

Title	大阪府立図書館への市場化テスト適用の過程と課題
Author	米谷, 優子 / 川瀬, 綾子
Citation	情報学. 9 卷 1 号, p.86-108.
Issue Date	2012
ISSN	1349-4511
Type	Departmental Bulletin Paper
Textversion	Publisher
Publisher	大阪市立大学創造都市研究科情報学専攻
Description	
DOI	

Placed on: Osaka City University

大阪府立図書館への市場化テスト適用の過程と課題

The Process and Problems of the Market Testing in Osaka of Osaka Prefectural Library

米谷優子[†], 川瀬綾子^{††}
MAITANI Yuko[†], KAWASE Ayako^{††}

概要：財政事情の悪化を背景に、公共事業体のサービスの一部を外部化して、民間ノウハウの導入によりサービスの向上と、人件費等の経費の削減をはかろうとする試みがみられる。本稿では、大阪府で実施された府立図書館業務に対する「大阪版市場化テスト」を通して公立図書館のあり方について考えることを目的として、外部化の潮流を概観したのち、「大阪版市場化テスト」の過程を整理した。課題として、大半が監理委員会審議で図書館協議会や府民に諮る機会のない「市場化テスト」導入の検討の重要性、契約後の価格引き下げによって職員の処遇に無理を強いる可能性があることを指摘し、新規事業への取り組みや日々の業務において士気を喚起するインセンティブ条項の導入を提案した。外部化の潮流の中で、公立図書館においては、活動を広く情報発信して地域住民の支持が得られるよう努めることが強く求められる。

キーワード：市場化テスト、大阪府立図書館、大阪版市場化テスト、指定管理者制度、PFI法、業務委託、管理委託

Keywords : Market Testing, Osaka Prefectural Library, Market Testing in Osaka, Designated Administrator System, Act on Promotion of Private Finance Initiative, Service Agreement, Consignment of Management

1 はじめに・研究目的

1.1 本研究の目的と意義

社会経済活動の伸びに翳りがみられるようになると、業務を外部化して、内部の経費を抑えようとする動きが活発化してきた。民間のみならず、公共事業体においても、公共的なサービスの一部を外部化して、従来それにかかってきた人件費やその他の経費の削減をはかろうとする試みが1960年代後半から起こっている。

当初は特定の業務だけを外部の請負事業者に委託するかたちであったものが、次第に公の施設の管理運営そのものを第三者機関に委託するようになる。その受け皿として第三セクターが1970-80年代に多く設立されたことを受けて、1983年の地方自治法一部改正により、公の施設の管理について公共団体や公共的団体に委託する仕組みができた。さらに1991年、公の施設の委託先として普通地方公共団体が出資する法人

が追加された。

1999年にはPFI(Private Finance Initiative)法が成立、そして、2003年には公的施設の委託先指定管理者制度が導入される。続いて、現在、外部化の新しいスタイルとして、2006年7月から施行されている「公共サービス改革法」に基づいて、あるいはそこで示される手続きを参考として「市場化テスト」の導入例が見られるようになった。

「市場化テスト」(官民競争入札)とは「これまで「官」が独占してきた「公共サービス」について、「官」と「民」が対等な立場で競争入札に参加し、価格・質の両面で最も優れた者が、そのサービスの提供を担っていくこととする制度」¹と説明される。

大阪府は2007年に「大阪版市場化テスト」の導入を発表し2008年にはその一つとして大阪府立図書館への適用を発表した。その後、対象業務と対象外業務と選別し、対象業務について

[†] 園田学園女子大学未来デザイン学部

^{††} 京都ノートルダム女子大学[ほか]非常勤

委託先を選定する作業を経て、2010年度から大阪府立図書館の一部業務が「民間開放」されている。「大阪版市場化テスト」は、大阪府民と図書館にとってどのような意味をもつのだろうか。

都道府県立図書館への「市場化テスト」の適用は、全国でほかに例を見ない。図書館業務の市場化テスト適用についての考察は、公立図書館の在り方を考える大きな材料となる。

本稿では、大阪府立図書館の業務を対象とした「大阪版市場化テスト」適用のプロセスを整理し課題を明確にすることによって、図書館への適用とそのサービスの在り方について考察することを目的とする。

1.2 本研究の枠組と論点

本研究は以下の流れで述べる。

- 1 研究目的
- 2 図書館業務の外部化と市場化テスト
民間開放への流れ
市場化テストの特性
- 3 大阪版市場化テストの府立図書館への適用の実際
- 4 府立図書館の事例から考える市場化テストの課題
- 5 まとめ

まず、公的業務の外部化の流れを整理し、「市場化テスト」が発生した経緯を文献から概観する。

次に、大阪府立図書館への市場化テスト適用の過程を、大阪府発表の文書を中心に検証する。

そして、そこから見える、「大阪版市場化テスト」の府立図書館への適用に関する問題点について、考察を深める。

2 図書館業務の外部化と市場化テスト

2.1 図書館業務の外部化—市場化テストまで

2.1.1 外部委託—業務委託と管理委託

業務委託とは、業務を個別に分け、職員の仕事からそれらの業務を切り分けて、民間企業等に委託することである。その業務の範囲は施設の維持・保存、保育業務等に限定される。また事業者の業務は、契約仕様の範囲内に限定され

ている²。

宮崎³は公的機関の外部委託の流れを概観している。その内容を以下にまとめる。

日本での公的機関の業務委託論が始まったのは1960年代後半からである。1952年に制度化された地方公営企業は1961年頃より赤字を累積させる状況に陥っていた⁴。地方公営企業の経営悪化に対して「民間委託、共同処理等の方法を積極的に採用し、極力費用の節減に努めるべき」⁵とされ、業務委託の可能性が示唆されることとなった。その後、1966年「地方税財政に関する当面の措置についての答申」⁶にも地方団体が直接運営する必要がない業務が書かれている。また1967年「今後における定員管理について」の閣議決定では⁷、各省庁、国家公務員数の定数減、地方公共団体も同様に人員削減が要求されていた。また1967年「地方公共団体における機構の改善と定員の管理について」(自治行第115号12月17日)において事務の民間委託推進が記され、自治体の事務業務の民間委託化が急速に拡大したとしている。

そして、当時の動きから宮崎は、自治体の民間委託化は財政危機をきっかけとして急速に加速したが、各自治体の選択ではなく、国の働きかけが大きかったと述べている。

また今井⁸は、当時は高度経済成長期であり、現在と比較すると経済状況も悪くなかったことから、業務委託はさほど進まなかった、しかしながら1970年代から80年代の経済低成長期へと進むにつれ、局所的に民間セクターへの業務委託が進み、委託することへの抵抗感も次第に薄れて行った、という。そして、新規業務を行うのであれば経費削減という観点からまずは業務委託を検討することが当然のように意識されるようになってきた、とする。

更に、業務委託制度は、管理委託制度という形態の外部委託をも生みだした。

管理委託制度とは、施設の設置者である自治体との契約に基づき、受託者が具体的な管理の事務または業務を受託し執行するものである。各自治体に、設置責任、管理責任、運営責任がある。委託先は、運営・維持管理の業務について各自治体の指示の下で実行することとなる。

受託者は公共団体や公共的団体及び市等の出資法人に限定されていた⁹。

図書館においては、戦後間もない頃より委託化は行われており、選書・収集・目録作成という主幹業務とされる内容を日本図書館協会が受託先となっていた点を小川¹⁰は指摘している。

1970年代後半からは、館舎維持、図書装備等の一部業務の委託は行われていた。しかし、委託制度が図書館関係者から問題視されるようになったのは1980年代からである。

1980年代より、図書館の業務が管理委託制度により賄われようとしだしていた。しかしながら当時の地方自治法では、図書館の委託が可能であったのは公共団体や公共的団体に限定していたため、門戸は狭かった。

1981年より京都市は図書館業務を財団法人京都市社会教育振興財団（現、財団法人京都市生涯学習振興財団）に任せ、カウンター業務に就かせる方針をいち早く取った。その後、埼玉県和光市や広島市の一部でも公的団体による運営が行われるようになった。

時を同じく、目録を外注化する動きが顕著に現れ始めた。これは国立国会図書館が作成するJAPAN MARCの活用や、図書館流通センターや日販等が作成する民間MARCと言われる書誌レコードの販売と共に図書の装備までも受持ち、新刊発売と日時をおかず公立図書館へ納品するシステムが主流となり始めてきたからである。また、カード目録からコンピュータ目録へ移行する際にも遡及入力業務の外部委託を行っている。

なお、図書館総合システム・パッケージの導入は、特に整理業務とされてきたカード目録の編成・維持を始めとして、図書館内部業務の「外製化」を実質的にもたらしている。

図書館業務の場合、自治体が「根幹的・非根幹的業務」を分けて、「根幹業務」は自治体が直営で業務を行い、「非根幹業務」を外部に委託する。図書館によって何を根幹的・非根幹的業務とするかは異なり、例えば巡回貸出、配本、館内の簡易な営繕、移動図書館用図書の納本・整理等の補助のみを民間委託としている場合もある。契約年数は単年度ごとの契約が主流となっているが、包括的な民間委託の場合は、複数年

度契約の場合もある。

なお、正規職員がおこなっていた業務の一部を嘱託、アルバイトに置き換えて業務を遂行する流れも進み¹¹、1980年代後半頃より嘱託やアルバイトといった非正規職員が図書館で勤務することが目立ち始めた。この他に、派遣社員として図書館に勤務する形態もある。嘱託、アルバイト・パート職員は直接雇用となるのに対し、派遣は労働者派遣法によって、派遣先が派遣労働者を指揮命令し労働に就かせるものであり、民間企業を通して行われる。

非正規職員への置き換えの傾向は、現代ではさらに加速しており、公立図書館の統計¹²によると、2011年の専任職員数11,676人；全職員数に対する比率31.9%（2005年14,199人；45.6%）、兼任職員数1,296人；3.5%（2005年1,318人；4.2%）、非常勤・臨時職職員数15,677人；42.8%（2005年13,242.3人；42.6%）、委託・派遣職員7,981.8人；21.8%（2005年2,358.4人；7.6%）と専任職員数は職員数全体に占める比率とともに減少傾向にあり、その分非正規雇用者が数・比率とも年々増加している。

