

公立図書館・公立学校図書館の職員の専門性の維持、進展の問題

松岡 要

1 公務員制度の変革—自治体の専門職制度を否定する動き

(1) 1999年3月 公務員制度調査会「公務員制度改革の基本方向に関する答申」

「現行の公務員制度においては、行政に常に求められる専門性、中立性、能率性、継続・安定性を確保するため、その基本的な枠組みとして、能力の実証に基づく任用、職務への専念と政治的中立を基本とする服務規律、適切な勤務条件保障等を定めている。これらは我が国のみならず、先進諸国において職業公務員に関する基本的な枠組みとして歴史的に確立してきたものであり、民主主義の下における公務員の職務の特性に由来するものとして今後とも期待されるべきもの」

(2) 1999年4月 地方公務員制度調査研究会報告書

- ・法が定める基本的な枠組みの範囲内で、自治体が独自に人事制度の自主立法（条例化）を図ること
- ・能力・業績主義の人事管理を行うこと
- ・官民「相互の人材活用を目的とした本格的な人事交流」を行うこと
- ・一般職の臨時・非常勤職員の採用、高齢者の再任用、派遣、中途採用、任期付中途の採用、短時間勤務職員制度など、多様な雇用形態を導入すること
- ・人事の広域化を図ること

(3) 「必置規制の緩和」

“国の法令等による職員の必置規制・配置基準が設けられ、自治体が独自の判断で定員配置を行うことが困難な分野がある”として、専門職制度の形骸化を図る動き

- ・1985年7月「地方公共団体の事務に係る国の関与等の整理、合理化に関する法律」
- ・1989年12月行政改革推進審議会「国と地方の関係等に関する法律」
- ・1999年7月地方分権推進委員会勧告
- ・自治省（総務省）が毎年行う「定員管理調査」では、法令等で配置基準を示している職種の配置数を調査している
- ・1999年7月地方分権推進一括法により図書館法に基づく国庫補助金交付要件の基準を廃止（館長の司書資格要件、人口規模に応じた司書数など）

(4) 「経歴管理システム」導入の強要

ジョブ・ローテーションを基本とした人材育成

- ・1984年公務能率研究部会（自治省）報告「地方公共団体における職員の士気高揚策」
- ・1997年自治省自治行政局長通知「地方自治・新時代における人材育成基本方針策定指針」 適正な定員管理を一層推進するため、職種や部門による聖域を設けることなく見直す
- ・地方公務員定員問題研究会（自治省行政局公務員能率安全推進室内）「地方公共団体の定員管理マニュアル—貴重な人材を活かすために」（自治日報社1995年5月）

複合専門型職員の育成

最初の10年間「能力・適正等評価期間」3から4か所異動

次の10年間「管理能力等開発期間」3から4か所異動

その後「管理能力発揮期間」

専門職育成、専門性蓄積を排する人事管理であり、図書館経験者の減少を招いた

(5) 職務職階制の廃止

- ・1996年特別区人事・研修課長会「特別区人事制度の見直しについて—能力主義に基づく人事管理を一層推進しうる制度へ」特別区協議会 44の職種を22に半減 司書職の廃止

- ・2004年地方公務員法改定 23条「職階制の根本基準」を「人事評価の根本基準」に

旧23条4項「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。」

橋本勇「逐条地方公務員法」（学陽書房）の解説

- ・職階制が近代的公務員制度における要とされていながら60年以上経たにもかかわらず依然として実施されていない
- ・1955年公務員制度調査会「公務員制度改革に関する答申」、1964年臨時行政調査会「公務員に関する改革意見」 実施、具体化を提起
- ・1982年第二次臨時行政調査会第三次答申 廃止を提起
- ・実施されない理由

人事当局からは、任命権を制約するものだ／労働団体からは、職の階層化をもたすもの／わが国の労働慣行に適合していない

図書館界では、図書館法と同様（1950年）に施行された地方公務員法には、司書職の制度化を図る条項があるとして、その具体化を図る議論などを経て、都道府県立図書館を中心に制度化された。

文部事務次官は「司書及び司書補の職務内容」を通達した（1950年9月）

人事院は国家公務員を対象とした「職種の定義および職級明細書」を公示、そのなかに司書職の詳細な内容も加えた。

さらに、1970年東京都「図書館政策の課題と対策」に基づく図書館振興策を実施。その補助金交付要件に司書の配置を加えたことにより、多摩地区の図書館には司書職制度化が進んだ。これは全国に影響をもたらした。80年代までに28の道府県で図書館振興策が策定

