは若い職員ばかりで、本のことを教えてくれるベテランがいなくなった、ということと言いたかったようです。よく見ていると感心しました。

指定管理者制度を導入した図書館はそれまでのサービスがどうだったかを見る必要があると思っています。非常に疑問・問題のある点が多かったのではないかと思います。直営時の職員体制や予算などはどうであったかをみないと指定管理者を入れたから良くなったとは言えないと思います。しかし、この2年ほどをみますと、それなりの力を持っているところ、サービスをしている図書館が指定管理者の対象となっている特徴があります。大都市で増えているのも特徴です。いよいよ本格的なレベルでの議論が必要な状況になったかもしれません。

(4) 図書館にとっての問題点

図書館の指定管理者制度の問題点について申し上げます。あげればあげるほどたくさんあります。順次説明をします。

1 「経費の節減が最大の目的」について

指定管理者制度の導入については、そこで得た収益・収入、例えば入館料、入場料、イベントの参加料、講座の受講料などはすべて指定管理者の企業の収入となります。企業としての創意工夫が発揮できる部分です。しかし図書館の場合は、収入はゼロです。文部科学省もかつて指定管理者制度導入を促進するような言い方や大臣発言が出たことがありました。その際でも図書館法第17条の無料原則の厳守を求めています。図書館においては入館料を取ることは出来ません、また、本の貸出料を取ることは出来ません。イベントを計画しても、その料金、受講料、参加費を取っていることはあまり見受けられない状態です。

したがって、収入は委託料だけです。全国各地で指定管理者となっている企業の社長も言っていました、とてもやる気が出ない、インセンシティブが働かない、うまみの無い事業だと言うほどでした。

利用者を増やそうとしても、例えば5%増えたので委託料を5%増やして欲しいといっても役所は当然に認めません。経費節減が目的ですから、経費を減らすことはあっても増やすことは制度的に無理です。

先ほど申し上げましたとおりどこの図書館も指定管理者制度導入で入館者は増えています。増えているということは受託した企業は経費の持ち出しになるということです。企業にとっても非常に不幸な仕組みということになります。

2 管理期間の限定の問題

指定管理者に委ねる期間は限定されています。これでは長期的な見通しが立ちにくい。10年後、20年後の利用者を考えてコレクション形成をすることは当然必要ですが、それはでき

ないということになります。3年なり5年なりミスをしないうちに管理し、次の契約を更新することを企業は考えますから、そんな先のことまで考えて事業展開することは考え難い。何よりも重要なことは、雇用する社員は短期的にならざるを得ません。3年後、5年後も安定的に再指定してくれれば、ベテラン職員を採用して管理・監督的な職に充てるようにしようと考えられるでしょうが、5年先は再指定されるかわからないということになりますと、短期雇用にならざるを得ません。ほとんどの職員が単年度雇用です。ひどいところは3ヶ月雇用です。企業としては社会保険料をかけたくない、そこまでの委託料は出されていないこともあります。

3 選書、除籍のこと

指定管理のほとんどの図書館では、選書、除籍の方針は教育委員会が定め、その実務は全部現場に任せるかたちを採っています。選定方針は、みなさんもお承知のとおり抽象的にしか表現できません。しかし、この本とこの本のどちらを選ぶかということになると、その時の状況判断となります。明文化出来ないような抽象的な方針にしたがって、現場では選定せざるを得ません。

またその際、問題となる本は控える傾向があるようです。議会で問題になったり、市民からあれこれ言われる本は買わないということになります。除籍についてもそうです。これではコレクションの形成にはならないし、利用者の要求に従った蔵書構築にならないと思うのです。資料・情報を確実に提供するということが出来ないことになります。異常が無く、ミス無くうまく運営するということが、どうしてもこのようなことになってしまいます。

4 管理体制の多元化

指定管理者制度を導入した自治体では直営でやっている館のほか、館ごとに指定管理者が分かれる傾向があります。図書館の管理運営組織は一元的であるべきです。図書館サービスはネットワークを組んでこそ発揮できます。それはコンピュータシステムに典型的に現れています。データは一元的に管理することは常識です。資料を図書館間で流通させることは図書館事業の特徴のひとつです。

管理体制が多元化することは、一元的なシステムを壊すことになります。コレクションの形成について、水戸市立図書館全体として一貫した方針にしたがって蔵書構築を図ることをやっておられると思いますが、それがバラバラになってしまう。指定管理者の図書館に対し、直営の中央図書館長があれこれ指示できるのかということにもかかわることです。

5 連携協力について

このことと同様のことは、周辺市町村の図書館との連携協力についても言えます。企業が運営している図書館との連携協力はスムーズに進めることが出来るか、さらに発展させられるか疑問です。

先日県立図書館の話しを聞きました。県立図書館は県内市町村の図書館への支援は重要な仕事ですが、企業が管理している図書館に支援してよいのか、という疑問です。障害者サービスのことでしたが、そのノウハウについての問い合わせが指定管理者の図書館から非常に多く、

「正直やってられない」と言っていました。担当者が度々変わり、引き継ぎがされていないためです。あまりにも度が過ぎている、それは企業として努力すべきことではないか、というものです。そこから、県立図書館として民間企業にそういった助言やサービスをしてよいのかという疑問が出てきたというのです。県立と市立の関係で言えば当然連携協力するが、指定管理者制度を導入したためにその職員体制が脆弱な状態になっている、その図書館ではノウハウが蓄積されないことになってしまう、県立図書館としての対応は企業に対しての奉仕となってしまふ、それでいいのかというものです。

指定管理者制度は図書館の連携協力網を壊すものです。

6 図書館協議会について

図書館協議会は、図書館法による館長の諮問機関です。指定管理者制度は、図書館長も含めて丸投げですから、民間の企業から来ている図書館長が諮問できるかということです。図書館協議会が出した意見具申、答申は企業として受け止めることができるかです。これは制度的に非常に矛盾した状況があつて、文部科学省は指定管理者制度を導入した図書館における図書館協議会のあり方については何のコメント、レポートも出していません。日本図書館協会は指定管理者制度に関わつて文部科学省に指摘していることのひとつですが、答えていません。現在、図書館の指定管理者制度を導入の多くは地域館です。複数館あるところで全ての図書館で指定管理者を導入にした所はありません。それぞれの自治体の条例に拠れば図書館協議会は中央図書館長の諮問に答える仕組みになっていると思いますから、まだこの点に関しての矛盾は生じていません。

7 利用者・住民の意見の反映

しかし利用者・住民の意見を聞いたとしても民間企業が受け止めるにはおのずと限界があります。簡単に答えられない状況があります。もちろん直営の図書館長にも答えられないことはいっぱいありますが、少なくとも公務員でありますし、教育委員会の一翼を担っている中央図書館長、館長でありますし、教育機関の長でもありますから、その意味では、一定程度の発言は出来る立場です。それが民間企業の図書館で出来るかといえば、大変疑問があります。

8 企業秘密

指定管理者の館長が応えられないことには企業秘密にかかわることがあります。企業秘密については、行政としてもたしなみをもって抑制的に対応せざるを得ません。ですから、丸投げしたのだからその管理がまっとうにされているかどうかを見るためには、相当程度企業から情報提供してもらわなければ出来ない仕組みです。企業秘密ですからといわれてしまえば、そこでストップしてしまつて、相互に切磋琢磨することが困難になるということになります。このようなことがあるので、指定管理者制度は制度的に不安定な制度だと言わざるを得ないと思います。

9 危機管理

図書館を利用する子どもたちの安全は昨今重要な問題です。不特定多数、誰でも利用できる

施設というのは公共施設では公園と図書館以外ないと思いますが、管理者としては安全に利用してもらうために注意しなければなりません。指定管理者制度ではそれについても指定管理者側に委ねられることとなりますが、おのずと限界があります。仮に企業の社員が負傷した場合、労災の対象になりますが、役所がそれを補償するか、出来る道理がありません。公務災害ではないのです。役所の場合は安全管理にかなり注意できる仕組みをもっていますが、企業の場合はそういうことにはなかなかならないということがあります。

もう一つ危機管理の問題でいうと個人情報保護の話です。個人情報を漏らしてはならないということを契約書、協定などを役所と結びますが、各自治体の個人情報保護条例との関連はどうでしょうか。そこまで意識されているものは無いと思います。民間企業と役所側との協定がなければ進まないということ、漏らしたとしてもそれは就業規則違反にとどまってしまう、公務員のように刑事罰の地公法違反にならない仕組みになります。図書館は個人情報の保護に慎重になっていますが、指定管理者制度でそのことを貫徹する制度は脆弱、かなり難しいということになります。

図書館は警察からの問い合わせに対しても抑制的に対応しています。刑事訴訟法第 197 条にもとづいた捜査関係事項照会の文書を持ってきても答えないことが原則的な立場となっています。その点では警察の方も心得ている状況もあります。必要ならば憲法に基づく令状とかによって判断することがいまや常識となっていますが、そのことが、民間で守りきれぬのか非常に疑問となります。

10 図書館事業の評価

丸投げにして、毎年のように行政評価、指定管理者の評価を下し是正を求めることとなります。指定管理期間が終了したときも評価して継続するかどうか検討することとなります。ところが、図書館事業を評価する側に専門家がいなくなっている問題があります。丸投げしてしまったわけですから、教育委員会、企画サイドにその能力がないのです。出版社のぎょうせいから出ている月刊誌「地方自治」の 2012 年 6 月号に首都大学東京の先生が指定管理者制度の問題点について書かれた論文があります。その中で幾つかの問題点の一つに役所が評価できない体制になると指摘されています。役所の人事異動は 3 年なり、5 年なりのサイクルでおこなわれており、そのサイクルと指定管理者のサイクルがうまくいかない、当然、矛盾をきたして、結果的には評価自体も委託してしまっているという問題点を指摘しています。指定管理者制度を是とする立場での論文ですが、こういう問題点に対して役所側がどういう管理体制をとるのかと問題提起しています。水戸市もそうですし、多くの自治体においてもそうですが、施設には専門性があり、一般的な役所にある庶務的な事務ではありません。それぞれの施設にあった評価を下す時は何がポイントなのか解っていなければならないのです。それが役所に出来るかという問題点の指摘です。そうしなければ評価できないという指摘です。