しかしながら、2011年の調査結果を確認すると、有司書・司書補資格者の割合は専任職員51.6%（6,023人）、兼任職員12.0%（156人）、非常勤・臨時職職員53.9%（8,445.7人）、委託・派遣職員56.3%（4,493.1人）と非正規雇用者において専任職員における割合よりもわずかであるが上回っている¹³。

非正規職員の問題点としては、嘱託職員やアルバイト・パート職員等非正規職員の労働時間は正規職員よりも短時間であり、1日6時間、週4日程度とされることが多く、そのほとんどの雇用形態が単年度契約となり、延長されても3年から5年で雇い止めとなることが多く不安定である点が問題として指摘されている¹⁴。

また小形¹⁵は専門性の蓄積と継承が難しい点も指摘している。

この非正規職員増加の傾向が継続し加速する理由は、一番コストがかかり、しかも削減可能なものとして扱われているものが人件費であるからである。図書館司書求人サイトである「わ

れわれの館¹⁶」を確認すると民間企業から派遣職員として勤務する司書らは現代でも時給 850 円から 1000 円程度で雇用されており、安い賃金と不安定な身分で勤務している場合が多い。これらの雇用形態は、図書館職員の「官製ワーキングプア問題」にも繋がっている¹⁷。

2.1.2 PFI

次に登場したのはPFI (Private Finance Initiative) である。PFIは1992年イギリスのメージャー政権下で発足した制度で、公共サービスに民間事業者の資金や経営能力、技術力を活用し、税金の投入を減少させることや、国や地方公共団体の事業コスト削減及びより質の高い公共サービスの提供を目的としている¹⁸。

日本においては、小泉政権下の「官から民へ」という動きに後押しされるように 1999 年「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」(略称 PFI 法) を制定し施行するに至った¹⁹。国内では、PFI による事業として老人福祉施設、廃棄物処理施設、余熱利用施設、上水道施設、斎場の建設・運営、学校関係施設、プール、給食センター、駐車場、公園、下水道施設、湾岸施設、公営住宅が多くみられる²⁰。

以下、『PFI 事業の手引き』より PFI 法についてまとめておく²¹。

PFI法第一条では、その目的として以下のように記されている。

「民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用とした公共施設等の整備等の促進を図るための措置を講ずること等により、効率的かつ効果的に社会資本を整備するとともに、国民に対する低廉かつ良好なサービスの提供を確保し、もって国民経済の健全な発展に寄与する」

また第二条では民間事業者の参入により維持管理、運営が可能な事業を挙げている。

また、施設の所有に関しては、下記のように分類されている。

1. BOT (Build Operate Transfer) :民間事業者が施設等を建設し、維持・管理及び運営し、事業終了後に公共施設等の管理者等に施設所有権を移転する事業方式。

2. BT0(Build Transfer Operate) :民間事業者

が施設等を建設し、施設完成直後に公共施設等の管理者等に所有権を移転し、民間事業者が維持・管理及び運営を行う事業方式。

3. B00(Build Own Operate) :民間事業者が施設等を建設し、維持・管理及び運営し、事業終了時点で民間事業者が施設を解体・撤去する等の事業方式。

PFI のポイントとして、「建設、維持管理および運営」を行う点が挙げられる。つまり、民間事業者が施設の建設のみならず、施設の運営や管理に全面的に携わることとなる。その予算規模は最低でも 5 億円ともいわれており、期間も 20 年、30 年と長期に及ぶものとなっている。

なお、2011 年 6 月に PFI 法改正法が公布された。これにより、民間事業者による実施方針策定の提案制度、公共施設等運営権に係る制度が創設されるなどより民間の創意工夫が可能となることが期待される²²。

PFI 法第 2 条第 1 項 3 号にあるように、「教育文化施設」に該当する公立図書館に関しても例外なく PFI の適用が可能である。適用されると民間事業者が建設から運営までを維持管理する。

図書館運営の方法として、1. 基本は各自治体の直営であるが、委託会社や人材派遣会社に業務の一部を委ねる。館長は教育委員会が任命した公務員とする。2. 館長業務などを自治体職員が行い、その他多くの業務は PFI 事業者が行う。3. PFI 事業者ではない別の指定管理者を採用し、運営を遂行する。という 3 パターンがある。

公立図書館では、2010 年 12 月までに桑名市、埼玉県杉戸町、稲城市、さいたま市、長崎市、東京都府中市、富士見市、香川県仲多度郡まんのう町が導入している²³。

図書館の運営に PFI を導入することにより司書資格取得者の長期安定的な雇用に繋がり、専門的なサービスを保てるのではないかとの防衛的推進意見もあった²⁴が、専門的かつ利益を見込めない事業に対して PFI 方式を取り入れる点について様々な是非が交わされた。

PFI の問題点としては、事業者に建設から運営までを一任するため、新設や建て替えが無い限り導入しにくい点、30 年等という先の見えな

い長期契約により民間企業が参入しにくい点が挙げられる²⁵。また、管理者と運営者が異なるために、業務に煩雑さもうかがわせる。

図書館のような利益を創出しない施設では、インセンティブの無い限り企業は人件費の削減で利益を上げるしかなく、低賃金の労働者を増加させるのではないかとされている^{26, 27}。

2.1.3 指定管理者制度

2003年、地方自治法改正の動きを受けて、指定管理者制度という新たな方策が誕生した。指定管理者制度とは「住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設である公の施設について、民間事業者等有するノウハウを活用することにより、住民サービスの質の向上を図っていくことで、施設の設置の目的を効果的に達成するため」²⁸に設けられた制度で、それまでは管理委託制度により地方公共団体や外郭団体のみが代行できた公的業務を民間事業者やNPO法人等にも門戸を広げるというものである。夕張市のように財政破綻に陥る地方公共団体や財政難が付きまとう地方公共団体が現れる中で、地方公共団体の再建の手立てとして指定管理者制度は注目されるようになった²⁹。現在では図書館以外に体育館、テニス場、プール、駐輪場、大規模公園、下水道処理場等の施設で導入されている³⁰。

指定管理者制度はPFI法による運営形態のアンチテーゼとして成立したと柴田³¹は述べている。

図書館において指定管理者制度が初めて導入されたのは2004年の山梨県山中湖村の山中湖情報創造館³²である。2006年度以降は毎年度50館程度の増加となっている。日本図書館協会の調査によると2010年度までに指定管理者制度を導入した図書館数は273館に上る³³。

公立図書館の指定管理者制度はおおよそ3年から5年の契約となり、その後再度入札となる。また、業務委託や外注さらに、PFI法とも異なり、館長もが民間企業から雇用された者で運営する等、図書館業務全般を一括した委託になる。そのため、専門性の高い人材を配置することも可能である一方で、全てを一括した運営が「丸投

げ」と否定的にとらえられることもある。この運営体制に対して賛否両論の声が多数挙げられることとなった。

2006年に安藤³⁴が行った調査報告には指定管理者制度に対する意義と問題点が書かれている。その意義としてはコストの削減、開館時間の延長、競争原理が働き、業務の意思決定のスピードが速くなるという期待、新しい利用者サービスの展開の可能性、有資格者の雇用が述べられている。また問題点には指定管理者制度と地方教育行政の組織及び運営に関する法律との整合性の欠如、人材の育成が困難である、図書館業務に対する士気の問題、他部局との協力・連携が困難になる等が書かれている。

指定管理者制度を導入した図書館には、職場体験プログラムの実施、ワークショップの開催等、比較的充実したプログラムを開催しているケースがうかがえる。例えば、2008年より指定管理者制度が導入された大阪府の大東市立図書館では、2010年度には「夏休み“宿題の困ったにお答えします”読書感想文・自由研究・工作」や「アロマを楽しもう」等20個のイベントが開催されている³⁵。また、同図書館は、2011年の図書館総合展のポスターセッションに出展し、優秀賞を受賞している。

北九州市の場合、司書有資格者は15%増加したという。平日の開館時間が1時間延長されたが、人員は直営時より23人減り、運営経費は1.1億円削減が可能であったとしている。またその分図書購入費は1千万円上乘せされた。特筆すべきは利用者アンケートでは約90%が指定管理者制度に満足していると回答している点である³⁶。

しかしながら、日本図書館協会³⁷は、「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」と指定管理者制度の問題点を取り上げている。

また小川³⁸は、指定管理者制度導入は住民に十分な説明や情報公開が行われないまま導入さ

れることが多い点や、指定管理者制度運用の留意事項が19点もあり、それらを見ても図書館への導入はなじまないとしている。

松岡³⁹は指定管理者となった企業は、ビル管理、書店、人材派遣、図書目録製作の会社等であり、図書館のノウハウがない企業が多い点を指摘している。

山口⁴⁰は、民間企業等が図書館経営の専門性を持っていない点、1日の1人当たりの雇用時間が短縮化され、社会保障費の削減や給与が低いと図書館の仕事だけで生活ができなくなり、図書館現場を離れなくてはならない状況に追い込まれ、本来図書館員の専門性として必要な「経験」の蓄積が難しくなるとも指摘している。更に、委託期間が長期化すると自治体内に図書館業務に精通した人材がいなくなり、適切な評価等が難しくなるとも指摘している。自治体側にノウハウが蓄積されないことは、高山ら⁴¹によっても問題として指摘されている。

永利は「資料費を下げられた。職員に生活給を保証できない。学校連携は契約外でできない。学校に要請する権限がない。」と非公式ではあるが指定管理者の本音を載せている⁴²。

また、日本図書館協会の調査によると、長野県飯島町図書館、島根県安来市立図書館、出雲市立大社図書館、出雲市立平田図書館、香川県善通寺市立図書館、福岡県小郡市立図書館、佐賀県佐賀市立東与賀図書館では、指定管理者制度を導入したものの、直営に戻している⁴³。例えば佐賀市立図書館東与賀館は、図書館運営には継続性が必要、本館との連携も不可欠である等の理由により契約期間満了後に直営に戻した⁴⁴。