され、補助金交付に司書配置を要件とし、図書館と司書が急速に増加した。

2 地方公務員の削減

(1) 地方公務員の削減方針

- ・自治体の正規雇用職員 ピーク 1994 年 3,282,492 万人 2018 年 2,736,860 人 当時の 83%
 - ・図書館職員 ピーク 1998 年 15,429 人 2018 年 9,998 人 当時の 65%
- 1981 年以来初めて 1 万人未満となった。1 館当り 7.5 人 現在 3.05 人と激減

(2) 非正規雇用職員の増大

総務省「地方公務員の臨時・非常勤職員に関する実態調査」2016.4.1 現在調査

2005、2008、2012、2016 年に調査。

2016 年調査で初めて代表的職種に「図書館職員」を挙げ調査対象とした（代表的な職種：事務補助職員、保育所保育士、給食調理員、図書館職員、清掃作業員、看護師、消費生活相談員）

自治体全体 臨時・非常勤職員数 550,637 人。職員総数 3,287,900 人の 16.7%

図書館職員 臨時・非常勤職員は 16,466 人。職員総数 26,860 人の 61.3%

雇用形態別図書館職員数 総務省「地方公務員の臨時・非常勤職員に関する実態調査」

2016.4.1 現在

	都道府県	指定都市	市区	町村	計
任用自治体数	43(91.5%)	18(90.0%)	625(79.7%)	502(96.7%)	1,188(89.8%)
臨時・非常勤職員数	1,089(41.7%)	1,282(43.8%)	11,824(64.5%)	2,271(75.9%)	16,466(61.3%)
正規雇用職員数	1,525(58.3%)	1,642(56.2%)	6,505(35.5%)	722(24.1%)	10,394(38.7%)
職員数計	2,614	2,924	18,329	2,993	26,860

臨時・非常勤の図書館職員を 10 年以上、同一人を繰り返し任用する事例のある自治体

	都道府県	指定都市	市区	町村	計
該当自治体数	11(25.6%)	3(16.7%)	171(27.4%)	77(15.3%)	262(22.1%)

(3) 委託化、指定管理者制度の導入が進んでいる。

文部科学省「社会教育統計」2015 年 10 月 1 日現在

	都道府県	市区	町	村	計
全国図書館数	59	2,637	561	51	3,308
	1.8%	79.7%	17.0%	1.5%	100%
専任職員	1,527(60.8%)	8,936(28.3%)	888(27.5%)	38(20.9%)	11,389(30.3%)
	13.4%	78.5%	7.8%	0.3%	100%
非常勤	883(35.1%)	16,585(52.5%)	1,890(58.5%)	111(61.0%)	19,469(51.9%)
	4.5%	85.2%	9.7%	0.6%	100%
(指定管理図書館数)	(5)	(447)	(59)	(5)	(516)
指定管理図書館職員	103(4.1%)	6,086(19.3%)	451(14.0%)	33(18.1%)	6,673(1.8%)
	1.5%	91.2%	6.8%	0.5%	100%
職員総数	2,513	31,607	3,229	182	37,531(100%)
	6.7%	84.2%	8.6%	0.5%	100%

3 図書館とは

(1) 図書館の役割・機能：住民から求められた資料、情報を確実に提供する自治体の事務

住民の生活、生業、学業等に資するための資料、情報の提供

それを支える要件：コレクションの形成、司書集団の存在、連携協力の仕組み

(2) 図書館の管理運営の基本

- ①自治体が設置する
- ②教育委員会が所管し、管理する
- ③教育機関としての図書館が自立して運営する

第 30 条「地方公共団体は、法律で定めるところにより、学校、図書館、博物館、公民館その他教育機関を設置する」

教育機関とは

文部省初等中等教育局長 1957 年「地方教育行政の組織及び運営に関する法律第 30 条の教育機関とは、教育、学術、および文化に関する事業…を行うことを目的とし、専属の物的施設および人的施設を備え、かつ、管理者の管理の下にみずからの意思をもって継続的に事業の運営を行う機関である」

④司書の中核にして運営する

図書館法第 4 条「図書館に置かれる専門的職員を司書及び司書補と称する。」

図書館の設置及び運営上の望ましい基準 2012 年 12 月 19 日文部科学省告示「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」

社会教育法の一部を改正する法律案に対する附帯決議（衆・参）「…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の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。（参議院文教科学委員会 2008.6.3）」