11 一部業務の指定管理者制度

文部科学省が指定管理者制度導入について奨励したことはありませんが、肯定的に見たこと

がありました。2003年の地方自治法改正の後、どこの省庁も指定管理者制度導入について通知文書を出すのですが、文科省は出しませんでした。しかしいろいろと問われるわけですから、是認するようなことを言うわけです。そのなかで、館長の仕事以外の業務についての指定管理者制度はあると言いました。館長は教育委員会職員である地方公務員を置き、他の業務はすべて指定管理者で執行することはあり得るというものです。地方自治法は指定管理者に委ねる業務の範囲を定めるという条文はあります。丸投げするのではなく、一部だけの丸投げにすることがあると読み取れるよう条文にはなっています。それを文科省は館長の業務以外という言い方で解説しました。教育機関の事業ですから、管理の全部を丸投げすることまでは踏みきれないとする文部科学省の慎重さの現れでしょうか。ここにも指定管理者制度の未成熟なことが現れていると思います。

それはさておき、日本図書館協会はこれに対して、館長が指定管理者の社員に指揮、命令できるのかと問いました。偽装請負になり、労働基準法、職業安定法に違反する行為ではないかという指摘です。

12 震災に関連して

危機管理に関わることですが、一昨年震災の時東京都内では帰宅難民の問題がありました。どこの区役所でも施設を開放して対策手段をとりました。その後、ある区の防災関係の課長がTBSのインタビューに答えて、指定管理者制度の問題を話しているのをたまたま聞いて驚きました。その区内にある私立大学とか民間の施設に開放を依頼して帰宅難民の受け入れをおこないました。ところが区役所の指定管理になっている公共施設は一切閉じて受け入れませんでした。このことが大問題になりましたが、指定管理者との契約とか協定の中にはこういったことへの対処については一言もありません。そのことを求められたとすれば当然のことながら契約料金は違うでしょう。非常時の場合、公務員は夜中でも出勤して対応することは当然です。そういうことが民間企業にゆだねた指定管理者ではできない事が明らかとなりました。何とかしなければならないわけですが、指定管理者制度をやめたという話もありませんし、その後どうしたのか解りませんが、制度的欠陥として注目しているところです。そういった意味での危機管理もあることを考える必要があると思います。

一方ある区の図書館では受け入れました。駅の近くにある図書館では一晩中開館して便宜を図りました。残念ながら図書館の管理職員からの指示ではなく、現場で働いていた職員が追い出すわけにはいかない、受け入れるべきだろうと、言ってみれば上の命令を聞かないまま開放したものでした。このことは、公務員としては誉められるべきことであっても非難される事ではないと思います。しかしこれは直営であったからできたことです。

4. 指定管理者制度をめぐる政府等の動向

最近の動向について幾つか説明したいと思います。2008年に大きな変化がありました。総

務省事務次官通知「地方財政の運営について」の中に、“指定管理者制度の運用について”の1項目がありました。導入後5年を経過した状況もとで今後こういうことに留意せよということを書いたものです。これは当然のことながら指定管理者制度導入・運用を図ることを是認している立場ものですが、この中で3つ重要なことを言っています。一つ目は公共サービスの水準の確保が重要であることです。ここで注目することは経費節減を言わなくなったということです。これ以降総務省の文書では経費節減を言わなくなりました。二つ目は評価を行うには専門的知見を有する外部有識者の視点を導入すると言っています。これはかねてから総務省が言っていたことです。水戸市の指定管理制度導入について検討する委員会は、庁内の部課長によって組織されているようですが、総務省は、その公共サービスについての一定の専門的知見を有する外部の有識者を入れるべきと言っています。図書館に指定管理者制度を導入するかどうか判断する場合は、図書館についてよく解っている外部の人を呼びなさいと言っているのです。三つ目は、委託料については、適切な積算に基づくものであることです。安ければよいという立場はとらないということです。

なぜこのような文書が出たか。大きな要因は国会で官制ワーキングプアの例として指定管理者制度が問題となったことです。この時ではありませんが、図書館司書を例にして官制ワーキングプアを問題にしたことが2回あります。片山総務大臣の時に、図書館司書の待遇問題の質問があり、“知の情報拠点としての図書館を民間に委ねることは問題だ”と大臣は答弁しました。

総務省は、この三つの指摘をした同じ日に指定管理者制度の留意事項として19項目にわたる指摘をした文書を財政担当課長会に配りました。

そして、国会で附帯決議が出されました。図書館法改正法案について、2008年5月から6月にかけて国会で審議されました。衆参併せて10時間以上の審議で、初めての本格的な内容をもつものでした。その審議の最後に出された附帯決議は「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、適切な管理運営体制の構築を目指すこと」という内容です。国会は全会派一致して指定管理者制度導入の弊害があるのだということをも認めたもので、非常に重要な決議です。“適切な管理運営体制の構築を目指す”ことについては、8項目にわたる附帯決議の中で、それは専門職員による運営体制であることを述べています。図書館司書による管理運営体制の構築を求めるものです。

審議のなかで、自民党の文部科学大臣が「図書館には指定管理者制度はなじまない。」と答弁しました。かつては文部科学省も推進するかのよう動きをしましたが、初めて否定しました。その意味では大変重要な答弁です。その理由は“指定管理者制度の導入は長期的な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”というものです。

それからダメ押しのように出されたのが2010年の総務省自治行政局長通知です。先ほどは、単に財務課長会議で配られた文書でしたが、これは通知ですからそれなりに権威のあるものです。その中では8項目に渡って言っています。その2番目では、“指定管理者制度は、公共サー

ビスの水準確保という要請を果たす最も適切なサービス提供業者を議会の議決を経て指定するものであり、単なる価格競争によるものではない”と述べています。

6 番目では、“労働法令を遵守することは当然であり、指定管理者の選定にあたっては労働法令の遵守や雇用・労働条件への適切な配慮がなされるよう留意すること”と述べています。官制ワーキングプアの問題についてダメ押しをしたのです。日本で企業活動を行う以上は労働法令を遵守することは当たり前のことですが、当たり前のことを言わざるを得ない現実が指定管理者制度の中に現に見受けられるということです。先ほど紹介した 2009 年の総務省調査では、2000 の施設が指定管理者制度の継続をやめたことを明らかにしています。これを多いと見るのか、少ないと見るのかですが、どういう理由でやめたのかを見ると、不祥事件、契約が成立しなかったこと等がありました。不祥事事件について言うと、役所の管理体制が充分でなかったことがあります。仕組みからして、役所が口ばしを入れることを許さない制度であること。それにかこつけて役所が何の面倒も見なかったといえるかもしれません。プールで中学生が亡くなったという事故がありましたが、あれも指定管理者でした。下請けの、また下請け＝孫受けのところが仕事をやっている事態を許してしまったということです。

契約が成立しなかったのは、不当に低い額で委ねようとしたということです。競争入札にしない前提ですから、役所が一方的です。結局それで受けるところが無いということです。

そのようなことが 8 項目に渡って、総務省の局長通知として出されたのです。そのような折り、日本図書館協会は総務省を訪ねたことがありました。民主党政権になる前でしたが、総務省職員から「あれは、小泉内閣の方針ですから」といわれ、びっくりしました。官僚というか、役所は、政権が変わっても行政としては政治的な中立性を持って業務を執行するものだと考えていましたが露骨な批判です。やはり指定管理者制度導入を促進した行革担当の部局においても批判的に見ている職員がいるのだと思いました。

さらに片山氏が総務大臣時代に 2012 年新年の記者会見のときに“図書館は直営でスタッフを配置してやるべき”と文部科学大臣よりはっきりした言い方で言いました。そのような状況が政府の動きがあることを考えると、自治体の側に「悪乗り」している状況があると思わざるを得ません。

5. 図書館の指定管理者制度の導入状況

図書館の指定管理者制度の導入状況を、データ的に紹介したいと思います。日本図書館協会は、指定管理者制度の導入状況について毎年調査しております。県立図書館の協力を得て行っていますが、総務省の調査結果と照らし合わせてほぼ間違いのないと思っています。文部科学省が 3 年に一度行う社会教育調査の指定管理者制度導入の図書館数を見ても、協会の調査と殆ど変わらないので確かだと思っています。自治体数で見れば 12.4%、図書館数で見れば 10.6%、1 割を超えたという状況です。ところが特別区の導入状況は、図書館数で 35.4%で

異常に高いといわざるを得ません。指定管理者制度の導入の相当の部分は特別区に責任があると思わざるを得ないと率直に感じています。

指定管理者の種別ですが、図書館で民間企業を指定管理者にしているのは69.3%、約7割です。先ほど紹介した民間企業に指定管理を任せている約7万の施設の中では14.8%です。約1割という状況です。官から民へという点から見れば図書館についていえば数こそ多くはありませんが相当程度民間へ、企業にいつているということです。その民なるものはどういったところかといえば、図書館流通センター及び共同企業体が約5割、丸善、ヴィアックスの3社が殆どを占めています。それ以外に、その他の中にはビルメンテナンスの会社、人材派遣業の会社、イベントをもっぱらにしている会社などが含まれていますが、主要にはこういうところだと思います。これをどう見るのかということですが、一つには、図書館の仕事、業務委託をやっている、本を納品している関係などのことを考えると、指定する側も、一定の専門性を持った企業にゆだねた方が適切だとの判断が働くのだというふうに思います。同じく民にゆだねたとしてもビルメンテナンス、人材派遣業などよりこういうところを選ぶという傾向があるのだと思われます。

だから、安ければよいという判断だけではなくて、最後の抵抗線としては指定管理者としてどこを選ぶのかという時には、この会社が良いのではないかという判断が働いた結果ではないかと思います。

このこと自体は、逆に言うと企業側の立場からするとスケールメリットが生まれます。例えば、図書館流通センターなどを見ますと、もともと、マークデータを売って本を装備付きで納品するというをやっている図書館関係の企業ですから一生懸命であることは確かであり、ノウハウは蓄積されています。頼まれればやらざるを得ないと社長は言っていました。しかしながら、これだけの企業になるといい加減なことは出来ないのです、それなりに人材を確保し体制を整えるのです。社員を全国規模で異動させることもしています。スケールメリットを生かしてやっているといえます。図書館が自治体のなかだけしか人事異動が出来ないところを企業は全国的な規模で人材活用をやっているといえるわけです。言ってみれば、あちらはあちらなりにネットワークを組んでやっています。情報の入手なども非常に早く、図書館協会などより早く得て、いろんな働きかけ、企業活動をしている、セールスを行っているなど、ますます一人勝ちとなる条件が出ています。しかしながら、総務省が経費節減を言わなくなったからといっても、自治体の側としては経費節減のためにやることは当たり前のことですから、企業側としては楽ではありません。協会に、指定管理を導入する場合は最低限これだけの経費が必要だという基準を示してくれないかということすら言う事態です。「なじまない」と反対している我々にそういうことを要求すること自体は如何なものかと思うのですが、その気持ちは非常に良くわかります。やはり随分ひどい契約料金を提示していると思います。そういうところから撤退していくと、ますますどうかと思う企業を指定することになってしまう状況があります。