2.2 市場化テストの導入

「官」から「民」へという流れの中で、アウトソーシング、PFI、指定管理者制度の導入が進む中、民間活力活用手法として、市場化テストが登場した。市場化テストとは、官がおこなっている公共サービスを官と民が対等な立場で競争入札をおこない、勝った者が業務をおこなう権利を得られるというものである⁴⁵。

日本以外にはアメリカ、イギリス、スウェー

デン、オーストラリア等で市場化テストが導入されている⁴⁶。

官民競争入札という考えを本格的に導入したのは、イギリスのサッチャー政権である⁴⁷。肥大化した地方政府のコスト削減のために1980年地方政府計画土地法において強制競争入札(Compulsory Competing Tendering: CCT)を導入した。これは、自治体が提供するサービスについて、自治体に対して入札による民間業者との競争を義務付け、入札にて落札したほうがその行政サービスを実施するという制度で、CCTの対象となるサービスは地方自治法によって特定されていた。1988年地方自治法は強制競争入札の対象範囲を飛躍的に拡大した。

政権を受け継いだメージャー政権では「質の競争」、「市民憲章」等の政策指針に基づき、中央政府の業務にも市場化テストを導入した。1992年地方自治法は強制競争入札の対象を住民生活に直結する地域サービスへと拡大しようとした。その提案の中には図書館も含まれていたが、結局図書館に対する強制競争入札は本格的実施にはならなかったという⁴⁸。

1997年にブレア政権に代わってから、CCTの強制的側面は1999年地方政府法によって廃止されたが、官と民を競争入札により比較し、よりふさわしい方を選択する手法は継続しておこなわれることとなった。また、投下したコストにもっとも見合うサービスの提供を目指す「ベストバリュー」に基づき、コストのみならず質の向上を目指し、改革の手段として市場化テストが実施されている⁴⁹。

日本においては2006年6月に小泉政権下でいわゆる市場化テスト法となる「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律」(略称:公共サービス改革法)が公布された。「国の行政機関等又は地方公共団体が自ら実施する公共サービスに関し、その実施を民間が担うことができるものは民間にゆだねる観点から、これを見直し、民間事業者の創意と工夫が反映されることが期待される一体の業務を選定して官民競争入札又は民間競争入札に付することにより、公共サービスの質の維持向上及び経費の削減を図る。」ことを趣旨に掲げている⁵⁰。

ここでは国内の市場化テストについてみていく。

市場化テストとは内閣府によると、官民競争入札・民間競争入札を活用することにより公共サービスに民間事業者の創意工夫を活用するものである。これは国民のため、より良質かつ低廉な公共サービスを実現するものであると説明がされている。またそのポイントとして、以下の5点が挙げられている⁵¹。

1. 法令の特例

法令の特例を設けることで、従来は民間委託ができなかった業務についても官民競争入札等の実施が可能に

2. 対象事業の選定

公共サービス改革基本方針の改定を通じ、官民競争入札等の対象事業を定める

3. 実施要項

入札の実施について定める「実施要項」を各府省等が作成し、監理委員会の議を経る

実施要項には、確保すべきサービスの質、落札者評価基準、従来の実施状況の開示を定める

4. 民間事業者の適切かつ確実な実施の確保

守秘義務やみなし公務員規定を適用

民間事業者の監督のための規定(報告徴収、立入検査、必要な措置の指示等)を整備

5. 事業の評価

事業の必要性、効率性、有効性、妥当性等の観点から評価を行い、その結果を公表

評価の結果を踏まえて事業の実施の在り方を見直し、必要に応じて基本方針を変更

現在、政府による市場化テストでは、官民競争入札、民間競争入札、簡易版民間競争入札の導入決定事業数は170事業にも及んでいる。その事業内容は国民年金保険料収納事業、登記事項証明書等の交付等、刑事施設の運営業務、統

計調査、施設管理・運営業務等となっている。

また2012年度からは新たに行政情報ネットワークシステム関連業務、公物管理等業務、施設管理・運営業務及び研修関連業務、独立行政法人の業務が市場化テストにより運営されることとなっている。

内閣府⁵²によれば、地方自治体では、長野県南牧村、東京都、大阪府等で市場化テストを実施している。その業務内容は窓口業務、職業訓練、職員研修、庁舎管理等となっている。

前田⁵³によると、自治体が市場化テストを実施する際の流れは次のとおりである。

自治体が「特定公共サービス」に関する情報の公表を踏まえ、規制の緩和等を国に要望「公共サービス改革基本方針」で政府が講ずべき措置を閣議決定(法令上の特例措置)

→自治体は民間事業者から意見を聴取し、「実施方針」で競争入札の対象とする「特定公共サービス」を選定・公表

→自治体は「実施要領」を作成し、競争入札を実施(条例により定められる合議制の機関がチェック)

→質、価格等の面でもっとも優れた主体が「特定公共サービス」の供給者に決定

また、前田⁵⁴は市場化テストの問題点と課題として1. 個人情報保護との関係。2. 民間事業者の職員としての位置づけ。3. サービス水準維持のための監督規定の設置。4. 民間事業者が落札した際の職員(公務員)の取り扱い。5. 住民に対する情報公開。を指摘している。

表1に、外部委託、PFI、指定管理者制度、市場化テストの図書館適用の場合の比較をまとめた。

表 1 外部委託, PFI, 指定管理者制度, 市場化テストの図書館適用の場合の比較

	外部委託	PFI	指定管理者制度	市場化テスト
法的根拠	民法（明治 29 年法律第 89 号）第 632 条（請負）	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（平成 11 年法律第 117 号）	地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）の第 244 条の 2 第 3 項	競争の導入による公共サービスの改革に関する法律（平成 18 年法律第 51 号）
民間開放の決定	自治体	自治体, 民間提案	自治体	自治体, 民間提案
特徴※	従来から導入されているが, 公共サービスの一部の業務だけの委託となり, 民間の創意工夫を發揮できる余地が少ない	一部の地方自治体で導入され, 施設整備からその施設の運営管理まで包括した業務を民間主体が実施でき, 民間の活力を最大限に活用できる。しかし, 事業者が負担する入札コスト（提案に要する経費等）が多額になること, 契約が複雑になりやすく地方自治体の担当者にノウハウがないこと, 地方自治体と事業者とのリスク分担の在り方等が問題	ほとんどの地方自治体で多数導入。自由度の高い制度で, 制度運用によっては民間の創意工夫を十分發揮させることができ, サービスの効率化と品質向上が期待できる。しかし, ノウハウの蓄積が少なく, 制度を生かしきれていない例が多い	国や一部の地方自治体で特定の公共サービスに対して実施されている。公共施設等を活用しない公共サービスも対象。指定管理者制度等に比べて件数は少ない
責任者	教育委員会が任命した公務員	教育委員会が任命した公務員	館長業務の代行も可能	教育委員会が任命した公務員
業務	「根幹的業務・非根幹的業務」に分け, 「根幹」部分は市が直営し, その他の部分を「非根幹」部分として委託	資料選定, 方針に基づく企画・立案。購入方針に基づく選定提案	「法人その他の団体」に管理を行わせることが可能	民間提案も含めて決定した「対象業務」
期間	単年度または複数年度	長期（20～30 年）の契約	複数年度（3～5 年）の契約	複数年度（3～5 年）の契約

（内閣府『平成 20 年度地方公共団体との研究会報告書：市場化テスト導入の手引き』2009.3, 静岡県新公共経営研究会, 静岡総合研究機構『指定管理者制度を上手に活用するためのポイントと事例－「新たな公共経営」の実践－』2011.3 を参考に, 筆者作成

※特徴は『指定管理者制度を上手に活用するためのポイントと事例』より引用)

2.3 市場化テストに関する先行研究

市場化テストについては, 稲沢がイギリスでの導入そしてその後を詳しく解説し, 日本での適用について述べた『自治体の市場化テスト』⁵⁵や, 市場化テスト推進協議会『市場化テスト: 制度設計・導入手続の仕組とポイント』⁵⁶, 地方行政改革研究会『地方公共団体のアウトソーシング手法:1 冊でわかる:指定管理者・地方独立行政法人・市場化テスト』⁵⁷, 内閣公共サービス改革推進室『よくわかる!公共サービス改革法(市場化テスト法)入門』⁵⁸等がある。内閣府公共サービス改革推進室による『平成 20 年度地方

公共団体との研究会報告書:「市場化テスト」導入の手引き』⁵⁹は, 市場化テストの優れている点として, 質の維持向上及び経費の節減, 行政職員の意識改革, 官の業務改革, 民間事業者の創意工夫の反映, 競争性の確保, 情報の開示, 第三者機関によるチェックを挙げている(p17)。

市場化テストの概要をまとめたものとして伊藤⁶⁰の文献がある。伊藤は国と独立行政法人における導入の特徴として 1. 民間競争入札が大半であり, 業務委託の入札と変わりがない 2. 事業・業務内容は庁舎・研究所・施設等の管理・運営が 38.6%であり, 自治体における指定管理

者制度とは異なりビルメンテナンスが大半である点等をあげている。また自治体においては一部官民競争入札がされているものの、契約終了後には通常の業務委託に移行する場合が多いことを指摘している。

佐藤⁶¹は市場化テストだけでなく通常の民間委託でも同様であるが、公共サービスの質の設定と評価が不可欠であるにもかかわらず、今まで公共サービスの質とは何かを明確にし、その質を評価する方法について本格的な論議が十分にされなかった点を指摘している。市場化テスト導入時には公共サービスの「供給者からみたサービスの質」と「受益者からみたサービスの質」の両視点から公共サービスの質の設定と評価をおこなうべきであるとしている。

三菱総合研究所『市場化テストの契約に関する調査報告書』⁶²は、市場化テスト及び他の官民連携手法による契約の事例を収集し、全体的構成、主な論点、記載すべき事項等を整理している。その他、市場化テストの調査報告書として、神奈川県自治総合研究センター『地方公共団体における市場化テスト：公共サービス改革法に基づく手続を中心に』⁶³、中部産業活性化センター『公共サービスへの競争導入による民活実態調査研究報告書：市場化テスト法の動向とその展望』⁶⁴、新日本有限責任監査法人『法令の特例等を活用した公共サービス改革に関する調査報告書』⁶⁵もある。

