

公立図書館における公共サービス基本法の影響

赤山みほ

(筑波大学大学院図書館情報メディア研究科)

【要旨】

本研究の目的は、公立図書館における「公共サービス基本法」の影響について明らかにすることである。「公共サービス基本法」は、2009年に施行され、公共サービスの理念を定めた法である。具体的には、(1) 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、(2) 国民の意見の反映、(3) 従事するものの労働環境の整備等を定めること、である。本研究では、(1) について地方公共団体で明文化されているかどうかを明らかにする。対象は2014年度までに公立図書館へ指定管理者制度を導入した186団体のウェブサイトを対象としてガイドラインの収集、分析を実施した。結果として、186団体中38団体よりガイドラインを収集し、うち8団体で責任分担について言及があることが明らかになった。

1. はじめに

1.1 研究背景

公立図書館（以下、図書館）における図書館サービスの根拠規定としては「図書館法」があり、関連法としては「社会教育法」、「教育基本法」、「地方教育行政法」、「地方自治法」が挙げられる。そこへ、新たに平成21（2009）年「公共サービス基本法」が成立、施行された。

「公共サービス基本法」が制定された背景としては、行財政改革が進められるなかで、これまで国や地方公共団体が担ってきた公共サービスを民間事業者等が担うことが可能になった。そのため、官民の責任分担が不明確になり、また公共サービスを提供する労働者の労働条件の悪化が指摘され、公共サービスの利益を享受するはずの市民が不利益を被るという問題が懸念されたため、市民の視点に立って公共サービスの理念を定める「公共サービス基本法」が制定された¹⁾。これは、換言すれば、公共サービスの外部委託・民間委託が推進されている状況から、“そのマイナス面や問題点を改善しようとしたもの”²⁾ともいうことができる。

「公共サービス基本法」の目的は、“国、地方公共団体及び公共サービスに従事する者の責務を明らかにする”³⁾ことである。特に、以下の3点について基本事項として定めることによって市民の社会生活に寄与することを目的とし

ている。すなわち、(1) 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、(2) 国民の意見の反映、(3) 従事するものの労働環境の整備等を定めること、である。また、“公共サービスを委託した場合でも国または地方公共団体の事務・事業であるということは自明”⁴⁾であるとされており、従って図書館サービスの外部委託・民間委託についても「公共サービス基本法」が適用される。

外部委託・民間委託は公共サービスの効率性を重視して導入されるが、効率性と安全性はトレードオフの関係にあり、効率性を重視したあまりに公共サービスの水準が低下し、利用者の安全性の確保ができないという指摘がある^{5) 6)}。また、図書館サービスの大半を外部委託・民間委託することが可能な指定管理者制度については、図書購入費の不正使用があったとして、住民によって訴訟が起こされた事例⁷⁾や、住民投票によって指定管理者制度の導入が否決された事例⁸⁾がある。

指定管理者制度が導入された図書館は毎年増加傾向⁹⁾にあり、今後も訴訟リスクが予想され、地方公共団体と民間事業者等との責任分担の明確化がますます求められているといえる。しかし、すでに「公共サービス基本法」の施行からおよそ7年が経過しているにもかかわらず、図書館への影響について検討されている研究は見当たらない。したがって、本研究では、「公共サービス基本法」に規定された、公共サービスを外部委託・民間委託した場合の役割分担の明確化についての影響を検討する。図書館と関連法令についてはすでに先行研究が多くある。関連法と図書館について検討することは、より良い図書館サービスの提供のために、現代社会のなかで求められている図書館像を定義していくことにもつながるであろう。そこで、本研究では特に指定管理者制度の導入された図書館に着目する。