6. 図書館指定管理者制度に関する図書館協会の見解

日本図書館協会は指定管理者制度に対して2008年に見解を出しました。現在でも基本的には変える必要は無いと考えています。文部科学省が出した「これからの図書館像」の報告書の中には管理運営形態についての記述があります。図書館の管理運営形態を検討する際の項目を12項目挙げています。指定管理者制度導入が是か非かを検討する際だけではなくて、図書館の管理運営形態がどうあるべきかと考えるためには、この12項目を表にしてそれぞれ項目ごとに検討して、図書館の設置目標を効果的に達成する方法をまとめ、書き上げていく作業が必要かと思います。図書館の管理運営形態として求められている指標として活用してはどうかと考えています。

もうひとつ「図書館の設置及び運営上の望ましい基準」があります。このなかには極めて重要なことが書かれています。「運営の基本」として「図書館の設置者は当該図書館の目的を適切に達成するため、司書及び司書補の確保並びに資質・能力の向上に十分留意しつつ、必要な管理運営体制の構築に努めること」とあります。これは昨年夏のパブリックコメントに付された時は無かった条項です。協会は、管理運営形態の問題については指定管理者制度が焦点になると考えていたので、表現の仕方はかなり慎重であるべきだと考えて次のような提案をしました。「図書館が教育委員会の管理の下、教育機関として自立して運営するためには、館長及び司書による体制が要件である。設置者は司書職の制度化、専門性を高める人事管理に努めることを明記する。」もう一つは、「図書館の設置目的達成のためには設置者が管理することが原則であることを明確すること。設置者管理主義を明確にすること。」です。そこまでは書いてくれなかったのですが、その中味としては、ここに書いてあるとおり、司書及び司書補の確保並びに資質の向上に十分留意する、司書制度の問題が念頭にあることと、必要な管理運営体制の構築に努めるものとするのです。パブリックコメントの際に出された案では指定管理者制度を肯定するよう取れる表現になっていた所を相当程度変えました。「図書館の設置者は、管理を他の者に行わせる場合には、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、司書及び司書補の確保並びに資質の向上等が図られるよう、当該管理者の緊密な連携の下に、この基準に定めた事項が確実に実施されよう努めるものとする。」

指定管理者制度が丸投げといいながら、他にゆだねるという言い方、他に行わせる場合とはいう表現は指定管理者制度が念頭にあることは間違いありませんが、緊密な連携のもとにこの基準を実施することに努めることをいっています。表現自体まだまだ否定し切れてはいない点で問題なしとはしませんが、表現の変わった点は大きかったと思います。そのことについて、文部科学省の生涯学習政策局長の通知文では、「指定管理制度を導入するに当たっては経費節減効果のみに着目するのではなく、適切な指定期間の設定等に留意し、図書館の設置の目的の適切な達成を図ること」ということを述べています。

以上みたように、政府の動きは大きな転換がありました。これには自負するわけではあり

ませんが、図書館友の会全国連絡会議がここ5年間近く要請行動をやっている。協会もそれと一緒に国会内で集会をやったり、国会議員回りをやったときに一緒に付き合ったり、2008年の図書館法改正の時には協会として一人一人の国会議員に図書館法の問題点を説明に行ったという成果があって全ての党派が質問をしてくれましたが、そのなかで指定管理者制度が大きなポイントであったわけです。結果的に、文部科学省を助けることになったと思います。文部科学省が指定管理者制度に否定的になろうとしていた時だったから、国会審議を通じて文部科学大臣に答弁させたこととか、国会議員からも一人も肯定的な発言を出さなかった点で言えば、全会派一致して附帯決議を出させるような根拠をつくったことと言えば、ああいう活動をやってよかったと思っています。

何より、図書館協会が毎年のように調査して数字を出すことによって、国会議員に図書館の実状を知らせた点で、重要な役割を果たしたと思っています。

7. 「図書館事業の公契約基準」の提起

次に公契約基準について述べます。公契約条例が全国で話題になっています。建築関係が非常に熱心です。自治体と契約すると建築単価をたたかれてしまう、いい仕事が出来ないから自治体と契約する場合一定の歯止めをかけて欲しいという内容です。

公契約条例が千葉県野田市で初めて制定され、全国的な動きになっています。我々もそれに見習って日本図書館協会として公契約基準というものを提起しました。公の目的を達成するために契約する以上は、委託する教育委員会側、受託する企業双方とも、図書館の目的達成のために契約を成立させるという立場で臨むべきであると。地方自治法第2条第14項には「最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない」とありますが、“最少の経費”については一般的に是認しつつも「安ければいい」ということに流されている状況から、図書館の目的達成のためには適切な金額でもって契約すべきだ、ということを強調すべきだとして提起しました。本を購入する場合は、地元の本屋から買うことも言いました。公契約である以上、地域の商業振興の視点で契約すべきだとするものです。雇用も自治体の雇用政策の一環として地元から採用すべきということも提起しました。結果的に大手、中央資本との契約を否定する考え方であり、いろいろな意見が図書館現場からありました。公契約条例に着目する必要があるのではないかということです。

8. 武雄市の図書館構想の問題点—指定管理者制度からも逸脱

武雄市の図書館の管理の外部化については、指定管理者制度からも逸脱したやり方だと思っています。図書館を企業の営業活動の場として使われている。今、武雄市の図書館は改築に入っています。企業の仕様に沿ってレイアウトも変えています。

さらに図書館サービスにポイントを付けることもやろうとしています。ポイントが稼げるとなると、日本文芸家協会は青少年に対して悪い影響を与えると反対声明も出しています。公共施設の中で営業活動をするのは一般的に禁止されています。行政財産の目的外使用というような手続きを得て行うわけですが、それ自体がかなり曖昧になってしまう仕組みです。ですから、先ほど紹介した総務省の通知文の中でも、受託事業と企業の自主事業との区分を明確にすることを求めているわけです。そのこととの関連を武雄市長に問うたのですが、お答えはありませんでした。

9. 今後の取り組みについて

以上指定管理者制度について批判的に説明をしました。だからと言って、直営で行っている制度が必ずしも良いということではありません。行革で公務員全体が減っていますが、図書館の場合、司書の数が減っているということが大問題です。

図書館は司書を中心に運営することを図書館法も、文部科学省も求めているにもかかわらず、実際の人事管理ではそうではなくて、司書の数がどんどん減っているという現状を変える必要があります。

「経歴管理システム」(Career Development Program) これは、当時の自治省が督励した方針です。「職員は3年なり5年なりで人事異動をやれ」という方針です。ですから、その分野の職員の専門的蓄積がないのです。また、地方公務員法の第23条は職階制の導入を図っているのですが、司書という職名の根拠はここにあると思っています。

これを廃止するための地方公務員法の改正が度々上程されてきました。これが廃止されずと、司書だけでなく役所にある専門職員の職名の設置根拠が地方公務員法からはずれてしまうといえると思います。

『自治労通信』の最新号に非常勤臨時職員の実態報告がされています。この報告では、図書館の非常勤臨時職員がどんな待遇で働いているかよくわかります。報告書の中でも述べているように「任期の定めのない短時間勤務職員制度」の導入を求めています。図書館の現場にとっても重要な事ではないかと思います。ある種専門的職種であるけれども、現場の状況を考えると短時間勤務で正規に雇用される職員制度が大変重要ではないかと思います。

指定管理者制度についての取り組みは「大義名分」は我々にあるわけで、図書館の現場で働いている者は現実の問題点が判っているので、問題点を整理して「こういう図書館を作るんだ」という政策提起をする必要があります。指定管理者制度の問題点を提起することに遅れを取ってはいけません。それから、図書館協議会で図書館の指定管理者制度について議論された自治体では、ほとんど指定管理者制度は導入されていません。だから図書館協議会の委員の方に働きかける事が絶対に必要です。提案されてからでは図書館協議会委員の方も抵抗しきれません。そういう意味では早く働きかける取り組みが重要です。先手必勝が大切です。奮闘を期待します。どうもありがとうございました。

【資料1】

図書館事業の公契約基準について

2010年9月(2011年3月改定)

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6割に匹敵するまでに至っている(2010年4月現在 正規雇用職員12,036人、派遣職員7,193.1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(2010年4月現在 正規雇用職員12,036人、非常勤・臨時職員15,274.1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」2010年3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。
- ・片山総務大臣発言（2011 年 1 月 5 日記者会見）：“本来、指定管理になじまないような施設についてまで、指定管理の波が押し寄せて、現れてしまっている。例えば、公共図書館とか、まして学校図書館なんかは、指定管理になじまないと思う。やはり、きちっと行政がちゃんと直営で、スタッフを配置して運営すべきだと思う。良識とか、常識とか、リーガルマインドとか、そういう世界に入るのだと思う。従来からの外部化を総務省として随分進めてきた。定員削減、総人件費の削減で、アウトソースを進めてきた。それがやはり、コストカットを目的として、結果として官製ワーキングプアというものを随分生んでしまっている、それに対する懸念も示して、少し見直してもらいたいという気持ちもあって、お出しした。

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重要であること。
 - 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。
- ・総務省「指定管理者制度の運用について」2010 年 12 月 28 日
 - 6 指定管理者が労働法令を遵守することは当然であり、指定管理者の選定にあたっては、指定管理者において労働法令の遵守や雇用・労働条件への適切な配慮がなされるよう、留意すること。

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 自治体（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。
 - ①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。（「野田市公契約条例」「文京区立図書館業務要求水準書」参照）
 - ②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。
 - ③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。
 - ①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
 - ②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

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、その目的とすることの実現に務める。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採られる際、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。

【資料2】

指定管理者制度で何が失われるのか

公立図書館の任務と役割を考える

松 岡 要

1 水戸市の図書館

(1) 人口 20 万人以上 30 万人未満の貸出密度上位 10% の市立図書館（図書館設置市 38、対象市 4）と比較してみると

データ 上位 10%：「日本の図書館」2011 調査

水戸市：「水戸市立図書館要覧」平成 24 年度 ただし*は「日本の図書館」

	上位 10%の平均	水戸市	
貸出密度	12.1	4.8	
全国平均	5.8		
人 口	242,405.3	266,713	
図書館数	8.8	6	市民センター図書室 26
施設延床面積 m ²	10,370.9	11,121	*
自動車図書館数	1.0	0	
正規雇用職員数	33.3	27	*
うち司書有資格者数	18.3	17	*
非常勤・臨時雇用職員数	82.9	37.7	* 非常勤 (司書)32.2
うち司書有資格者数	44.6	36.0	* 臨時 5.5 (司書 3.8)
委託・派遣職員数	15.8	0	
うち司書有資格者数	8.8	0	
蔵書冊数	1,155,326.8	863,898	
図書年間購入冊数	47,236.0	33,249	
雑誌年間購入種数	878.5	706	*
新聞年間購入種数	79.0	67	*
登録者数	111,956.3	145,023	
貸出点数	2,964,694.3	1,273,427	
予約件数	379,045.8	133,745	
図書館費（経常費）千円	452,488.8	169,909	人件費含む 496,682
資料費（臨時費含む）千円	85,426.8	58,596	
人口当たり資料費 円	354.5	219.7	