図書館における市場化テストに関連する関連著作としては、以下のものがある。

小池は⁶⁶「各地のたより 東京発=「市場化テスト」学習会「市場化テスト」をめぐる問題点と課題」で2007年6月に開催された市場化テストの学習会の要旨を報告している。ここでは市場化テストの一般的な定義や図書館への影響が挙げられている。

図書館に市場化テストを持ち込むことについての懸念を日本図書館協会⁶⁷は2009年2月に発表している。またこれと同様の文章を「出版界スコープ 図書館を「市場化テスト」の対象とすることについて」を出版ニュースに掲載している⁶⁸。要約すると1. 図書館事業は本来公共サービスとして教育委員会が責任をもって運営す

べきものであり、「官民競争」になり得ない。2. 指定管理者制度等を鑑みても質の維持よりも経費削減が重視されがちである。3. 司書の専門性等が問われている等9つの問題点を挙げ、市場化テストによる運営が図書館運営になじまないと強く主張している。

松岡⁶⁹は、図書館事業は公共サービスとして教育委員会が責任をもつべき業務であり、「官民競争」の対象にはなり得ない。そして市場化テストの本来の目的であるサービスの質の維持向上よりも経費の削減に重点が置かれがちであると述べている。また収益が見込みにくい公共サービスであり民間に運営のノウハウの蓄積が難しい点も指摘している。

小池⁷⁰は市場化テストの課題としてコスト削減が導入の主たる理由になっており、算定とリスク分担が課題であると述べている。

市場化テストの大阪府立図書館への適用については、脇谷^{71 72}、稲垣⁷³、西村⁷⁴らが、導入への違和感を唱えている。

3 大阪府立図書館の「市場化テスト」⁷⁵

3.1 大阪版市場化テストの導入

大阪府は、太田房江知事時代の2004(平成16)年9月に、大阪版PPP改革⁷⁶の一環として、大阪版市場化テストの導入を表明した。PPPとは、一般的には「官と民が協力して公共サービスを民間に開放すること」という概念とされており、「行政と民間が多様な形で連携することにより、行政スタイルの転換を進め、効率的でより質の高い公共サービスを提供すること」を目的にしている。2005年6月には「大阪版市場化テストガイドライン」⁷⁷を策定した。

2007(平成19)年1月の会見で、太田知事は、大阪版市場化テストを「公共サービスだからといって行政がやるということではなくて、民が一番ふさわしい人がいたらその人に委託をしてやってもらいましょうというもの」で、官民競争を経て民がよければ民に譲り渡していく、と市場化テストのねらいを説明し、本格的な開始を公表した。

「大阪版」とすることに関して、大阪府は「ガイドライン」で、国の「市場化テスト」との違

いを述べている。

国が策定したガイドラインによれば、国の「市場化テスト」は「官と民とを対等な立場で競争させ、「民でできるものは民へ」を具体化させる「官民競争型」をとるもので、これは「知事又は民間事業者等の提案に基づき、知事部局等が直接事業執行に当たっている事務事業について、当該事務事業の全部または一部について入札により委託をするにあたり、行政部門と民間事業者等が同一の条件の下に競争を行うもの」である。しかし、それは、「地方行政における特質に十分に配慮された内容とはなっていない」として、大阪府では、「提案アウトソーシング型」をとる、としている。これは、「現行の行政コストやサービス水準を上回る効果が期待される事業について、知事が民間事業者等に対し提案を公募し、一定の範囲内で経営判断や創意工夫を含めて包括的に委託する」「アウトソーシング」であり、「行政の業務改革（BPR）の一環として行うもの」である。

PFI、指定管理者制度との相違点として、PFIは対象を公共施設等に限定して、一般的に建設、維持管理及び運営を一体的に行うこと、指定管理者制度は「公の施設」の効果的な管理運営に目的が限定されるほか、条例の制定、指定管理者の指定について議会の議決が必要であること、また地方自治法上の制度であり、指定管理者制度は加えて施設の管理運営上の許認可等行政の権限を代わって行うことができる点を挙げている（大阪版市場化テストガイドライン）。

すなわち、大阪版市場化テストは、業務改革の一つとして大阪府が実施するもので、指定管理者制度のように条例の制定や議会の議決を必要としない。また、公共施設の管理運営に限定されず、対象は知事部局等が直接事業執行している業務の全部または一部を対象とすることができる。知事が民間事業者等に対し提案を公募し、現行の行政コストやサービス水準を上回る効果が期待されれば、一定の範囲内で経営判断や創意工夫を含めて包括的に委託するものである⁷⁸。

2007（平成19）年2月に第1回監理委員会を開催。監理委員会は『大阪版市場化テスト監理

委員会設置要綱』により設置された「学識経験者等による第三者機関」で、「すべての実施プロセス（対象事業の決定、評価基準の決定、落札者の決定等）に対し」て評価を行う。弁護士、公認会計士、大阪商工会議所部長、及びNPMを専門とする大学教授2名の計5名を委員として知事が任命した。監理委員は2009（平成21）年3月までの任期（再任可）として就任し、その後再任された。事務局は政策企画部企画室が担当した。

同年4月開催の第2回監理委員会で、職員研修業務等計4業務を第1弾対象業務に選定。その後の第3回から第5回の監理委員会で官民比較の審議・モニタリング手法検討等を行っている。

この間、橋下徹氏が2008（平成20）年2月6日から知事に就任。橋下知事は「大阪版市場化テスト」を引き継いで、2008年3月府の全業務を対象にした提案募集（3月26日-6月30日）を行った。

3.2 大阪府立図書館への市場化テストの適用

監理委員会は2008年9月、総計106件の提案の内訳とその概要を示した「平成20年度大阪版市場化テスト全業務を対象とした提案募集・提案一覧」⁷⁹を発表した。

府立図書館業務に関しては、4社（1件は匿名）からの提案と、担当課である教育委員会市町村教育室からの考え方が示されている。

2008年10月15日から23日の第6回から第10回の監理委員会で全分野の提案団体及び担当部局双方へのヒアリングをおこなった（非公開）。ヒアリングで教育委員会は「高度なレファレンス、相談業務、受け入れる本の選定、政策的な意思決定業務、ほかの図書館や本庁との調整業務等」等の「外部化が困難な司書の基幹業務」は、「司書が長時間業務に従事することによって得られた経験がサービス提供上重要である。これら基幹業務の外部化は、図書館におけるサービスレベルの低下を招く可能性が高い」と回答し、カウンターでの貸出・返却業務、書庫内資料管理業務、書庫出納業務等は部分的に非常勤職員の活用や外部委託を実施していることを示した。全ての祝休日開館の実施、開館したま

まの蔵書点検の実施による開館時間の増加（21年度から）を進めていることも示している⁸⁰。

その後、第11回監理委員会（2008年12月2日）を経て、12月9日、監理委員会は「大阪版市場化テスト 新たな業務に関する検討のまとめ（提言）」⁸¹で、新たな対象業務9業務の一つとして、府立図書館管理運営業務を第2弾大阪版市場化テストの対象業務とすることを決定した。監理委員会は審議結果として、「民間のアイデアをいれることで、府民の質的満足度に沿ったサービスの向上が見込まれる」「包括的に民間に任せることで、接遇のレベルアップや対応時間の拡大、リードタイム等組織的に質的向上を目指す余地がある」「市町村立の図書館では、指定管理者制度を導入している事例も見受けられることから、（略）都道府県立の図書館も民間開放の可能性を探ることができると考える」としている⁸²。

3.3 大阪版市場化テスト実施へ 対象範囲の決定から提案公募まで

2009（平成21）年4月6日及び4月24日に、第12回ならびに第13回の監理委員会で対象範囲について担当部局と公開での議論が行われた。

府立図書館管理運営業務については、市場化テストの対象範囲としない基幹業務⁸³と、市場化テストの対象とする基幹業務以外の業務が「大阪版市場化テスト対象業務の整理シート」で示された。

基幹業務で対象外とされた業務中心に、担当部局に対してヒアリングが行われている。レファレンスサービスについての質問に対して、担当局側はレファレンスにはその図書館の蔵書についての知識と経験が必要であること、契約期間のある民間では教育が難しいこと等を回答した⁸⁴。

その後、2009年5月21日から7月22日までを期限として、第2弾市場化テスト事業提案が公募された。6月2日・4日に市場化テスト事業提案公募説明会の開催が実施され、6月12日・24日に民間事業者との意見交換が行われている。

7月22日の締切時には、府立図書館業務に関して6件の提案が寄せられ、7月30日に提案団体に

よるプレゼンテーションが行われた。提案の概要については、8月10日に公表されている。

2009年8月20日から27日の第14回から第17回の監理委員会で官民比較検討が非公開で行われた。

その後2009年9月10日には公開審議「官民比較の審議について」が行われ（第18回監理委員会）、府立図書館業務に関して「当初の対象範囲に関して民間開放」との結論が告げられた。

監理委員会の審議結果では「簡単な蔵書の検索、書籍案内等についてはコンシェルジュを配置することで接遇のレベルを向上させる等サービスの質の向上が期待できる具体的提案があり評価」等とあり、9月下旬には、この監理委員会での審議結果を踏まえて、行政改革課が対象範囲を「図書館における司書の知識・経験を必要とする業務（＝基幹業務）を除く、カウンター業務や利用案内等のレファレンスサービス業務等」と公表した⁸⁵。この市場化テストにより、人員常勤19名、非常勤42名 コスト343,547千円が削減できるとしている。

こうして、府立図書館業務の市場化テスト対象範囲が決定し、2009年9月24日には知事が会見して府立図書館運営管理業務を含めた7つの市場化テスト対象業務の発表を行った⁸⁶。