・司書の専門性を中核とした集団的専門性

資料の選定=コレクションの形成

確実な資料・情報の提供=資料相談、レファレンス

コレクションの活用、レファレンス等に資する書誌データ作成能力

(3) 図書館の特質

①中味の伴う「コンテンツ機関」 単なる施設ではない

②「図書館の自由」（資料収集、資料提供、利用者の秘密、検閲）の保障

日本図書館協会「図書館の自由に関する宣言」 1954年 1979年改訂

③無料の原則

図書館法第17条「公立図書館は、入館料その他図書館資料の利用に対するいかなる対価も徴収してはならない。」

住民の学習権、知る自由を保障する要件

図書館の基本的サービスから収益を得ることはできない

図書館法施行後、70年近く貫徹している

④図書館は連携協力を前提とする事業：競争とは無縁

資料の相互貸借、資料の分担保存

県立図書館の役割：県内市町村図書館への協力、支援

周辺自治体の図書館との連携協力

自治体内の機関、施設、団体等との連携協力

⑤全館の一元的管理：単館的管理運営ではなく、図書館組織=システムとして機能する

(4) 図書館協議会 図書館法第14,15,16条

図書館協議会：図書館長の諮問機関、意見具申機関にとどまらず、教育委員会の付属機関。答申、意見等について教育委員会は尊重義務、規制される。

文部省「図書館法第14条第1項に基づき設置する図書館協議会は、地方自治法第138条の4第3項に規定する付属機関である」（委社第59号 文部省社会教育局長 1965.9.6）

文部省地方課法令研究会「解説教育関係行政実例集」（学陽書房 1976.7）「図書館協議会の設置態様、機能等は、図書館法の規定に照らしても、地方自治法上の付属機関と同一であり、かつ、図書館協議会も親的には教育委員会に附属しており、法律によって、館長に意見具申することを通じてそれを教育委員会に尊重させるといふように制限されている。」

4 図書館の所管を教育委員会から外す動き

(1) 「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案（第9次地方分権一括法案）」の可決成立

図書館関連（政府説明）

地方公共団体に対する義務付け・枠付けの見直し等を趣旨として、公立社会教育施設（博物館、図書館、公民館等）について地方公共団体の判断により、教育委員会から 首長部局へ移管することを可能にする法案（改定対象法：社会教育法、図書館法、博物館法、地方教育行政の組織及び運営に関する法律）

・教育委員会が所管することとなっている博物館、図書館、公民館などの公立社会教育施設について、社会教育の適切な実施の確保に関する一定の担保措置を講じた上で、地方公共団体の判断により首長部局へ移管することを可能とする。

・これにより、移管された当該地方公共団体においては、観光・地域振興分野やまちづくり分野を担う首長部局で一體的に所管できるようになり、社会教育のさらなる振興はもとより、文化・観光振興や地域コミュニティの持続的発展等に資する。

・施行日：公布の日

(2) 長所管の図書館

文部科学省「社会教育調査」各年版

年	都道府県		市区		町		村		計	
	館	長所管	館	長所管	館	長所管	館	長所管	館数	長所管数
2008	63	2	2,461	3	569	1	45	0	3,138	6
2011	61	3	2,592	99	545	4	46	0	3,248	106
2015	59	4	2,637	126	561	6	51	0	3,308	136

文部科学省「社会教育統計」2015年

	総施設数	長所管数	指定管理施設数
図書館	3,308	136(4.1%)	516(15.6%)
公民館	14,171		1,152(8.1%)
公民館類似施設	670		151(22.5%)
登録博物館	586		183(23.9%)
博物館相当施設	179	113(63.1%)	
博物館類似施設	3,528	1,221(34.6%)	1,096(31.1%)

青少年教育施設	913	197(21.6%)	374(41.0%)
女性教育施設	276	227(82.2%)	94(34.1%)
社会体育施設	47,536	22,672(47.7%)	
社会体育団体数(保有施設数単位)	27,197		10,604(39.0%)
劇場、音楽堂等文化会館	1,743	906(52.0%)	1,006(57.7%)
生涯学習センター	449	126(28.1%)	121(26.9%)

空欄はデータ無し

- ・ 県立図書館：愛知、三重、奈良、佐賀の4県4館
- ・ 市区町村立図書館：文部科学省が衆議院文部科学委員会 2019.4.17 に提出したデータ
政令市 1(12館)、市 32(74館)、区 7(40館)、町 6(6館)、計 46 市区町村(132館)