(2) 水戸市新図書館基本計画

- ・ 2009 年度から 2015 年度までの 6 カ年計画
- ・ 基本目標
 - 1 多様な資料、情報の提供を基本としたサービスの展開
 - 2 児童サービスの推進：児童書の充実、子ども読書活動の推進
 - 3 利用に困難を感じる人へのサービスの向上：障害者・高齢者向けサービスの充実、身体の不自由な人にもやさしい施設づくり、外国人向けサービスの充実
 - 4 図書館サービスの拠点づくり：内原地区図書館の整備、市立図書館各館の特徴づけ
 - 5 市民との協働に基づく図書館活動の展開：市民との協働を目指した環境づくり、IT 化による情報の発信
- ・ サービス目標の設定
 - 貸出密度：4.21 → 6
 - レファレンス件数：15,723 → 18,000
 - 団体貸出：39,488 → 60,000
- ・ 計画推進のための体制づくり
- ・ 司書を中心とした運営：司書有資格者の比率を高める、嘱託員は司書有資格者を原則
- ・ 職員研修

2 指定管理者制度とは

(1) 指定管理者制度とは

- ・ 公の施設の管理の代行。行政処分であり、委託ではない。
- ・ 地方自治法 第 244 条の 2 第 3 項（2003 年 9 月改正施行 2005 年から本格導入）

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つて当該普通地方公共団体が指定するもの（以下本条及び第 244 条の 4 において「指定管理者」という。）に、当該公の施設の管理を行わせることができる。
- ・ 総務省自治行政局長「地方自治法の一部を改正する法律の公布について（通知）」2003 年

公の施設の管理に民間の能力を活用しつつ、住民サービスの向上を図るとともに、経費の節減等を図ることを目的とする。

(2) 集中改革プラン

- ・ 経済財政諮問会議による「骨太の方針」を主軸とした構造改革政治
- ・ 総務事務次官「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針の策定について」2005 年

「指定管理者制度の活用」

- ①すべての公の施設の管理のあり方について検証し、その結果を公表する
- ②民間事業者等を指定管理者とする場合との比較等を含め、その理由を明らかにした上で、住民等に対する説明責任を十分に果たす
- ③管理の主体が指定管理者となっていない場合にはその理由等の具体的な状況を公表すること

(3) 図書館サービスにとっての効果

- ・一般的に、貸出しは増えている
- ・催しが多い、工夫されている

(4) 図書館にとっての問題点

- ・経費の節減が最大の目的になる：企業にとって収入は委託料のみ。インセンティブが働かない。
- ・管理期間の限定：社員は短期雇用にならざるを得ない。
専門性の蓄積、コレクション形成が困難
- ・選書、除籍：避ける傾向
- ・管理体制の多元化：システムとしての一元的管理が難しい
- ・連携協力：県立図書館等との関係
- ・図書館協議会の位置づけ
- ・利用者、住民の意見が反映しにくい
- ・企業秘密
- ・危機管理
- ・図書館事業の評価ができない
- ・一部業務の指定管理者制度：偽装請負の可能性

3 指定管理者制度をめぐる政府等の動向

(1) 総務事務次官「平成20年度地方財政の運営について」2008年

- ・「指定管理者制度の運用」

平成15年度に導入された指定管理者制度は、導入後5年を経過し新たな指定管理者の選定に入ろうとしている団体が多いと見込まれるところであり、運用に当たっては以下の事項に留意し、その在り方について検証及び見直しを行われたい。

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重要であること。

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、損害賠償責任保険等の加入に関する事項等の具体的事項をあらかじめ

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。

(2) 総務省「指定管理者制度の運用上の留意事項」2008年

○指定管理者の選定過程に関する留意事項

- ・指定管理者を選定する際の基準設定に当たって、事業計画書に沿った管理を安定して行うことが可能な人的能力・物的能力を具体的に反映させているか
- ・複数の申請者に事業計画書を提出させることなく、特定事業者を指定する際、当該事業者の選定理由について十分に説明責任を果たしているか
- ・選定委員会のあり方（選定の基準等）について十分に説明責任を果たしているか
- ・選定委員には施設の行政サービス等に応じた専門家等が確保されているか
- ・情報公開等を十分行い、住民から見て透明性が確保されているか

○指定管理者に対する評価に関する留意事項

- ・評価項目・配点等について客観性・透明性が確保されているか
- ・モニタリングの数値、方法等について客観性・透明性が確保されているか
- ・モニタリングに当たり、当該行政サービス等に応じた専門家等の意見を聴取しているか
- ・評価する施設の態様に応じた適切な評価を実施しているか
- ・評価結果についての必要な情報公開がされているか

○指定管理者との協定等に関する留意事項

- ・施設の種別に応じた必要な体制（物的・人的）に関する事項を定めているか
- ・損害賠償責任の履行の確保に関する事項（保険加入等）を定めているか
- ・指定管理者変更に伴う事業の引継ぎに関する事項が定められているか
- ・修繕費等の支出について、指定管理者と適切な役割分担の定めがあるか
- ・自主事業と委託事業について明確な区分が定められているか

○委託料等の支出に関する留意事項

- ・指定管理者に利益が出た場合の利益配分のあり方等を公募の際の条件として可能な範囲で明示しているか
- ・地方公共団体側の事情で予算（委託料等）が削減された場合等を想定し、指定管理者側と協議の場を設ける等適切な定めが協定等にあるか
- ・委託料の支出にあたり選定の基準（人的、物的能力等）等に応じた適切な積算がなされているか
- ・利用料金の設定に当たっては、住民に対するサービス提供のあり方を勘案し適正な料金設定となるよう留意しているか

(3) 国会附帯決議 (2008年)

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、適切な管理運営体制の構

築を目指すこと

(4) 文部科学大臣答弁（2008年6月）

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。

(5) 総務省自治行政局長通知「指定管理者制度の運用について」2010年

導入以降、留意すべき点も明らかになってきたことから、これまでの通知に加えて助言する。

- 1 個々の施設に対し、指定管理者制度を導入するかしないかを含め、幅広く地方公共団体の自主性に委ねる制度となっていること。
- 2 公共サービスの水準の確保という要請を果たす最も適切なサービス提供者を、議会の議決を経て指定するものであり、単なる価格競争による入札とは異なるものであること。
- 3 公の施設の適切かつ安定的な運営の要請も勘案し、施設の設置目的や実情等を踏まえて指定管理期間を定めること。
- 4 住民サービスを効果的、効率的に提供するため、サービスの提供者を民間事業者等から幅広く求めることに意義があり、複数の申請者に事業計画書を提出させることが望ましい。一方、利用者や住民からの評価等を踏まえ同一事業者を再び指定している例もあり、地方公共団体において施設の態様等に応じて適切に選定を行うこと。
- 5 住民の安全確保に十分に配慮するとともに、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、リスク分担、損害賠償責任保険等の加入などの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。
- 6 指定管理者が労働法令を遵守することは当然であり、指定管理者の選定にあたっては、労働法令の遵守や雇用・労働条件への適切な配慮がなされるよう、留意すること。
- 7 情報管理体制のチェックを行う等により、個人情報適切に保護されるよう配慮すること。
- 8 指定期間が複数年度にわたり、かつ指定管理者に対して委託料を支出することが確実に見込まれる場合には、債務負担行為を設定すること。

(6) 総務大臣発言（2011年1月）

公共図書館とか、まして学校図書館については指定管理になじまない、きちっと行政が直営でスタッフを配置して運営すべきだ。

4 図書館の指定管理者制度の導入状況

・導入市区町村（2012年度導入予定含む）

	市	政令市	特別区	町村	計
自治体数	104	8	11	39	162
導入率	13.8%	42.1%	47.8%	7.5%	12.4%
図書館数	172	39	79	42	332
導入率	8.4%	14.1%	35.4%	7.1%	10.6%

・指定管理者の種別（2011年度までの導入館）

	市	政令市	特別区	町村	計	総務省調査*	
民間企業	95	25	72	13	205	69.3%	10,375(14.8%)
NPO	24	0	3	10	37	12.5%	2,311(3.3%)
公社・財団	23	11	0	11	45	15.2%	19,275(27.5%)
その他	5	0	1	3	9	3.0%	38,061(54.4%)
計	147	36	76	37	296	100%	70,022(100%)

*：総務省調査：指定管理者制度導入の公の施設の指定管理者（2009年調査）

・民間企業の指定管理者 2009年調査

	総務省調査	日図協調査
(株)図書館流通センター、および共同企業体	64(50.8%)	37(46.3%)
丸善(株)、および共同企業体	13(10.3%)	11(13.8%)
(株)ヴィアックス、および共同企業体	10(7.9%)	8(10.0%)
その他	39(31.0%)	24(30.0%)
計	126(100%)	80(100%)

・総務省調査

調査年	導入施設数	指定管理者の性質		
		株式会社・有限会社	財団法人	公共的団体
2004年	1,550	113(13.4%)	121(14.4%)	481(57.2%)
2006年	61,565	6,762(11.0%)	22,264(36.2%)	27,718(45.0%)
2009年	70,022	10,375(14.8%)	19,275(27.5%)	29,824(42.6%)

5 図書館への指定管理者制度導入をめぐる

(1) 日本図書館協会「公立図書館の指定管理者制度について」2008年(2010年改訂)

日本図書館協会は、公立図書館の管理運営形態はそれぞれの自治体、および図書館の状況に合わせて創造されるべきもの、多様であるものと考えております。しかし指定管理者制度の適用は適切ではないと考えております。司書集団の専門性の蓄積、所蔵資料のコレクション形成は図書館運営にとって極めて重要なことですが、これは一貫した方針のもとで継続して実施することにより実現できます。図書館は設立母体の異なる他の図書館や関係機関との密接な連携協力を不可欠としています。さらに図書館は事業収益が見込みにくい公共サービスであり、自治体が住民の生涯学習を保障するためにその経費を負担すべき事業です。こういった点からも図書館は、地方公共団体が設置し教育委員

会により運営される仕組みは極めて合理的です。

民間において図書館の管理を安定して行う物的能力、人的能力を有した事業者があるか、指定期間が限られているもとで事業の蓄積、発展ができるか、経費節減により図書館で働く人たちの賃金等労働条件に安定性を欠く事態が招来しないか、など指定管理者制度にある本質的ともいうべき問題点があります。