3.4 大阪府立図書館民間開放 プロポーザルから委託先決定

2009年12月7日から2010（平成22）年1月18日まで、教育委員会市町村教育室が事務局となって、委託先候補者選定のプロポーザルが行われた。

プロポーザルは、図書館運営全般に関する基本的考え方、業務実施運営体制、サービス水準向上についての企画提案、類似業務に関する実績、経費の縮減にかかる方策、府施策との整合（行政の福祉化に対する取り組み）に分けて提示することが求められ、費用見積書は単年度ごとに、人件費と関連経費の費目ごとに示された。費用については、契約上限額が858,633千円とあらかじめ決められた。

提案5社のプロポーザルを評価し委託先を決定するために、選定委員会が招集された。3名

で構成される選定委員会の一人は図書館界の識者であった。

選定委員会は、サービスの質の確保等の6大項目の個々に基礎点を設定し、それに重みをかけて評価点を配分し、最高合計点を400点とした。ただし、このうち、府政策との整合（配点20点）、提案者インセンティブ（配点20点）は監理委員会で大阪版市場化テスト全体での統一評価基準に従い既に決定済みであり、また経費の縮減は、現在の経費を上限として算定式が既に決定しており、こちらも選定委員会ではなく事務局で算出された。価格提案部分の評価点は、最も高い金額を提示した企業が0点、最も低い金額を提示した企業は80点であった。選定委員会にかかる前に既に、400点中120点分（30%）は決定していたことになる。

表2 提案事業者の評価点（評価点順）

	提案事業者	総合評価点	企画提案部分	価格提案部分	
				評価点	提案金額
1	A社	338点	286点	52点	691,190,900円
2	B社	313点	233点	80点	601,041,000円
3	C社	233点	190点	43点	721,350,000円
4	D社	131点	127点	4点	845,864,713円
5	E社	122点	122点	0点	858,002,670円

（大阪府「大阪府立図書館管理運営業務」委託先候補者の選定結果について」より）

選定委員会では、残りの部分について、各委員が評価を行い、評価基礎点が1以下が1項目以内であること（2項目以上ある場合は失格）、各委員の評点に2以上の乖離がある場合は話し合い、3委員の総合平均点を委員会評価点とした⁸⁷。結果はホームページで公表されている⁸⁸（表2）。

選定委員会による選定の結果、図書館流通センターが「委託先候補者」となった。

そして、2010年4月に契約締結、大阪府立図書館では、「民間事業者との協働による図書館運営（大阪版市場化テスト）を始め」た。ただし、契約時の金額は表2の提案金額とは異なっ

て665,234,463円（1年間当たり221,744,821円）であった。

3.5 モニタリング

「大阪版市場化テスト」のモニタリングは、担当課が設定した評価表の各項目への事業者による自己評価報告、担当者による評価、担当課評価と利用者満足調査の結果に基づく監理委員会の指摘・提言の3段階から成る。

事業者による自己評価報告と担当課による評価は、「それぞれの年度の半期ごとに1回以上実施」されて、モニタリング評価シートにまとめられ、その結果をもとに監理委員会がモニタリングを行う⁸⁹。

モニタリング評価シートに掲げられた項目には、基礎的項目(A)として、適切な人員体制、責任体制の確立、人材育成、安全管理体制、個人情報保護、適正な手続き、情報提供、サービスの継続性の8項目が、またサービスの提供に関する項目(B)として、利用者の満足度調査、サービス水準の確保、計画的運営、サービスの質の向上に向けた取組み、その他創意工夫の5項目があり、Aは3段階、Bは5段階の評価がなされている。

2011(平成23)年1月14日に実施された2010(平成22)年度上半期についてのモニタリングでは、Aの責任体制の確立とBのその他の創意工夫の担当課評価が「△：サービス水準の確保が期待できる取組みが認められるが、それが一部適切に実行されていない」であった（他は○）。その理由として、責任体制における委託当初の混乱と改善策の徹底への要望が挙げられた。また、創意工夫については受託者自身も△と評しており、担当課からは「積極的な検討提案を期待したい」としている。人員体制では86名のスタッフ配置がなされ4-9月の離職率が10.5%であること司書資格者83%と「一定のスキル面での確保がなされている」こと、セルフ複写の導入により複写枚数が大幅に増加したこと、利用者満足度調査では複写に加えてスタッフの接遇姿勢がよくなったという評価がある一方、スタッフの知識・経験不足による調査相談への対応が「不十分な点」として挙げられたこ

とも明らかにしている⁹⁰。

これを受けての第20回監理委員会では、利用者満足度を踏まえた人的体制やセルフ複写の導入などについて取り上げ、中央図書館がそれに対して、人材についてはスタッフの「経験不足」が大きいことなどを見解として示した⁹¹。

2010(平成22)年度下半期のモニタリングは、監理委員会メンバーであった者2名を含む4名の外部委員から成る、「大阪版市場化テスト対象業務モニタリング委員会」(以下、モニタリング委員会)⁹²によって、2011年7月11日に実施された。

府立図書館業務については、「適切な人員体制」と「責任体制の確立」「サービス水準の保障」「その他創意工夫」の担当課の評価が、「△」になったことに対して、確認があった。△になった項目をみると、スタッフ数は91名体制で「業務開始時に比べ、業務量に見合った人員が一定確保されてきているが、「人員管理が不十分である局面が見られ」たこと、司書資格者の率はクリアしている(82.4%)ものの、「年度途中の異動が多く、特に装備のスキル維持が困難」であったこと、「中間層は大規模図書館の、あるいは管理的立場での経験が少な」いこと、「マニュアル以上の判断を要する局面で不適切な処理・対応が行われ」たこと、蔵書点検や書架整理の精密度が劣ること、利用案内等の室の確保・各室への案内・引継ぎ業務におけるスキル不足等が挙げられている⁹³。これについて検討した、モニタリング委員会⁹⁴では、OJTを通じての府立図書館業務のノウハウの共有などが解決策として述べられ、さらにペナルティ条項についても提案がなされた。

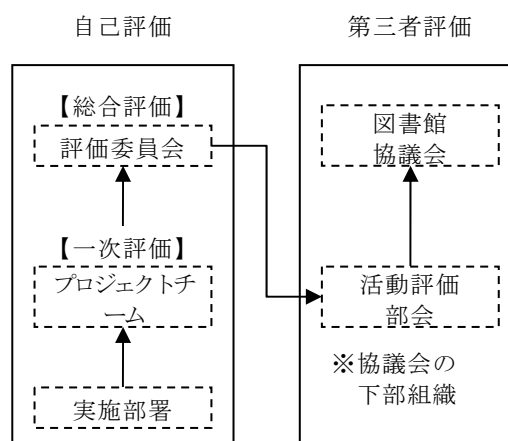
2011年度上半期については、2012(平成24)年1月12日のモニタリング委員会で協議されている。

こちらで検討されたモニタリング評価シート⁹⁵においても、「適切な人員体制」ならびに「サービスの質の維持・向上」の担当者評価が2010年度下半期に続いて「△」の評価となっている。人員体制はさらに増員されて⁹⁶99名のスタッフ配置がなされ、司書資格者82.8%で「仕様書に定める50%以上が確保されている」が、「受託

者が業務を把握し体制を整えるのに時間がかかっている」のは、「図書館委託事業の市場は未成熟で、(略)大規模館で責任ある立場を務められる人材が想像以上に不足」であるからで、「求められている水準までサービス向上させることは難しい」としている。「創意工夫」についての評価はこれまでより改善しているが、「委託料でまかなえる部分も限られているため、民間業者としての独自性を発揮することが難しくなっている」としている。

一方、大阪府立図書館は活動評価の客観性を保つために第三者機関として図書館協議会を外部評価組織として位置づけることを、2011(平成23)年2月の図書館協議会で決定した。その下部組織として新たに設置する活動評価部会で自己評価の妥当性等を協議し、図書館協議会で承認する。これは、「大阪府立図書館の基本方針と重点目標」で明記し、「アクションプランと活動評価」としてホームページでも公表している⁹⁷(図1)。

図1 評価のシステム(「大阪の未来をつくる図書館をめざして-大阪府立図書館の基本方針と重点目標」アクション・プランと活動評価より)



2011年4月には、平成23(2011)年度アクションプランを公表、「1大阪府立図書館は、市町村立図書館を支え、大阪府全域の図書館サービスを発展させます。2大阪府立図書館は、幅広い資料の収集・保存に努め、すべての府民が情報・知識に到達できるようサポートします。3大阪府立図書館は、府域の子どもが豊かに育つ

読書環境づくりを進めます。4 大阪府立図書館は、大阪の歴史と知の蓄積を確実に未来に伝えます。5 大阪府立図書館は、府民に開かれた図書館として、府民とともにあゆみます。」とまとめた。

外部評価部会は、8月に「大阪府立図書館の活動評価について（外部評価報告）」⁹⁸を公表した。ここで、先の評価では、「図書館ネットワークの核」としての視点、すなわち市町村立図書館への協力貸出や職員研修、及び府内の大学図書館・専門図書館との関係について目指すところが不明瞭であること、蔵書構成という最も中心的な活動に対しての項目が欠落していること、国際児童文学館の機能の位置づけを明確化する必要があること、図書館内の人材育成の工夫としてたとえば研修の実施やその評価制度を作ることの必要性、府民の声をきく仕組みの設定の必要性を指摘して、市町村立図書館への協力貸出及び資料収集事業、資料提供サービスを活動内容に追加すべきものとして挙げた。この外部評価は8月の第1回図書館協議会で承認された。

大阪府立図書館はさらに2011（平成23）年度第2回図書館協議会（2012年3月28日開催）で、2010年度から2011年度にかけての2年間

の取り組みについての外部評価⁹⁹を承認した。そこでは、人的体制を整えるには「配置される個々の職員の能力も考慮すべきことがら」であり、「そのためにも府立図書館が求める図書館サービスの水準を質的側面から明確にしておく必要がある」こと、そしてまた、市場化テストの受託業者による書籍販売など、注目される試みも始められているが、「こうした試みが意味をもつためには府立図書館としての「市場化テスト」の理念を明確にしておくことが求められる」として、その上で創意工夫を促すために「インセンティブ条項が付与されることが必要である」としている。また、政策立案サービスに関してレファレンスサービスにおけるこれまでの蓄積を評価し、新たな試みのe-レファレンスの活動評価指標を速さだけにとどめず量など適切な指標で判断すること、レファレンス事例の公開を積極的に進めていくべきことなども提案した。