1.2 研究目的

本研究では図書館における「公共サービス基本法」の影響について明らかにすることを目的とする。外部委託・民間委託の方法としては業務委託や指定管理者制度、PFIがある。業務委託では、業務委託の範囲は厳格に定められており業務委託の範囲外の業務を行うことは違法行為とみなされる。PFIは要求水準書を作成することが定められており、役割分担や責任分担については明確化がされている。他方、指定管理者制度については地方公共団体の裁量が大きく、役割分担や責任分担に関して明確化がされているかは明らかになっていない。したがって、本研究では、特に指定管理者制度を対象として、役割分担や責任分担に関する明確化の現状を明らかにする。本研究の成果によって、責任分担に関して望ましい項目や基準を示すことで、地方公共団体のより良い公共サービスの提供に資することが期待できる。

2. 先行研究

2.1 図書館サービスと公共サービス基本法

山本順一は、「公共サービス基本法」について以下の2点を指摘している。すなわち、(1) 公共サービス分野において憲法と法律をつなぐ役割を持ち、(2) 「教育基本法」と「社会教育法」、「地方自治法」と「地方教育行政法」とは異なる位相において、図書館サービスを規律する「図書館法」の上位法、と指摘している¹⁰⁾。また、「公共サービス基本法」のなかで定義されている公共サービスに図書館サービスが当てはまることを指摘し、図書館サービスと対応させて解釈している。第8条については以下のように論じている。

地方公共団体が、図書館サービスの実施に関する業務を外部に委託するような場合には、その図書館サービスの実施に関し、当該委託を受けた事業者との間で、それぞれの役割の分担および責任の所在を明確化しなければならず(8条)、地方自治法244条の2第3項に定める指定管理者についても当然役割の分担と責任の明確化が求められ、直営か否かにかかわらず、究極的責任は地方公共団体に課される。

すなわち、指定管理者として指定された民間事業者等との間で取り交わされた協定等に責任分担やリスク分担について明文化が求められる。また、「地方自治法」と併せて考えてみると、外部委託・民間委託であっても図書館サービスそのものについての責任は地方公共団体が負っている。指定管理者の決定は、当該地方公共団体の議会の議決によって行われる。したがって、民間事業者等が追うべき責任と明確化されたものであっても、地方公共団体の責任は免除されないということがいえるであろう。

2.2 指定管理者制度とガイドライン

指定管理者制度では、本来であれば制度導入のために行われるべき、総務省による計画や運営方針、条例のひな形といった導入のためのガイドラインの作成が行われなかった。そのため、地方公共団体が独自に導入のための計画や運営方針を作成せざるを得なくなり、“地方自治体の作る指針・条例は玉石混淆”¹¹⁾になったと指摘されている。したがって、指定管理者制度は、導入のためのガイドラインもないまま地方公共団体それぞれが手探りの状態で導入していると言えるであろう。

指定管理者制度が導入されている公共施設のうち、およそ90%の施設でリスク分担や責任分担(以下、責任分担という)に関する各事項について選定時や協定等に提示されている¹²⁾。また、地方公共団体で行政改革に係る“計画・方針”のうち、約85%が地方公共団体のウェブサイトなどで公表されていることが明らかになっている¹³⁾。しかし、項目の具体的な内容や記述については明らかになっておらず、公立図書館における責任分担についても明らかになっていない。

3. 対象と研究手法

3.1 対象

「公共サービス基本法」で規定されている地方公共団体における外部委託・民間委託の責任分担の明確化について、まず現状を明らかにする必要がある。2.2で述べた通り、地方公共団体で行政改革に関わる計画や方針はウェブサイトで公表されており、同様に指定管理者制度の導入のためのガイドラインもウェブサイトで公表されている可能性は高い。社会教育調査によって、公共施設へ指定管理者制度が導入されている割合は公共施設全体の約30%であることが明らかになっているが、地方公共団体名は明らかになっていない¹⁴⁾。ただし、図書館については、日本図書館協会が調査を実施し、指定管理者制度を導入している地方公共団体名が明らかである。

本研究では、指定管理者制度に係わる計画・方針について書かれている文書をガイドラインと定義し、責任分担について記述があるか否か、具体的な記述内容を調査する。

調査対象は、日本図書館協会の調査で明らかになっている、2014年度までに指定管理者制度を図書館へ導入した地方公共団体186団体である。2.2でも述べた通り、指定管理者制度に関するガイドラインは公表されている可能性が高く、責任分担についても記述があると考えられる。したがって、本研究では186団体のウェブサイトからガイドラインを収集し、分析を行った。