地方自治法は「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」に指定管理者制度の適用を許容していますが、他の施設の場合はいざ知らず、公立図書館での事例にはこの点に照らした説明が十分ではありません。

図書館への指定管理者制度導入は、文部科学省調査によれば 203 館（6.5% 2008 年 10 月現在）、当協会調査では 2008 年度までに導入した図書館のある市区町村は 98、2009 年度に導入予定図書館のある市区町村は 25、合わせて 123 市区町村です。一方導入しないと答えている市区町村は 471 あります（2008 年 5 月調査）。図書館での導入は極めて少数であることを示しています。都道府県立図書館においても導入しないと答えているところは 26 あります。

図書館協議会において時間をとって議論された事例を聞きますと、再検討や中止を具申するものが多く、導入を促す事例はほとんどありません。議会においても同様に、図書館への導入を積極的促す発言よりも、図書館の役割、住民の期待などを論じ、サービス充実のために態勢強化を求めるものが多くありました。

このような状況を反映したものと思われませんが、先の国会では公立図書館など社会教育施設の指定管理者制度について肯定する意見がありませんでした。“図書館への指定管理者制度適用は、住民サービスの向上、経費削減を図ることを目的とされているが、図書館サービスは、単に利用者数が増えるとか、開館時間数の延長、開館日数の増といった量的なものだけでは測れない性質のものがある、経費削減により安定した長期雇用が保障されず、短期的の職員の入れ替わりによる弊害が生じている、やはり職員の質の向上が大切だ”、との議員質問に対して、文部科学大臣は、“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”、と答弁しました（2008 年 6 月 3 日 参議院文教科学委員会）。

また国会に招致された参考人は、“指定管理者制度の基本的な目的である経費節減が職員の労働条件などいろいろなところに波及していくこと、管理期間の指定は、人々のいろいろな要求をつかまえながら進めていく息の長い継続性が求められる地域の社会教育の営みになじまない”、と制度的問題があることを述べました。

これらの論議を受けて国会は、「国民の生涯にわたる学習活動を支援し、学習需要の増加に答えていくため、公民館、図書館及び博物館等の社会教育施設における人材確保及びその在り方について検討するとともに、社会教育施設の利便性向上を図るため、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、適切な管理運営体制の構築を目指すこと。」との附帯決議をしました。

さらに総務省は 2008 年度の地方財政運営についての通知のなかで、特に指定管理者制度を取上げ、検証、見直しの留意すべき事項を示しました。公共サービス水準の確保、専門的知見を有する外部有識者の視点導入、適切な積算に基づいた委託料など 19 項目におよぶものです。これらを図書館の管理運営の内容にそってつぶさに検討すると、指定管理者制度は図書館には無理な制度であることが明らかとなります。

この間指定管理者制度を導入した例をみると、十分な情報提供や説明がなされず、図書館協議会にも諮ることなく実施に移されたところが多くあります。住民団体が総務省に、住民への説明責任を果たすよう地方公共団体に徹底することを要請するほどです。私も、図書館は利用者、住民と図書館との共同によりつくりあげていくこと、連携協力により、それぞれの自治体の実状に応じた管理運営形態が創造されることを期待しています。

国会の附帯決議にあります「適切な管理運営体制の構築を目指すこと」の検討に資するよう日本図書館協会としても情報提供や意見表明などを引続き行っていくよう努めて参ります。

(2)「これからの図書館像―地域を支える情報拠点をめざして」これからの図書館の在り方 検討協力者会議報告書（2006 年 3 月）

○管理運営形態の考え方

図書館の管理運営形態を検討する際には、具体的な評価基準を作成する必要がある。その内容としては、図書館の設置目的に照らして、図書館サービスの目標や達成度をどう設定するか、どのような内容・計画で実施するか、どのような方法によってサービスの質と量を確保し水準の維持を図るか、どのようにして資料の計画的・長期的な収集を行うか、運営コストの効率性や運営の中立性・公共性をどう確保するか、関係機関等との連携・支援の体制をどう確保するか、住民や地域からの情報収集・提供体制をどう整備するか、運営における責任の所在は明確かどうか、専門的な職員をどう確保するかのほか、専門的な知識・技術を継続的に蓄積するための取組、職員の研修及び計画的な人材育成の実施、設置者と住民による点検・評価の実施方法などが考えられる。これらについて十分に比較検討し、どのような管理運営形態が、当該地域の実情に照らして、当該図書館の設置目的を最も効果的に達成することができるかを十分検討した上で、各地方公共団体が自ら判断すべきである。

(3)「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」（2012 年 8 月）

○図書館法改正時の国会での附帯決議の内容を踏まえた規定

- ・国民の生涯にわたる学習活動を支援し、学習需要の増加に応じていくため、公立図書館における人材確保及びその在り方について、「指定管理者制度の導入の問題点」についても十分考慮し、検討する必要があること。

○管理運営形態の考え方に関すること

指定管理者制度や業務委託を導入する図書館は、民間事業者を含めた法人その他の団体が有するノウハウを活用し、住民サービスの質の向上を図っていくことにより、施設の設置の目的が効果的に達成されるか否かに留意し、導入の可否を決定する必要がある。指定管理者制度を導入した場合に、委託先が定期的に交代する可能性があることから、このような図書館の増加に伴い、図書館職員の専門的な知識・技術をどのように継続的に蓄積していくかについて検討する必要がある。

図書館の管理運営形態を検討する際には、教育委員会は、具体的な評価基準を作成し、当該地域の実情に照らして、当該図書館の設置目的を最も効果的・効率的に達成するにはどのような管理運営形態が適しているかについて、専門的職員の確保や養成に十分留意しつつ検討した上で、判断する必要がある。

(4)「図書館の設置及び運営上の望ましい基準」2012年

三 運営の基本

- ① 図書館の設置者は、当該図書館の設置の目的を適切に達成するため、司書及び司書補の確保並びに資質・能力の向上に十分留意しつつ、必要な管理運営体制の構築に努めるものとする。
- ⑤ 図書館の設置者は、当該図書館の管理を他の者に行わせる場合には、当該図書館の事業の継続かつ安定的な実施の確保、事業の水準の維持及び向上、司書及び司書補の確保並びに資質・能力の向上等が図られるよう、当該管理者の緊密な連携の下に、この基準に定められた事項が確実に実施されるよう努めるものとする。

(5) 文部科学省生涯学習政策局長通知「「図書館の設置及び運営上の望ましい基準」の告示について」2012年

II 留意事項 3 運営の基本について（第一の三関係）

地方自治法（昭和22年法律第67号）第244条の2第3項の規定により指定管理者制度を導入するに当たっては、「指定管理者制度の運用について」（平成22年12月28日総行経第38号）も参考にしつつ、経費削減効果のみに着目するのではなく、適切な指定期間の設定等に留意し、図書館の設置の目的の適切な達成を図ること。

6 「図書館事業の公契約基準」の提起

(1) 公契約とは

公の目的達成のための契約として、委託する教育委員会側、受託する企業双方が遵守すべき事項がある。

地方自治法第2条14項「最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない」への疑問

(2) 日本図書館協会「図書館事業の公契約基準について」2010年

7 武雄市の図書館構想

指定管理者制度からも逸脱

8 司書の専門性の蓄積を保障するための安定的な人事管理

(1) 正規雇用職員の減少、非正規雇用職員の増加

正規雇用：図書館の設立母体が任期の定めがなく直接雇用していること

非正規雇用：図書館の設立母体の直接雇用であっても有期雇用である場合、設立母体以外からの派遣

雇用形態別職員数 2011年4月現在

	正 規	非常勤・臨時	派 遣	総 数	正規率
都道府県	1,606	838.3	253.0	2,697.3	59.5%
市	6,380	10,434.9	3,688.0	20,502.9	31.1%
政令指定都市	1,811	1,467.7	911.1	4,189.8	43.2%
特別区	1,036	1,058.4	2,762.2	4,856.6	21.3%
町村	843	1,911.7	387.5	3,142.2	26.8%
計	11,676	15,711.0	8,001.8	35,388.8	33.0%

非常勤・臨時、派遣の職員数は年間実働1500時間を1人と換算。

したがって総数、正規率（正規雇用職員率）は推定値。

派遣職員がいる図書館 2011年4月現在

	図書館数	派遣職員がいる図書館	職員数	1館当り職員数
都道府県	61	12 (19.6%)	253.0	21.1
市	2,041	444 (21.8%)	3,688.0	8.3
政令指定都市	276	79 (28.6%)	911.1	11.5
特別区	223	162 (72.6%)	2,762.2	17.1
町村	588	82 (13.9%)	387.5	4.7
計	3,189	779 (24.4%)	8,001.8	10.3

(2) 正規雇用司書が業務に専念できる制度＝司書職制度

・経歴管理システム

経歴管理 (Career Development Program) とは、ジョブ・ローテーションを通じて様々な

職場をバランスよく経験することで、視野や知識・技術を幅広く深いものとしていくと同時に、その時々に応じて適切な研修を提供することに、スキルアップを図り、能力開発や人材育成の度合いをチェックして次のステップへと進むといった複合的な取組であり、職員の多様な適性等を生かした人材育成が可能となる。（自治省「地方自治・新時代における人材育成基本方針策定指針」1997年）

- ・地方公務員法

（職階制の根本基準）

第23条

4 人事委員会は、職員の職を職務の種類及び複雑と責任の度に応じて分類整理しなければならない。

(3) 非常勤、臨時職員の安定的継続雇用の制度

- ・短時間勤務正規職員制度

(4) 「望ましい基準」の職員条項について

市町村教育委員会は、市町村立図書館が専門的なサービスを実施するために必要な数の司書及び司書補を確保するよう、その積極的な採用及び処遇改善に努めるとともに、これら職員の職務の重要性にかんがみ、その資質・能力の向上を図る観点から、第一の四の②に規定する関係機関等との計画的な人事交流（複数の市町村又は都道府県の機関等との広域的な人事交流を含む。）に努めるものとする。

9 取組みについて

- ・大義、道理がある
- ・いち早く利用者に伝える 先手必勝
- ・図書館サービス拡充、それを実現する体制についての政策提言
- ・図書館協議会の役割
- ・議会対策
- ・マスコミ

【資料3】

武雄市の新図書館構想について

2012年5月28日

社団法人日本図書館協会

5月4日に発表された「武雄市とカルチャ・コンビニエンス・クラブ株式会社の武雄市立図書館の企画・運営に関する提携基本合意について」には、図書館運営のあり方に関わって解明されるべきことがあります。