最終的には、2013（平成25）年度に設定期間中の総括評価を行って、今後の府立図書館業務の委託にかかわる動きにつなげていくことになる。

表3にこれまでの流れを表にまとめた。

表3 大阪府立図書館市場化テストへの流れ

		監理委員会	その他の動き
2008（平成20）年	3月26日 ～6月30日		府の全業務を対象にした提案募集【提案件数：106件】
	8月5日		大阪府立図書館協議会（※議題に「市場化テスト」はなし）
	9月		「提案の概要と提案に対する考え方」公表
	10月15日 ～10月23日	第6回から第10回 提案団体プレゼンテーション・担当部局ヒアリング（非公開）	
	12月2日	第11回 対象業務の選定について	
	12月9日	「大阪版市場化テスト 新たな業務に関する検討のまとめ（提言）」発表	
	12月17日		新たな対象業務決定
2009（平成21）年	2月18日		大阪府立図書館協議会（「市場化テスト」対象業務の決定について 等）
	4月6日	第12回 新たな対象業務における対象範囲等の検討について（担当部会と公開討議）	
	4月24日	第13回 新たな対象業務における対象範囲等の検討及び実施方針について（担当部会と公開討議）	

	5月21日 ～7月22日		市場化テスト事業提案公募
	6月2日・4日		市場化テスト事業提案公募説明会の開催
	6月12日 24日		民間事業者との意見交換
	7月22日		市場化テスト事業提案公募の締切 → 図書館は7件の提案（全体で7業務48件）
	7月30日		提案団体プレゼンテーションの実施
	8月10日		提案の概要公表
	8月20日 ～8月27日	第14回から第17回 官民比較の審議（非公開）	
	9月10日	第18回官民比較の審議（公開審議）	
	9月16日		大阪府立図書館協議会（「市場化テスト」経緯報告，対象業務官民比較の審議結果）
	12月9日	（第19回 第1弾対象業務のモニタリングについて）	
	12月7日 ～1月18日		府立図書館管理運営業務受託者の募集
2010（平成22）年	1月下旬～2月		選定委員会開催，委託先候補者選定
	2月22日		府立図書館管理運営業務委託先発表
	4月1日		契約締結
	8月26日		大阪府立図書館協議会開催（委託状況，図書館体制等）
2011（平成23）年	1月14日	第20回対象業務のモニタリングについて（府立図書館管理運営業務含む10業務のモニタリング結果審議）	
	2月9日		大阪府立図書館協議会開催（モニタリング等）→図書館協議会を外部評価機関として位置づけ
	3月	監理委員会廃止	
	7月11日	第1回大阪版市場化テスト対象業務モニタリング委員会	
	8月		大阪府立図書館協議会 外部評価報告
2012（平成24）年	1月12日	第2回大阪版市場化テスト対象業務モニタリング委員会	
	3月28日		大阪府立図書館協議会 平成23年度外部評価報告

4 考察 大阪府立図書館「市場化テスト」の課題

4.1 「市場化テスト」導入への検討は十分か

「大阪版市場化テスト」は，大阪府の行政改革の一つとして，指定管理者制度のように条例の制定や議会の議決も必要としないため，府民に諮られることなく実施された。館長の諮問機関である図書館協議会においても，府立図書館業務への市場化テスト導入は決定後に報告されたのみで，諮ることはされていない¹⁰⁰。

英国の市場化テストは，官が入札に入ることによる業務見直しの効果という狙いもあった。国のガイドラインの定義でも「「官」と「民」が対等な立場

で競争入札に参加」することによって，「官の世界に競争原理を導入し，官における仕事の流れや公共サービスの提供の在り方を変える」¹⁰¹と説明されている。

しかし，「大阪版市場化テスト」は，ガイドラインに示しているように，官民を競争させて行政サービスのレベルアップを図るというよりも，最初から「府民・NPO等民間とのさらなる協働や民間活力の導入」を積極的にすすめた「アウトソーシング」であった。すなわち，「大阪版市場化テスト」は「市場化テスト」という名称を用いることによって，官と民が対

等な立場で競争を行って公共サービスを見直し業務効率の改善を狙うという構えをみせながらも、実質は、当該公共サービスの公共による不継続を前提とした上での、総人件費を中心とした業務経費圧縮と「サービスの向上」との両立を模索して民間委託・民間開放の道を探ったものといえる。

府立図書館業務について、「官」が入札に参加していない事実からも、国の「市場化テスト」のガイドラインとは大きくずれていることがわかる。

内閣府が挙げた、市場化テストのすぐれた点¹⁰²のうち、官の業務改革や行政職員の意識改革は官が競争に参加してこそであり、官が競争に参加しないのではこれらの点は利点として響かない。

また、この過程において住民が意見を述べる場がなく、議会を通す必要がないことは、いくら情報開示がなされてもそれは興味関心のある人が後追いで参照するだけに限られて、脇谷¹⁰³のいうように「知らないうちに決まってしまう」という印象を与える可能性がある。市場化テストの対象業務は、監理委員会によって協議され決定されるとはいつても、市場化テストを推進する自治体担当局が選出し知事が任命する者わずか5名で構成される監理委員会が、「市民」の意見を十分反映しているとは評価しがたい。

また、図書館業務を市場化テスト対象とすることにした結論の文で、市町村立図書館での指定管理者制度導入を先例として引いていることにも問題がある。なぜなら指定管理者制度については、その導入の問題点も多く指摘されているところだからだ(2.1参照)。社会教育法改正審議の国会答弁においても「特段の配慮をすべきである。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」と、監理運営体制に関する付帯決議がなされている¹⁰⁴。そして、文部科学省は図書館友の会全国連絡会からの市場化テストの対象から図書館を除外する要望に対して「公立図書館の市場化テストは、指定管理者制度において指摘されている同様の課題を踏まえた適切な対応が必要であると考えます」と回答している¹⁰⁵。

日本図書館協会¹⁰⁶は「検討にあたっては、公立図書館が「公の施設」に留まらず「教育機関」として規定されて、その社会的機能をふまえることが前提となる。また、地方自治法では、外部委託の目的を「効率的」でなく「効果的」としていることにも注

意をはらうことも重要である。公立図書館の役割や機能は、まだ、よく理解されていない状況もあり、チェック項目の検討にあたっては図書館を利用していない人々も含めて社会的合意を得ることが重要である」としている。

東京都千代田区千代田図書館の指定管理者制度導入に携わった柳¹⁰⁷は、自身の経験から、地方議会における公共図書館行政や図書館運営に対するチェック機能の重要性を指摘している。「議員の質問とそれに対する自分の答弁を通じて、問題のありかを探り、改善の手がかりを得ることができた」「利用していないが図書館の運営経費を負担していただいている区民全体の意見を代表する各議員の発言内容は、図書館の貴重な経営資源となる」という。

社会教育法に規定された「社会教育施設」である図書館の経営策の改革は、経費削減という「効率」だけを求めるものであってはならない。たとえ手続きとして議会に諮る必要がなくても、公的教育機関であることを踏まえた、よりよい「効果」を求めての施策であるべきである。それを考えれば、市場化テスト導入に際しては、府政の場でも、指定管理者制度の弊害もあわせて、より慎重な「配慮」「検討」がなされ、社会的合意を得る姿勢が必要だったのではないか。

これについて府民がそれを指摘する機会がなかったことも問題といえる。

内閣府の地方公共団体との研究会報告書は、市場化テストの「市場」は構造的に消費者(市民)不在の市場であるため、供給者側の都合が優先され質の劣化が起りやすいので、質の測定、事業者選定、モニタリング、評価のすべての過程に住民参加が必須として義務付ける必要があるとしている¹⁰⁸。

PFIの例であるが、稲城市立中央図書館¹⁰⁹では、計画段階で市民アンケートの実施、市民団体の意見の聞き取り、市民説明会等が行われていた。

衆議院「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律案に対する附帯決議」¹¹⁰では、施行にあたって政府が留意すべきことの一つに、「広く国民の意見を聞きつつ、各公共サービスの具体的な内容や特性に十分配慮し、官民競争入札等の対象業務を適切に選定すること」を挙げている。

「広く意見を聞く仕組みを、市場テスト実施過程に盛り込むことが必要である。

4.2 契約のありかたと職員雇用

今回プロポーザルの結果、図書館流通センターが「委託先候補者」となった。「委託先候補者」というのは、契約が「随意契約」であるからであり、それは値切り交渉可能な形態である。プロポーザルで提示した条件が契約時には変更可能で、たとえば人件費についてさらなる削減交渉がある可能性もある。そうすると、プロポーザルで提示され検討してきた人員配置が、契約時には実行できず、プロポーザルより少ない人員や、安価で雇用できる経験年数の少ないスタッフの割合が高い状態でスタートする可能性が出てくる。

図書館流通センターの委託金額は 665,234,463 円（1年間当たり 221,744,821 円）でプロポーザル時の提案金額から3年間の総額で約2600万円の減額になっている¹¹¹。この減額が人的配置に影響を及ぼさない保証はない。実際に、府立図書館と TRC の契約時の資料では人員体制は 83 名となっていたが、その後のモニタリング評価シートによれば、2010(平成 22)年 4 月は 77 名でスタートしていた。決定後の契約締結時の減額について情報開示が求められるところである。

受託費用のうち関連経費が 1 割くらいを占めるとして、公表された配置人数 77 名から概算してみれば、受託企業の一人当たりの職員の年経費はおよそ 260 万円弱となった。これは企業側の負担費用であって、職員が手にする給与は、ここから社会保険の企業負担分等を除いたものとなる。2011（平成 23）年 9 月末日現在ではモニタリング評価シートによれば 99 名となっており、各年度の費用を単純に計算すると、一人当たり 202 万円弱となる。