(3) 図書館所管の形態

- ・ 条例上、長部局が所管：4 自治体
- ・ 補助執行：26 自治体

地方自治法 180 条の 7「普通地方公共団体の委員会又は委員は、その権限に属する事務の一部を、当該普通地方公共団体の長と協議して、普通地方公共団体の長の補助機関である職員若しくはその管理に属する支庁若しくは地方事務所、支所若しくは出張所、第 202 条の 4 第 2 項に規定する地域自治区の事務所、第 252 条の 19 第 1 項に規定する指定都市の区若しくは総合区の事務所若しくはその出張所、保健所その他の行政機関の長に委任し、若しくは普通地方公共団体の長の補助機関である職員若しくはその管理に属する行政機関に属する職員をして補助執行させ、又は専門委員に委託して必要な事項を調査させることができる。ただし、政令で定める事務については、この限りではない。

「〇〇市教育委員会の権限に属する事務の委任等に関する規則」

- ・ 長所管の市区町図書館 132 館中、指定管理図書館 86 館 65.2% [確認作業中]

(4) 文部科学省の図書館担当部局の変更

- ・ 総合教育政策局の設置 2018.10 生涯学習政策局の廃止
- ・ 地域学習推進課 図書館・学校図書館振興室 の設置

公共図書館[生涯学習政策局社会教育課]、学校図書館[初等中等教育局児童生徒課]、読書推進計画[同]を管轄、担当

(5) 問題点 衆議院文部科学委員会 2019.4.17 審議における指摘点

- ・ ①教育行政の地方分権、②住民の意思の公正な反映、③行政委員会である教育委員会は首長からの独立、との根本方針は受け継がれているか
 - ・ 教育行政を教育委員会が所管することは、教育の中立性や継続性、安定性の確保など観点から必要ではないか
 - ・ 地方分権改革に関する自治体の提案（群馬県、九州地区知事会、北海道、三重県名張市）を法案上程の根拠にしているが、教育行政の基本に照らしてどうか
 - ・ 教育行政の担保措置を採ることはあるのか
 - ・ 日本図書館協会は、住民の資料要求の個別対応を基本とする図書館は教育機関であり教育委員会が所管すべきと述べている。
 - ・ 指定管理者制度導入の図書館が増えるのではないか
- 「長が所管をする図書館は正式には図書館ではなく図書館同種施設の扱いになる」

5 都区財政調整

(1) 制度の内容と経緯

- ・ 都は市の事務も担っていることを理由に、特別区税の一部を都が徴収、一定部分を歳入とし、残りを区に配分している
- ・ その交付金は、特別区の歳入の3割近く占める重要な財源（2016年度決算。歳入総額3兆7281億円、うち財調交付金9878億円、区税収入1兆405億円）
- ・ 基準財政需要額算定：区の行政事務のほぼ全般にわたって採り上げ。経常的経費、投資的経費を積算。
- ・ その積算内容、金額：都と特別区の間で個別具体的に協議、合意を経たうえで決定

(2) 図書館関係

- ・ 図書館関係：区立図書館の経常費、新設等に関わる投資的経費。
区立小中学校図書館の経常費積算（図書館関係全体の抽出は困難）
- ・ 標準区：人口35万人、図書館7館
- ・ 資料費、人件費：減少傾向にある
- ・ 2010年度以降「管理運営委託」、2014年度以降「窓口業務委託」、2015年度以降「指定管理委託」の経費を積算。指定管理図書館が異常に多い(53%)要因

6 図書館に求められている機能

(1) 住民の読書権を保障できる図書館の管理運営、組織を追求する－図書館の機能拡大

- ・ 住民が利用する施設で必要な資料を確実に提供できるようにする
- ・ 学校図書館、児童館、保育園、公民館、その他公共施設の読書環境、資料提供機能の整備
- ・ 地域の読書活動への支援を拡充する

(2) 自治体の資料管理を一元化する－図書館の機能拡大

- ・ 自治体組織の各部署、公共施設等が所有、運用している資料等を図書館が一元的に管理し、より有効な資料、情報の活用を図る

(3) 他の自治体図書館との連携協力を推進、拡大できる制度、仕組みを追求する

- ・県内図書館の連携協力を進展させる制度、仕組みを確立する
- ・県立図書館は、県内図書館への支援協力、および県外図書館との連携の仕組みを追求する
- ・地方交付税の積算内容に加える

以上は、長から自立した教育委員会が所管、管理するもとで自らの意思をもって運営を行う教育機関である図書館であることからこそ可能である