「基本合意の骨子」（以下、「骨子」）として、「武雄市図書館・歴史資料館をより市民価値の高い施設として運営するにあたり、CCC[カルチャ・コンビニエンス・クラブ株式会社]が運営する“代官山 蔦屋書店”のコンセプト及びノウハウを導入し、企画すること、及びそのための重要な手段として付属事業を展開すること」と述べ、「提携により武雄市図書館にて実現する9つの市民価値」（別掲。以下、「9つの市民価値」）を挙げ、指定管理者制度により図書館の管理運営をすることとしています。

1 指定管理者制度導入の理由は何か

公立図書館の管理運営の方法、形態は、それぞれの自治体が地域の実状に即して創造されるものですが、教育委員会が直接行うことを原則としております。指定管理者制度は「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、条例で定めるところにより（中略）地方公共団体が指定するもの（指定管理者）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244条の2第3項）と、例外としております。

指定管理者に委ねることによって、図書館設置の目的が効果的に達成できることを示さなければなりません。図書館サービスと管理運営の現状を分析し、克服すべき課題を明確にし、その解決のためには指定管理者に委ねることが欠かせない、必要であることを明らかにすべきです。「骨子」には、“CCCが運営する書店のコンセプト及びノウハウを導入”とあり、「9つの市民価値」には“20万冊の知に出会える場所”“蔦屋書店のノウハウを活用した品揃えやサービスの導入”と抽象的です。図書館サービスに直接言及した改善点が希薄であり、明確ではありません。

2 指定管理者制度導入の手続きについて

指定管理者制度の導入にあたっては、指定の手續、指定管理者が行う管理の基準、業務の範囲を条例で定めることになっております（地方自治法244条の2第4項）。これらについて6

月市議会で審議されるようです。政府はかねてから、これについて具体的事例を挙げ行政指導をしています。

指定管理者の選定基準設定にあたっては、「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」（「平成 20 年度地方財政の運営について」2008 年 6 月総務事務次官）を重視し、「選定委員には施設の行政サービス等に応じた専門家が確保されているか」（「指定管理者制度の運用上の留意事項」2008 年 6 月総務省自治行政局）などを指摘しています。

「武雄市図書館・歴史資料館設置条例」によると「図書館・歴史資料館の運営について、教育委員会の諮問に応じ、必要な事項を調査審議するため、武雄市図書館・歴史資料館協議会を置く。」とあります。今回の提案は図書館の運営上重要な課題と考えますが、この件に関して上記協議会がどのような判断されるか注目します。

また総務省は、「複数の申請者に事業計画書を提出させることなく、特定の事業者を指定する際には、当該事業者の選定理由について説明責任を果たしているか」（前掲 総務省自治行政局）と「留意事項」に挙げております。

3 図書館サービスと「付属事業」について

「9つの市民価値」に列記された多くの点は、「骨子」に言う“重要な手段として展開する付属事業”を色濃く出すものとなっております。図書館の基本的サービスとは無関係のことであり、指定管理者制度導入の理由にはなりません。その必要性についても説明すべきことです。総務省は、指定管理者との間で「自主事業と委託事業について明確な区分が定められているか」を指摘しています（前掲 総務省自治行政局）。図書館事業と指定管理者の自主事業（ここでいう「付属事業」）とを混同しないよう求めています。雑誌販売や文具販売、あるいは T カード、T ポイントの導入が、“重要な手段として付属事業の展開”と位置付けていることについて、疑問を抱かざるを得ません。

4 安定的な労働環境

開館日・開館時間は現行の約 1.6 倍になるようです。そのために必要な人員も相当増加するものと思われませんが、経費は現行 1 億 4,500 万円を 1 割削減できると説明されています。当協会は指定管理者制度導入の実態調査から、経費削減により図書館で働く人たちの賃金等労働条件に安定性を欠く事態を招くことを問題点のひとつとして挙げてきました。安心して継続的に業務に専念できなくなる結果、司書の専門性の蓄積、一貫した方針のもとに継続して実施する所蔵資料のコレクション形成が困難になることの懸念です。利用者サービスの低下に繋がらないための労働環境が必要です。

総務省が「委託料については、適切な積算に基づくものであること」（前掲 総務事務次官）、
「指定管理者の選定にあたっては、指定管理者において労働法令の遵守や雇用・労働条件への
適切な配慮がなされるよう、留意すること」（総務省自治行政局長 2010年12月）をあえて
指摘していることを重視するものです。

5 図書館利用の情報

従来の図書館カードとは別に、図書館利用カードとして「Tカード」の導入が構想されてい
ます。これはポイント付与と一体になっていることから、利用者の個人情報（貸出履歴）は「T
カード」管理者に提供される可能性があります。図書館の管理・運営上の必要性から必然的に
集積される個人の情報は、本来の目的以外に利用されること自体を想定しておりません。図書
館の管理・運営とは基本的に関係のないことへの利用は、「利用者の秘密を守る」ことを公に
市民に対して約束している公共図書館の立場からは肯定しがたいことです。

このことは、当協会が図書館運営のよりどころとして示している「図書館の自由に関する宣
言」では「図書館は利用者の秘密を守る」ことを明らかにしていますが、これは「図書館利用
者は、個人のプライバシーと匿名性への権利を有するものである。図書館専門職とその他の図
書館職員は、図書館利用者の身元ないし利用者がどのような資料を利用しているかを第三者に
開示してはならない。」（IFLA 図書館と知的自由に関する声明）1999年3月25日国際図書
館連盟理事会承認）と国際的にも公認された原則です。

特定の個人の利用履歴ではなく、例えば40代・男性が利用した資料などのデータは、図書
館運営の評価等にとって重要なものであり、図書館で収集、活用されています。これが図書
館運営と無関係に、指定管理者の企業の本来事業に活用するために提供できることか、慎重な検
討が必要です。指定管理者にそのような便宜を与えることが許されるか、先に挙げた総務省の
言う「自主事業と委託事業について明確な区分」との関連も含めて考えるべきことです。

6 図書館利用へのポイント付与

「Tカード」を使用することにより、その貸出実績に応じてポイントが付与されることを“重
要な付属事業”と説明されています。図書館は他の施設と異なり収益が伴わないものであり、
指定管理者の収入は専ら自治体からの委託料のみのはずです。「ポイント」の原資は何か、ま
たそれは行政サービスとは異質のサービスではないか疑問が生じます。公の施設のあり方、指
定管理者制度のあり方にも関わる内容があるのではないかと、思われます。

武雄市図書館の指定管理者制度導入の構想について、これらの解明を通じて、よりよい図書
館づくりとなるよう期待します。当協会もそのための支援、協力をすることを表明するもので

す。

提携により武雄市図書館にて実現する 9 つの市民価値

1. 20 万冊の知に出会える場所
2. 雑誌販売の導入
3. 映画・音楽の充実
4. 文具販売の導入
5. 電子端末を活用した検索サービス
6. カフェ・ダイニングの導入
7. 「代官山 蔦屋書店」のノウハウを活用した品揃えやサービスの導入
8. T カード、T ポイントの導入
9. 365 日、朝 9 時～夜 9 時までの開館時間

平成 25 年度地方財政対策のポイント

総務省自治財政局
平成 25 年 1 月 29 日

1 通常収支分

地方が安定的に財政運営を行うことができるよう、一般財源総額を平成 24 年度と同水準を確保

一般財源総額	59.8 兆円(前年度 59.6 兆円)
・ 地方税	34.0 兆円(同 33.7 兆円)
・ 地方譲与税・地方特例交付金	2.5 兆円(同 2.4 兆円)
・ 地方交付税	17.1 兆円(同 17.5 兆円)
・ 臨時財政対策債	6.2 兆円(同 6.1 兆円)

※ 水準超経費除きの一般財源総額は 59.0 兆円(前年度 59.0 兆円)

○ 地方公務員給与費の臨時特例

平成 25 年 7 月から国家公務員と同様の給与削減を実施することを前提として、地方公務員給与費を削減

- ・ 給与削減額 0.9 兆円

○ 防災・減災事業、地域の活性化等の緊急課題への対応

防災・減災事業、地域の活性化等の緊急課題へ対応するため、給与削減額に見合った事業費を、歳出に特別枠を設定して計上

- ・ 全国防災事業費(地方負担分) 0.1 兆円
※東日本大震災分(全国防災事業)に計上
- ・ 緊急防災・減災事業費 0.5 兆円
- ・ 地域の元気づくり事業費 0.3 兆円
※算定にあたり、各地方公共団体のこれまでの人件費削減努力を反映

(参考)

平成 24 年度補正予算において、地域の元気臨時交付金(地域経済活性化・雇用創出臨時交付金)を創設 1.4 兆円

2 東日本大震災分

○ 震災復興特別交付税

復旧・復興事業の地方負担分、地方税の減収分等を全額措置するため 0.6 兆円確保

平成 25 年度地方財政対策の概要

総務省自治財政局
平成 25 年 1 月 29 日

I 平成 25 年度の地方財政の姿

1 通常収支分

① 地方財政計画の規模	81兆9,100億円程度	(前年度比+500億円程度、+0.1%程度)
② 地方一般歳出	66兆4,200億円程度	(前年度比▲400億円程度、▲0.1%程度)
③ 一般財源総額	59兆7,526億円	(前年度比+1,285億円、+0.2%)
・水準超経費除き	59兆 26億円	(同 +285億円、+0.0%)
④ 地方交付税の総額	17兆 624億円	(② 17兆4,545億円、▲3,921億円、▲2.2%)
⑤ 地方税及び地方譲与税	36兆3,645億円	(② 35兆9,184億円、+4,461億円、+1.2%)
⑥ 臨時財政対策債	6兆2,132億円	(② 6兆1,333億円、+ 799億円、+1.3%)
⑦ 財源不足額	13兆2,808億円	(② 13兆6,846億円、▲4,038億円、▲3.0%)

2 東日本大震災分

(1) 復旧・復興事業

- | | | |
|-------------|-------------|--|
| ① 震災復興特別交付税 | 6,198億円 | (② 6,855億円、▲657億円、▲9.6%) |
| ② 規模 | 2兆4,000億円程度 | (② 17,788億円、+6,300億円程度、+35.3%程度) |

(2) 全国防災事業

- | | | |
|----|-----------|---|
| 規模 | 2,000億円程度 | (② 6,329億円、▲4,300億円程度、▲67.9%程度) |
|----|-----------|---|

II 通常収支分

いわゆる「15ヶ月予算」の考え方に即して、地方が安定的に財政運営を行うことができるよう、平成24年度においては、補正予算に伴う地方負担について適切な措置を講じるとともに、平成25年度においては、地方交付税等の一般財源総額について、平成24年度地方財政計画と同水準を確保