3.2 調査期間

期間は、2015年5月1日から10月31日である。地方公共団体186団体のウェブサイトを対象とした。収集は、ガイドラインの有無を確認し、ガイドラインが掲載されていた場合に実施した。具体的な収集方法については3.3で述べる。さらに、ガイドラインの更新がされているかどうかを明らかにするため、同様の手法で2016年9月1日から10月31日までにガイドラインの改訂の有無の確認を実施した。

3.3 研究手法

ウェブサイトは、サイト内検索とGoogleのドメイン指定を用いて検索を実施した。ウェブサイトにガイドラインが掲載されているか否かを調査し、掲載されている場合にはガイドラインを収集し保存した。検索で使用したキーワードは精度よりも再現率を重視し“指定管理”を用いた。

サイト内検索とGoogleのドメイン指定の検索で得られた検索結果のうち、1～20番目まで表示された検索結果のリンクを閲覧し調査を実施した。ただし、サイト内検索がもともとGoogleのドメイン指定である場合には、Googleのドメイン指定検索は実施しなかった。サイト内検索等で、指定管理者制度に関連するWebページが得られた場合には、そのままHTMLファイルで保存し、またWebページ内にガイドラインがあり、かつPDFファイルである場合にはPDFフ

ファイルで保存した。保存した HTML ファイルと PDF ファイルを分析し、責任分担に関する項目を抽出した。

4. 研究結果と考察

ガイドラインは、地方公共団体 186 団体のうち 38 団体（20.4%）より収集できた。以下は 38 団体より収集したガイドラインの分析結果である。

「公共サービス基本法」が施行された 2009 年以降に作成されたガイドラインは 23 件、うち改訂が確認できたのは 8 件である。また、指定管理者制度が導入された当時の 2006 年までに作成され、それ以後改訂されていないガイドラインは 7 件あった。改訂されていないガイドラインでは、いずれも責任分担については記述が見当たらず、協定の事項としても明記がされていなかった。また、協定の事項としてのみ責任分担について定めていたのは 15 件である。

このことから、38 件中 23 件のおよそ半数のガイドラインが「公共サービス基本法」が施行された 2009 年以降に作成されたにも関わらず、責任分担に関する事項が定められていないことがわかる。また、38 件中 15 件について協定の事項としてのみ分担について定められており、ガイドラインには記述がない。このことから、ガイドラインには記述がないが協定の事項として定められている可能性が高いことが明らかとなった。

ガイドラインに責任分担について具体的な項目を挙げているのは、2009 年以降に作成され改訂が確認できた 8 件で、うち 6 件に協定の事項として記述するよう定められていた。責任分担に関する具体的な事項で最も多い順に第三位まで記述すると、施設修繕に関わる費用負担が 8 件、賠償責任に関する分担が 5 件、施設管理や運営に関わる法令改正への対応が 4 件である。責任分担に関する項目では予算にかかわる費用負担の項目が最も多いことが明らかとなった。他方で、訴訟リスクにかかわる賠償責任に関する責任分担については、多くないことが明らかとなった。具体的な項目を挙げた例は表 1 の通りである。

表 1 リスク分担の例（宇都宮市）

種類	内 容	市	指定管理者
施設の修繕等	1 件 3 0 0 千円以下の修繕		○
	1 件 3 0 0 千円を超える修繕	○	
	火災保険への加入	○	
施設の増改築・移設	—	○	
物価変動	人件費、物品費等物価変動に伴う経費の増加への対応		○
金利変動	金利の変動に伴う経費の増加への対応		○
需要の変動	利用者の減少に伴う利用料金の減収、費用の増加への対応		○
周辺地域、施設、利用者等の苦情対応	—		○
法令の変更	施設管理、運営に影響を及ぼす法令 変更に伴う経費の増加への対応 その他対応	○	
	指定管理者に影響を及ぼす法令変更に伴う経費の増加への対応 その他対応		○
税制度への対応	施設管理、運営に影響を及ぼす税制度変更に伴う経費の増加への対応 その他対応	○	
	指定管理者に影響を及ぼす税制度変更に伴う経費の増加への対応 その他対応		○