民間企業全体の、平均給与額（2010(平成 22)年)¹¹²の約 354.7 万円と比較すると、いずれもかなり低い。また、大阪府が示した府職員のモデル年収額¹¹³と比較しても、主事級（大卒初任給）の年収（2011 年版）は 3,066,777 円であり、受託企業の職員は司書という専門職でありながら、大卒の新入職員の 8 割程以下の給与で勤務することになる。

職員の人員確保は、雇用の問題として、モニタリングで評価対象となる配置人数や有資格者割合だけではなく、経験年数やスキルも考慮した仕組みであ

るべきで、その際には、経験やスキルに見合った待遇であるかどうかポイントとなる。しかし平均支給額が府職員の大卒初任給を下回るレベルでは、経験やスキルに見合った給与は期待しにくい¹¹⁴。

今回の市場化テストでは提案金額の低さだけで受託企業が決定されたわけではない。また受託企業の費用見積では、3 年間の職員の人件費の増額が予め盛り込まれており、経験による単価増額への配慮もみられる。しかし、結果的には 5 社の提案金額には約 2 億 5700 万円もの開きがあった中で、受託決定したのは 2 番目に低い金額を提案した企業であった。

企業側からの提案による受託決定の場合、提案金額減額のために、経費として多くを占める給与や雇用条件において、受託先の私企業に、そしてそこで職員として働く人間にも無理を強いた方策になりかねない¹¹⁵。そのような体制は、働く者の士気を削ぐだけでなく、その業務に就こうとする人材市場の縮小を招き、そうすると図書館経営に必要な人材の確保をより困難にしてしまう。

委託先決定の際には、この設定で無理なく継続できるかという職員側からの視点での検討が忘れられてはならない。

さらに、モニタリングでは研修の実施が期待されていた¹¹⁶が、仕事の安定性への要求が高い¹¹⁷中で、受託契約が 3 年と有期であるため継続的な雇用が不明な条件下では、研修や教育訓練の十分な成果は期待しにくい。これは職員個人にとっても、また組織全体としてもノウハウの蓄積がなされないという点で、大きな損失といえる。

実際、2011（平成 23）年度上半期のモニタリングにおいても、スタッフの知識・経験の重要性が改めて確認される一方で、人材の確保に苦慮している受託企業の様子がみられていた。

良質な図書館サービス提供に見合った専門職員の給与・雇用条件はどのようなものか、基準をあらかじめ策定しておく必要がある。そしてまたそれを育てるための長期にわたる人材育成の計画も忘れられてはならない。それは受託企業だけが係るのではなく、図書館界として取り組むべきことといえよう。

4.3 インセンティブ条項導入の考え方

市場化テストでは、現段階での業務をベースにして業務の対象範囲を細かく定め、それらについて細

かく経費を割り出し契約を行っている。したがって業務を受託した企業やそこで働く職員が、契約内容にない新たな業務提案を行おうとしても、それが契約条項にない場合は、契約対象外業務となる。

朝日新聞記事¹¹⁸⁾は、指定管理者制度下の図書館で働く民間企業の司書が、住民が本に親しむ行事を企画して残業し、余計なことをして残業代を増やしたと契約を打ち切られた事例を伝えた。

通常、業務遂行の場において、時代の変化に対応して創意工夫し業務を改善することは、業務遂行者の力量として期待されている。しかし予め決められた範囲の業務を遂行することが求められている中では、受託業者にとって「創意工夫」は上の例のように契約外であり、むしろ「邪魔者」で、創意工夫する「よい人」、「よい業者」が結局事業を続けにくくなってしまふ。それでは業務の質の向上は望めない。

それを回避するひとつの方法として、インセンティブ条項を設けることが考えられる。

今回の「大阪版市場化テスト」では、事業提案公募要項で「今後の大阪版市場化テスト監理委員会の審議において、民間開放の方向性が示された事業にいただいた提案のうち、本府の手法より優れた提案と認められたものは、事業者の選定をプロポーザル型コンペ方式において決定する場合、一定のインセンティブを付与することを試行的に実施します」と、事業者選定時の総合評価に一定程度の加点を付与する方式のインセンティブの採用を盛り込んだ。

インセンティブは、次の「市場化テスト」参加時に前年度受託企業にあらかじめ加点を与えて再入札されやすくする方法をとることもできる¹¹⁹⁾。大阪府立図書館では2013年度からの新たな契約に向けての受託先決定において、現在の受託企業のインセンティブをどのように考えるかも新たに検討されるべきこととなる。

一方、インセンティブ条項は日常業務についても設けることができる。指定管理者制度の下にある大東市立図書館は、貸出冊数という定量的な数値を指標にした成功報酬を採用している。そのほかの指標としては登録者数、設備利用率等のアウトプット指標も考えられよう。利用者要求の満足度等のアウトカム指標を用いて、予め定めた基準を超えた高評価が得られた場合に費用を支払う仕組みをとることも可能である。情報化の進展が著しい現代では、電子

化への対応等も図書館業務としてごく近い将来必要不可欠のものになり、それへの対応もまた指標として考えられる。さらに、先述の大東市立図書館は、2011年の図書館総合展のポスターセッションに出席し、優秀賞を受賞したが、このようなメディアへの露出も、受賞に関わらず大いに評価すべきであろう。

日々の業務に携わる職員の士気をあげ業務の質向上を目指すためには、日常業務におけるインセンティブも積極的に取り上げたい項目といえる。その際は、どのような提案・指標を当該自治体ではインセンティブの対象とするのかについての情報開示もまた必要である。

5 まとめ

「大阪版市場化テスト」実施によって、府立図書館業務の多くの業務がその対象となり、2010(平成22)年4月に「民間開放」されて約1年半の評価結果が公表されるまでの流れを整理してきた。

監理委員会の審議で府立図書館業務の大半が「民間開放」になった経緯は、幾多の課題を残している。

経費節減を目的とした業務外部化が、結果的に受託する民間企業及びそこで勤務する個人に、相当の無理を強いる結果を呼ぶのは大きな問題点であろう。「外部化」は、人件費等の問題を受託企業に移し変えて不可視化したにすぎないのではないかと。私企業が間に入る分ワーキングプアの傾向が増幅するケースもあるとみられる。府立図書館のケースを見る限り、市場化テストは、地方自治体という「公」がワーキングプアの傾向に加担する仕組みにさえみえる。雇用者の現状を調査して、そのあり方を真摯に考える必要がある。

そういった面から、図書館業務の委託には、否定的な意見が図書館関係者から多く寄せられてきた。ただし、それらでは一般利用者はどう認識しているのかや、先述した新しい取り組みを始める受託事業者がある点には委託否定派の文献ではほとんどふれていない。また現在のように図書館運営を行うことが難しい自治体経済の現状にあって、予算をどこから調達して来ればよいのか、代案を示すものがない。今後は代案の検討も必要ではなからうか。

また、一般的に社会教育施設としての図書館のあり方やそのサービスについて、理解・支持が必ずし

も得られていないという現状にも問題がある。

大阪府立図書館の案件は、他の案件と同時にすべて監理委員会で審議されたが、図書館業務に関する審議記録では、「図書館法」や「教育機関」等の文言が審議にのぼった記録はなかった。全事業に対して提案があったなかでの図書館への最初のヒアリングの時点で、担当課である教育委員会はその課題・問題点としてまず「府立図書館の運営は、図書館法及び社会教育法に基づき、行政が責任をもって実施すべき業務である」と宣言ともいえるべき指摘をした。だが、監理委員会内で図書館が社会教育施設であるという確認がなされた記録はない。図書館の意義と役割、図書館の歴史、図書館サービスに関する専門的知識等を踏まえた審議がなされた形跡もなかった。

さらに、議事録から図書館サービスについての審議をみると、図書館サービスの質が主として接遇サービスという一面から捉えられがちであること、レファレンスサービスの意義が正しく伝わっていないことが指摘できる。

これは、今日という時代がレファレンスサービス業務の必要性・重要性が認識されにくい時代になった一例ともいえる。たとえば、過去は縮刷版の各巻の目次や索引を繰るしかなかった新聞記事だが、現在は新聞記事データベースにアクセスして適切な検索をすれば、極めて短い時間で目的の記事を見つけることが可能になった。雑誌記事にしても図書にしても、オンラインデータベースはそれまで検索にかかっていた時間や手間を大きく削減している。さらにその本文まで PC 上で読める機能も拡大しつつある。また無料のオンラインデータベースは図書館外からのアクセスを容易にした。このような時代にあって、経験のある司書だけが要求に沿った適切な情報を探しようという主張はもはや受け入れられにくくなっている。「今はネット時代でもあるので自分で調べることは調べ（ればよい）」、という知事(当時)と同様の印象を持つ人をも含む地域住民全体から、図書館は生涯学習社会の情報基盤を支える機関として認知され支持されるだけの要件を備えているか。この反省は必要だろう。

今回この市場化テスト導入後の利用者調査ではスタッフの知識経験不足によって調査相談への対応が不十分、という声が上がっていた。そして受託事業者は、求められる水準に応えるような、知識経験の

十分な人材の確保に苦勞している。アクションプランにおける図書館の内部評価も、レファレンスに関しては特に利用者のニーズを聞き取って適切なカウンターに振り分ける部分に課題が多く、今期の範囲が限界、委託業務範囲の見直し作業が必要、とした。「100年以上続いたノウハウは民間にはないものであり、たとえ司書資格取得者を雇用したところでレファレンスサービスの質を維持向上することは困難である」との西村の主張¹²⁰を裏づけるものともいえる。ただ、失ってみてからその重要性がわかるのでは遅い。レファレンスに関する専門性の高い知識・技能は、継続してその育成がなされてこそ、維持され次に繋がっていくものである。図書館の内部評価、そして今回なされた図書館協議会の外部評価が、適切に次期の委託に向けて活用されるよう期待するものである。

加えて、図書館側は、眼前の図書館利用者のみならず、潜在的利用者も含めた地域住民全体の支持が得られるために図書館は何をすべきなのか、通常から具体的に考え取り組んでいく必要がある。そして取り組みとして誇れる点はどんどんアピールしていくことだ。