1 地方財源の確保

一般財源総額 59兆7,526億円（前年度比 +1,285億円、+0.2%）

一般財源（水準超経費除き）の総額 59兆 26億円（同 +285億円、+0.0%）

※ 一般財源比率 65.4%程度(㊟65.3%)

・ 地方税	34兆 175億円	（前年度比 +3,606億円、+ 1.1%）
・ 地方譲与税	2兆 3,470億円	（同 + 855億円、+ 3.8%）
・ 地方交付税	17兆 624億円	（同 ▲3,921億円、▲ 2.2%）
・ 地方特例交付金	1,255億円	（同 ▲ 20億円、▲ 1.6%）
・ 臨時財政対策債	6兆 2,132億円	（同 + 799億円、+ 1.3%）
・ 全国防災事業の一般財源充当分	▲130億円	（同 ▲ 34億円、+35.4%）

（参考）

平成24年度補正予算において、地域の元気臨時交付金（地域経済活性化・雇用創出臨時交付金）を創設 1兆 3,980億円

地方債総額 4兆9,385億円（前年度比 ▲ 936億円、▲ 1.9%）

臨時財政対策債含み 11兆1,517億円（同 ▲ 137億円、▲ 0.1%）

※ 地方債依存度（臨時財政対策債を含む） 13.6%程度(㊟13.6%)

・ 通常債	4兆 1,385億円	（前年度比 ▲ 736億円、▲ 1.7%）
・ 財源対策債	8,000億円	（同 ▲ 200億円、▲ 2.4%）
（参考）臨時財政対策債	6兆 2,132億円	（同 + 799億円、+ 1.3%）

1 地方交付税の確保

地方交付税 17兆 624億円（前年度比 ▲ 3,921億円、▲ 2.2%）

① 地方交付税の法定率分等	10兆 7,948 億円
・ 国税 5 税分の法定率分	11兆 2,304 億円
・ 国税決算精算分 (19、20) 等	▲ 3,808 億円
・ 交付税特別会計借入金償還額	▲ 1,000 億円
・ 交付税特別会計借入金支払利子	▲ 1,746 億円
・ 平成 24 年度からの繰越金	2,199 億円
② 一般会計における加算措置等	5兆 6,176 億円
・ 折半対象以外の財源不足における補填 (既往法定分等)	1兆 231 億円
・ 別枠の加算 (財源不足の状況を踏まえた加算)	9,900 億円
・ 臨時財政対策特例加算	3兆 6,045 億円
③ 地方公共団体金融機構の公庫債権金利変動準備金の活用	6,500 億円

(参考) 地方交付税の推移 (兆円)

	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
地方交付税	18.1	16.9	16.9	15.9	15.2	15.4	15.8	16.9	17.4	17.5	17.1

3 財源不足の補填

平成25年度における財源不足 13兆2,808億円 (24)13兆6,846億円)

うち折半対象財源不足 7兆2,091億円 (24) 7兆6,722億円)

- 平成 23 年度から平成 25 年度までの間において適用することとされている国と地方の折半ルールに基づき以下のとおり補填

【折半対象以外の財源不足】	6兆 717 億円
① 財源対策債の発行	8,000 億円
② 地方交付税の増額による補填	2兆 6,631 億円
・ 一般会計における加算措置 (既往法定分等)	8,231 億円
・ 別枠の加算 (財源不足の状況を踏まえた加算)	9,900 億円
・ 交付税特別会計剰余金の活用	2,000 億円
・ 地方公共団体金融機構の公庫債権金利変動準備金の活用	6,500 億円
③ 臨時財政対策債の発行 (既往債の元利償還金分等)	2兆 6,086 億円

【折半対象財源不足】 7兆2,091億円

① 地方交付税の増額による補填(臨時財政対策特例加算) 3兆6,045億円

② 臨時財政対策債の発行(臨時財政対策特例加算相当額) 3兆6,045億円

4 地方長期債務残高の抑制

交付税特別会計借入金を償還 1,000億円

5 地方公務員給与費の臨時特例

平成25年7月から国家公務員と同様の給与削減を実施することを前提として、地方公務員給与費を削減 ▲8,504億円(うち一般財源▲7,854億円)

6 防災・減災事業、地域の活性化等の緊急課題への対応

防災・減災事業、地域の活性化等の緊急課題へ対応するため、給与削減額に見合った事業費を、歳出に特別枠を設定して計上 8,523億円

- 全国防災事業費(地方負担分) 973億円
※東日本大震災分(全国防災事業)に計上
- 緊急防災・減災事業費 4,550億円
- 地域の元気づくり事業費 3,000億円
※算定にあたり、各地方公共団体のこれまでの人件費削減努力を反映

7 社会保障関係費の自然増等への対応

国と同様、地方の社会保障関係費も毎年度大幅な自然増となることに対応し、地方負担(補助・単独)額を増額計上し、対応する財源を確保

- 地方負担(補助・単独)額の増額分の内訳
 - ・ 一般行政経費補助(生活保護、医療、介護等) 3,600億円程度
 - ・ 一般行政経費単独 1,900億円程度

8 住民税の年少扶養控除廃止等による追加増税分等

平成 25 年度における住民税の年少扶養控除廃止等による追加増収分等（使途未定額：886 億円）については、以下の国庫補助事業の一般財源化に活用

- ・ 子宮頸がん等ワクチン接種緊急促進基金を活用した国庫補助事業 522 億円
- ・ 妊婦健康診査支援基金を活用した国庫補助事業 364 億円

[上記の措置と併せて講じる措置]

○ 予防接種関係

- ・ 既存の予防接種法に基づく定期接種（一類疾病分）に係る公費負担の範囲（被接種者数<総接種費用>の 20%分）を、子宮頸がん等ワクチン緊急促進基金を活用した国庫補助事業と同様の範囲（被接種者数<総接種費用>の 90%分）に見直すべく、法令改正その他必要な措置を実施

○ 難病対策<特定疾患治療研究事業>関係

- ・ 平成 26 年度予算において都道府県の超過負担の解消を実現すべく、法制化その他必要な措置について調整
- ・ 平成 25 年度予算において国庫補助金を増額 436 億円（~~24~~346 億円）

Ⅲ 東日本大震災分

1 震災復興特別交付税

地方の復旧・復興事業費及びその財源については、通常収支とは別枠で整理した上で、震災復興特別交付税を確保

○ 震災復興特別交付税	6,198億円
	(前年度比 ▲ 657億円、▲ 9.6%)
○ 震災復興特別交付税により措置する財政需要	
① 直轄・補助事業の地方負担分	4,083億円
② 地方単独事業分	1,220億円
・ 単独災害復旧事業	510億円
・ 中長期職員派遣、除染等	710億円
③ 地方税等の減収分	895億円
・ 地方税法等に基づく特例措置分	785億円
・ 条例減免分	110億円

※ 平成25年度の所要額は6,198億円であるが、予算額は、年度調整分145億円を除いた6,053億円（平成24年度予算額：5,490億円）となる。

※ 震災復興特別交付税の平成23～25年度分の累計額は2兆9,392億円

2 全国防災事業

東日本大震災の教訓を踏まえて実施する全国防災事業（直轄・補助事業費）を2,000億円程度計上

- 平成25年度の直轄・補助事業の地方負担分(973億円)は、地方公務員給与費の臨時特例に対応した措置分

地方公務員給与の臨時特例と緊急課題への対応について

- 平成25年7月から国家公務員と同様の給与削減を実施することを前提として、地方公務員給与費を削減
- 防災・減災事業、地域の活性化等の緊急課題へ対応するため、給与削減額に見合った事業費を、歳出に特別枠を設定して計上

1. 増減額

(1) 地方公務員給与費削減額	▲8,504億円
(うち一般財源)	▲7,854億円
(2) 緊急課題への対応	
① 全国防災事業費(地方負担分)	973億円
② 緊急防災・減災事業費	4,550億円
③ 地域の元気づくり事業費	3,000億円
計	8,523億円

2. 緊急課題への対応に係る財政措置

地方財政計画の歳出に特別枠を設定して計上し、以下の地方財政措置を講じる。

- ① 全国防災事業費(直轄・補助事業の地方負担分) ※東日本大震災分(全国防災事業)に計上
全国防災事業債 充当率 100% 交付税措置率 80%
- ② 緊急防災・減災事業費(地方単独事業)
緊急防災・減災事業債 充当率 100% 交付税措置率 70%
- ③ 地域の元気づくり事業費
 - ・ 地域経済の活性化事業など、各地域の実情に応じた地域の元気づくり事業について、普通交付税により措置
 - ・ 算定に当たっては、各地方公共団体のこれまでの人件費削減努力を反映

「公務員の給与改定に関する取扱いについて」(抄)(平成25年1月24日 閣議決定)

- 5 各地方公共団体においては、これまでも自主的な給与削減措置や定員削減などの行財政改革の取組が進められてきたところであるが、一方で、東日本大震災を契機として防災・減災事業に積極的に取り組むとともに、長引く景気の低迷を受け、一層の地域経済の活性化を図ることが喫緊の課題となっている。

こうした地域の課題に迅速かつ的確に対応するため、平成25年度における地方公務員の給与については、国家公務員の給与の改定及び臨時特例に関する法律(平成24年法律第2号)に基づく国家公務員の給与減額支給措置を踏まえ、各地方公共団体において速やかに国に準じて必要な措置を講ずるよう要請する。

緊急防災・減災事業について

平成25年度の地方公務員給与費の臨時特例に対応し、緊急に防災・減災事業に取り組むため、緊急防災・減災事業費（地方単独事業）を4,550億円計上

1. 対象事業

地域の防災力を強化するための施設の整備、災害に強いまちづくりのための事業及び災害に迅速に対応するための情報網の構築などの地方単独事業。

(1) 地域の防災力を強化するための施設の整備

- ① 防災の拠点となる施設（地域防災センター等）の整備
- ② 津波からの避難路・避難階段、津波避難タワーの整備
- ③ 消防団の機能強化のための整備（救助資機材搭載型車両等） など

(2) 災害に強いまちづくりのための事業

- ① 地域防災計画上の避難所とされている公共施設や災害時に災害対策の拠点となる施設等の耐震化
- ② 津波対策の観点から移転が必要な災害対策の拠点となる施設等の移転
- ③ 災害時要援護者対策のための社会福祉施設の耐震化 など

(3) 災害に迅速に対応するための情報網の構築

- ① 防災行政無線のデジタル化
- ② 消防救急無線のデジタル化
- ③ 広域化等に伴う高機能消防指令センターの整備 など

2. 財政措置

(1) 地方債の充当率 100%

(2) 交付税措置 元利償還金について、その70%を基準財政需要額に算入

3. 事業年度

平成25年度

※ 全国防災事業費（直轄・補助事業の地方負担分）については、東日本大震災分に全国防災事業費として973億円を計上し、全国防災事業債（充当率100%、交付税措置率80%）により措置。