5. おわりに

本研究では「公共サービス基本法」に定められた公共サービスが委託された場合の責任分担について、地方公共団体で定められているかどうかを明らかにするため、指定管理者制度のガイドラインを収集し、分析を行った。

ガイドラインの改訂がされている場合は、責任分担に関する項目が具体的に記述されている一方で、指定管理者制度が導入されてからガイドラインが改訂されていない場合は、責任分担に関する項目が見当たらなかった。したがって、ガイドラインの改訂がされていない地方公共団体では、指定管理者制度の運用が「公共サービス基本法」について考慮されず影響があまりないことが示唆される。

他方、ガイドラインには責任分担に関して具体的に言及がないが、ガイドラインに記述がなくとも、委託の際に行政と民間事業者等と取り交わされる協定によって責任分担が明確化されている可能性があることが明らかになった。

責任分担に関する項目の明確化によって、予算配分だけでなく業務の遂行や判断が迅速に行えるようになることは明白である。つまり、指定管理者制度を導入するためのガイドラインへ責任分担に関する具体的な項目を記述することが図書館サービスの向上につながるといえるであろう。

本研究の限界として、先行研究より、ガイドラインが地方公共団体のウェブサイトで公開されている可能性が高いと判断し収集を行ったが、収集できたのは20.4%と半数以下であった。したがって、本研究の結果が地方公共団体全体の傾向をあらわしているとは言い難く、その一部を明らかにできたのではないかといえる。これまで明らかにされていなかった「公共サービス基本法」の影響に関し、その一部について一定の成果を挙げられたといえる。

注記・引用文献

- 1) 氏家正喜「国民の視点に立って公共サービスの在り方を規定」(『ジュリスト』1384号、pp. 2-3、2009) p. 3
- 2) 大阪公共サービス政策センター・公共サービス基本法研究会「公共サービス基本法をめぐって公共サービス基本法研究会・中間報告」『月刊自治研』52(606)、pp. 61-69、2010) p. 64
- 3) 「公共サービス基本法」(『法令解説資料総覧』332号、pp. 22-25、2009) p. 23
- 4) 吉澤伸夫「公共サービス基本法の成立経緯と今後の課題」(『月刊自治研』51(599)、pp. 10-15、2009) p. 12
- 5) 前掲4) と同様。
- 6) 2006年7月に起きたふじみ野市(埼玉県)の市営プールで起きた死亡事故がある。
『ふじみ野市多いプール事故に関する報告書—検証と対策—』ふじみ野市、2009、pp. 46
- 7) 佐賀県武雄市では、2016年11月に当時の市長を相手取って市民らが訴訟を起こし、現在も係争中である。
- 8) 「新図書館は直営 新方針案 名鉄小牧駅前に建設」毎日新聞、2017年4月28日地方版7面
- 9) 「図書館における指定管理者制度の導入等について2016調査(報告)」(日本図書館協会『指定管理者制度導入2016調査(報告)』
<http://www.jla.or.jp/>、2016年11月1日参照)
- 10) 山本順一「公共サービス基本法と公立図書館」(『図書館雑誌』103(12)、pp. 816-817、2009) p. 816
- 11) 武藤博巳『自治体行政の「市場化」—行革と指定管理者』公人社、2006、pp. 93.
- 12) 総務省『公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果』2016、http://www.soumu.go.jp/main_content/000404851.pdf、2016年11月1日参照
- 13) 総務省『地方公共団体における行政改革の取組状況』2013、
<http://www.soumu.go.jp/iken/68246.html>、2016年11月1日参照
- 14) 文部科学省『社会教育調査』2015、
http://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/chousa02/shakai/kekka/k_detail/1378657.htm、2017年7月3日参照