1. 平成25年度地方財政収支見通しの概要(通常収支分)

項 目		平成25年度 (見込)	平成24年度	増減率 (見込)
歳 入	地 方 税	340,175 億円	336,569 億円	1.1 %
	地 方 譲 与 税	23,470 億円	22,615 億円	3.8 %
	地 方 特 例 交 付 金	1,255 億円	1,275 億円	▲ 1.6 %
	地 方 交 付 税	170,624 億円	174,545 億円	▲ 2.2 %
	地 方 債	111,517 億円	111,654 億円	▲ 0.1 %
	うち臨時財政対策債	62,132 億円	61,333 億円	1.3 %
	全 国 防 災 事 業 一 般 財 源 充 当 分 (注2)	▲ 130 億円	▲ 96 億円	35.4 %
	歳 入 合 計	約 819,100 億円	818,647 億円	約 0.1 %
	「 一 般 財 源 」	597,526 億円	596,241 億円	0.2 %
	(水 準 超 経 費 を 除 く)	590,026 億円	589,741 億円	0.0 %
歳 出	給 与 関 係 経 費	約 197,500 億円	209,760 億円	約 ▲ 5.9 %
	退 職 手 当 以 外	約 177,900 億円	188,247 億円	約 ▲ 5.5 %
	退 職 手 当	約 19,600 億円	21,513 億円	約 ▲ 9.0 %
	一 般 行 政 経 費			
	うち単独分	約 140,000 億円	138,095 億円	約 1.4 %
	地 域 経 済 基 盤 強 化 ・ 地 雇 用 等 対 策 費	14,950 億円	14,950 億円	0.0 %
	公 債 費	約 131,100 億円	130,790 億円	約 0.2 %
	投 資 的 経 費			
	うち単独分	約 50,000 億円	51,630 億円	約 ▲ 3.1 %
	給与の臨時特例対応分	7,550 億円	—	皆増
	緊急防災・減災事業費	4,550 億円	—	皆増
	地域の元気づくり事業費	3,000 億円	—	皆増
	公 営 企 業 繰 出 金	約 25,800 億円	26,590 億円	約 ▲ 3.1 %
	うち企業債償還費 普通会計負担分	約 16,400 億円	16,824 億円	約 ▲ 2.7 %
	水 準 超 経 費	7,500 億円	6,500 億円	15.4 %
	歳 出 合 計	約 819,100 億円	818,647 億円	約 0.1 %
(水 準 超 経 費 を 除 く)	約 811,600 億円	812,147 億円	約 ▲ 0.1 %	
地 方 一 般 歳 出	約 664,200 億円	664,533 億円	約 ▲ 0.1 %	

(注1) 本表は、地方公共団体の予算編成のための目安として作成したものであり、計数は精査の結果、異動する場合があります。

(注2) 全国防災事業一般財源充当分の平成24年度の額は、平成24年度地方財政計画に計上された「緊急防災・減災事業一般財源充当分」の額である。

算定経費

- 地方財政計画において「地域の元気づくり事業費」が計上されたことから、地方交付税においては、新たな費目を設けて、地域の活性化などの需要額を措置。
- 算定にあたっては地域の活性化に係る基礎額に、給与水準、職員数削減の要素で適切に加算。

算定額

道府県分	1,950億円程度
市町村分	1,050億円程度

算定方法

※単位費用については仮置き。係数等についてはH25算定時には変更があり得ることに留意。

《道府県分》

単位費用 × 人口 × 段階補正 × (1 + a × ラスパイレシ指数を用いた係数 (A) + b × 職員数削減を用いた係数 (B))
(528円程度)

A : (100 / 当該団体のラスパイレシ指数 (H24年度※) - 1) × 100

※H24ラスパイレシ指数は、国の給与削減措置がなかったと仮定した場合の指数を用いる。

H24の数値が100未満の場合は、H24又は直近5年間 (H20~24) の平均値の小さい方を用いる。なお、Aが10を超える場合は、10とする。

B :
$$\frac{(\text{当該団体の職員数 (H20~24年度の平均)} - \text{当該団体の職員数 (H5~9年度の平均)}) / \text{当該団体の職員数 (H5~9年度の平均)}}{(\text{全団体の職員数 (H20~24年度の平均)} - \text{全団体の職員数 (H5~9年度の平均)}) / \text{全団体の職員数 (H5~9年度の平均)}}$$

a : ラスパイレシ指数を用いた算定額を650億円程度とするための率

b : 職員数削減を用いた算定額を650億円程度とするための率

・段階補正係数については、(地域振興費の段階補正係数) × 0.35程度 + 0.65程度とする。

《市町村分》

単位費用 × 人口 × 段階補正 × (1 + a × ラスパイレシ指数を用いた係数 (A) + b × 職員数削減を用いた係数 (B))
(262円程度)

A、Bについては道府県分と同様

a : ラスパイレシ指数を用いた算定額を350億円程度とするための率

b : 職員数削減を用いた算定額を350億円程度とするための率

・段階補正係数については、(地域振興費の段階補正係数) × 0.75程度 + 0.25程度とする。

平成 25 年度の臨時財政対策債発行可能額について

1 都道府県と市町村の割合

平成 24 年度の発行可能額（都道府県：37,935.5 億円、市町村：23,397.5 億円）を基礎とした上で、平成 25 年度における増加額(799 億円)について、都道府県と市町村の地方税等の増収見込額を、都道府県と市町村の割合に反映させることとしています。

2 財源不足額基礎方式への移行

財政力の弱い地方公共団体に配慮し財源調整機能を強化する観点から、平成 23 年度から 3 年間で段階的に「人口基礎方式」を廃止してきており、平成 25 年度においては「財源不足額基礎方式」へ完全移行することとしていますので、都道府県、市町村それぞれにおいて、全額財源不足額基礎方式で配分することとなります。

上記 1 及び 2 の整理により、平成 25 年度における都道府県及び市町村の臨時財政対策債の発行可能額は、おおむね下表のとおりと見込まれます。

(単位：億円)

区 分	平成 25 年度	平成 24 年度	差引	(参考) 変化率	
都道府県	人 口 基 礎	-	5,151	△5,151	
	財源不足額基礎	38,470	32,785	5,685	
	計	38,470	37,936	534	1.4%
市 町 村	人 口 基 礎	-	4,566	△4,566	
	財源不足額基礎	23,662	18,832	4,830	
	計	23,662	23,398	264	1.1%
合 計	人 口 基 礎	-	9,716	△9,716	
	財源不足額基礎	62,132	51,617	10,515	
	計	62,132	61,333	799	1.3%

※表示未満四捨五入しているため、区分ごとの数値と合計が一致しない。

基準財政収入額の推計に係る留意事項について

- 1 基準財政収入額の見積りに当たっては、前年度（24年度）の実績値を基礎数値として用いるものが多いことに加え、法人関係税等の精算額が加算されることとなることから、団体ごとの増減は必ずしも一律ではないので、過少に見積もることのないようにすること。
- 2 個人住民税（所得割）の推計に当たっては、課税状況調における各団体の算出税額や納税義務者数の増減等により団体ごとの増減は必ずしも一律ではないので、過少に見積もることのないようにすること。
- 3 地方たばこ税における道府県から市町村への税源移譲が行われることから、基準財政収入額の算定に当たっても所要の改正を行うこととしているので、所要額を見積もること。
- 4 東日本大震災に係る地方税法の改正等に伴う減収見込額については、その75%を基準財政収入額に加算することとしているので、所要額を見積もること。
- 5 上記のほか、現時点では、前年度の基準財政収入額（精算分を除く）に、地財計画の増減率等に乗じるなどの方法により全国（交付団体）の総額を見積もっている。

(1) 24年度の調定見込額（平成24年10月31日付事務連絡）を基礎として見積もるもの

区 分	見 積 も り 方 法
法人関係税	[法人税割] 24年度「調定見込額(現事業年度分)」に、 道府県分にあつては、0.99 程度 市町村分にあつては、1.01 程度 を乗じて試算 [法人事業税] 24年度「所得・収入金額課税分(現事業年度分)」に、 1.14 程度 を乗じて試算 (注) 上記の乗率は、調定見込額から平均的な伸率を推計したものである。
利子割(交付金)	24年度調定見込額に、 道府県分にあつては、1.18 程度 市町村分にあつては、1.08 程度 を乗じて試算

(2) 24年度の基準財政収入額に地財計画の増減率を乗じて見積もる主なもの

区 分	道府県分	市町村分
配当割(交付金)	1.28 程度	1.28 程度
株式等譲渡所得割(交付金)	0.71 程度	0.70 程度
地方消費税(交付金)	1.02 程度	1.01 程度
自動車取得税(交付金)	1.03 程度	0.88 程度
軽油引取税(交付金)	1.04 程度	1.04 程度

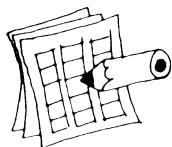
(3) 24年度の譲与見込額を基礎として見積もるもの

区 分	見 積 も り 方 法
地方法人特別譲与税	24年度「譲与見込額」に、 1.08 程度 を乗じて試算 (注) 上記の乗率は、譲与見込額から平均的な伸率を推計したものである。

一般社団法人 茨城県地方自治研究センター役員・研究員体制

理事長	吉成好信(代表理事)	監事	木村重雄
副理事長	鈴木博久	監事	飯田正美
副理事長	帯刀治	研究員	黒江正臣
専務理事	千歳益彦	研究員	岡野孝男
常務理事	本田佳行	研究員	波多昭治
理事	堀良通	研究員	柴山章
理事	佐川康弘	研究員	内山一
理事	菊池正則	研究員	大高みよ
理事	石松俊雄		

編集後記



・松岡 要（日本図書館協会元事務局長）さんから、公立図書館への指定管理者制度の導入に関する課題についての論文を寄稿していただきました。

2003年9月の地方自治法第244条の改正による「指定管理者制度」は、そのスタート時点から様々な課題が議論されてきました。本論では、指定管

理者制度に対する国の方針の変遷過程についての検討がされています。

又、図書館の役割は、求められた資料・情報を確実に提供すること。このことを実現する仕組み、組織はどうあるべきかについての貴重な提起がされています。

自治権いばらき

No.110 2013年3月5日発行

発行所 一般社団法人 茨城県地方自治研究センター
水戸市桜川2-3-30 自治労会館内
TEL 029-224-0206

編集・発行人 吉成好信

印刷 凸紋字

水戸市栗崎町1242 TEL 029-269-2307