たとえば、レファレンスサービスについて、自館のサービスを積極的にアピールするのみならず、共同作成している国立国会図書館のレファレンス協同データベースについて周知を図ること等ももっと積極的に取り組まれてよい。そしてその実績は来館者だけでなく外部からのネット経由の「利用」も府立図書館利用として評価指標に加えるのが適切だろう。

なお、大阪府立図書館協議会の活動評価部会による外部評価では、資料収集や図書館ネットワーク、レファレンスといった、都道府県立図書館業務の根幹といえる部分に切り込んだ。

図書館協議会が、市場化テストというしくみに対して、PDCA サイクルの Check 機能として、公立図書館の意義を念頭においた評価をし、それを市場化テスト導入後の府立図書館の活動に反映させていくことを期待したい。

¹ 内閣府規制改革・民間開放推進会議「市場化テスト(官民競争入札)」

<http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/old/market/index.html> (参照 2012-3-20)

² 習志野市「指定管理者制度と業務委託との違い」

<http://www.city.narashino.chiba.jp/joho/keikaku/shingikai/kodomo/sirituka/kaiginonaiyou2.files/date1.pdf> (参照 2012-3-20)

³ 宮崎伸光「第3章 公共サービスの民間委託」『公共サービスと民間委託』敬文堂 1997

⁴ 前掲3 p49

⁵ 地方公営企業制度調査会「地方公営企業の改善に関する答申」1965年

尚、「水道事業における料金徴収事務、病院事業における清掃、洗濯、給食の作業、交通事業における直営食堂については、民間委託、共同処理等の方法を積極的に採用し、極力費用の節減に努めるべきである」と具体的な業務が記されている。

⁶ 第11次地方制度調査会「地方税財政に関する当面の措置についての答申」1966年

ここでは「必ずしも地方団体が直接実施する必要のないもの、たとえば各種会館等の施設の運営、し尿、じん芥の収集処理、保育所の経営、学校給食の実施、庁舎の清掃管理等」と具体的な業務名が挙げられている。

⁷ 1967年12月15日「今後における定員管理について」閣議決定

⁸ 今井照『自治体のアウトソーシング』学陽書房 2006 p16-18

⁹ 浦幌町ウェブサイト「管理委託制度」と「指定管理者制度」の相違」

<http://www.urahoro.jp/sosiki/matidukuri/pdf/siteikanri02.pdf> (参照 2012-3-20)

¹⁰ 小川俊彦「公共図書館の委託」(第5章)『公共図書館の論点整理』勁草書房 2008

¹¹ アウトソーシングについては、小池信彦「図書館経営とアウトソーシング」『図書館界』61巻5号(2010) p400-405 などの文献レビューがある。

¹² JLA 図書館調査事業委員会「2011年版「日本の図書館」2011年調査集計結果」『図書館雑誌』2012. 1 p186

JLA 図書館調査事業委員会『日本の図書館 2005』2006 p22 尚、今回の集計からは広域市町村圏、私立図書館を省いた。(2005年より委託・派遣職員数の統計が開始されている。)

¹³ JLA 図書館調査事業委員会「2011年版「日本の図書館」2011年調査集計結果」『図書館雑誌』2012. 1 p186

¹⁴ 島田達巳「経営におけるアウトソーシング」『情報の科学と技術』57(7) 2007.1 p325-330

¹⁵ 小形亮「非正規職員化する図書館」『図書館界』60(5) 2009.1 p302-312

¹⁶ われわれの館 <http://www5b.biglobe.ne.jp/~wir/> (参照 2012-3-20)

¹⁷ 図書館や保育所、病院等を含む地方自治体で勤務する非正規職員の80.8%が女性であり、年収200万円にも達しない例もあることが指摘されている。『図書館年鑑 2009』日本図書館協会 2009 p311-315

¹⁸ 宮本和明「シリーズ特集 21世紀の社会資本を創る 第5

回・社会資本整備への民間イニシアティブの導入」『JSCE』84 1999.5 p4-7

¹⁹ 風間規男「PFIの政策過程分析-PFIが公共事業をめぐる政策コミュニティに与えるインパクト」『会計検査研究』No.32 2005.9 p93-105

<http://www.jbaudit.go.jp/effort/study/mag/pdf/j32d06.pdf> (参照2012-3-20) 風間は当時の日本の財政危機的状況がイギリスのそれと類似していると述べている。

²⁰ 風間規男「PFIの政策過程分析-PFIが公共事業をめぐる政策コミュニティに与えるインパクト」『会計検査研究』32 2005.9

²¹ 内閣府『PFI事業の手引き』

<http://www8.cao.go.jp/pfi/tebiki/shiryou/yougosyuu/yougosyuu11.html#az02> (参照 2012-3-20)

²² 内閣府『PFI法改正法に関する説明会』

<http://www8.cao.go.jp/pfi/setumeikaisiryou/setumeikaisiryou.pdf> (参照 2012-3-20)

²³ PFI推進委員会「PFIの現状について」平成23年1月21日 <http://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai7.html> (参照 2012-3-20)

²⁴ 柴田正美「PFIによる図書館の建設と運営-桑名市事案を審査して-」『みんなの図書館』(325) 2004.5 p45-62

²⁵ 山本宏義「公立図書館と指定管理者制度、アウトソーシング」『構造転換期にある図書館 その法制度と政策』日本図書館研究会 2010年 pp60-61

²⁶ 宮沢厚雄「公共図書館における人材調達と業務委託-図書館経営との関係を踏まえて-」『桜花学園大学人文学部研究紀要』6 2003 p171-179

杉本治彦「桑名市のPFIによる図書館建設の諸問題について」『月刊社会教育』47(10) 2003.10 p35-41

小川一郎「図書館建設・運営にPFIはなじむのか」『議会と自治体』54 2002.11 p98-104.

小川俊彦「PFIの図書館」『図書館の学校』(64) 2005.4 p4-9

また、北は「受益者及び負担者、評価の主体が地域住民である」と述べている(北克一「公共図書館とPFI (Private Finance Initiative)」『みんなの図書館』(325) 2004.5 p27-34)。

²⁷ 桑名市の図書館HPではPFI事業による管理運営をしている趣旨を掲載していたが、2010年頃のサイトリニューアルにより削除されている。長期的な契約であるため、本来ならば今後3-5年の方針などを市民への約束として公開すべきではないだろうか。

²⁸ 総務省「指定管理者制度の運用について」の発出」

http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyosei04_0100004.html (参照 2012-3-20)

²⁹ 安藤友張「公立図書館経営における指定管理者制度導入の意義と問題点-政令指定都市を調査対象とした事例研究-」『九州国際大学教養研究』第13巻2号 2006.12 p77-100

³⁰ 静岡県新公共経営研究会、財団法人静岡総合研究機構

『指定管理者制度を上手に活用するためのポイントと事例-「新たな公共経営」の実践-』平成23年3月

³¹ 柴田正美「図書館の様々な運営形態」カレントアウェアネスNo.287 <http://current.ndl.go.jp/ca1589> (参照

- 2012-3-20)
- ³² 山中湖情報創造館 <http://www.lib-yamanakako.jp/> (参照 2012-3-20)
- ³³ 日本図書館協会「図書館における指定管理者制度の導入の検討結果について 2011 年調査 (報告)」
<http://www.jla.or.jp/Portals/0/images/committe/torikum/sitei2011.pdf> (参照 2012-3-20)
- ³⁴ 安藤友張 「公立図書館経営における指定管理者制度導入の意義と問題点 - 政令指定都市を調査対象とした事例研究 -」『九州国際大学教養研究』13(2) 2006.12 p77-100
- ³⁵ 大東市立中央図書館
<http://www.librarydaito.jp/chuou/toppage.html> (参照 2012-3-20)
- ³⁶ 文部科学省「北九州市における指定管理者による図書館運営 (福岡県北九州市立図書館)」(これからの図書館像 実践事例集)
http://www.mext.go.jp/a_menu/shougai/tosho/houkoku/06040715/015.htm (参照 2012-3-20)
- ³⁷ 日本図書館協会 「公立図書館の指定管理者制度について」2010 年 3 月発表
<http://www.jla.or.jp/demand/tabid/78/Default.aspx?itemid=531> (参照 2012-3-20)
- ³⁸ 小川一郎「公立図書館に指定管理者制度はなじまない」『議会と自治体』(126) 2008.10 p90-95
- ³⁹ 松岡要「公立図書館に指定管理者制度はなじまない」『子どもと読書』(379) 2010.1 p7-9
- ⁴⁰ 山口真也他「非正規職員がみた指定管理者制度 - 沖縄県公共図書館における雇用問題 -」『文化情報学研究』第 6 号 pp125-148 2007.3
- ⁴¹ 高山正也・南学監修 図書館総合研究所編『市場化の時代を生き抜く図書館 指定管理者制度による図書館経営とその評価』時事通信社 2007 p17
- ⁴² 永利和則「指定管理者から直営へ移行した図書館長の図書館運営私論-小郡市立図書館の事例から-」『図書館雑誌』105(7) 2011.7 p436
- ⁴³ 前掲 37
- ⁴⁴ 佐賀新聞 (ウェブ版)「東与賀図書館, 指定管理者制から佐賀市直営へ」
<http://www.saga-s.co.jp/news/saga.0.1725644.article.html> (参照 2012-3-20)
- ⁴⁵ 市場化テスト推進協議会編著『市場化テスト』学陽書房 2007
- ⁴⁶ 規制改革・民間開放推進会議『市場化テストに関する海外事例調査 報告書』2006 年
<http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/old/market/2006/item060607.pdf> (参照 2012-3-18)
- ⁴⁷ 稲沢克祐『自治体の市場化テスト』学陽書房 2006
- ⁴⁸ 前掲 47 p59
- ⁴⁹ 規制改革・民間開放推進会議「市場化テストに関する海外事例調査 報告書」
<http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/old/market/2006/item060607.pdf> (参照 2012-3-20)
- ⁵⁰ 規制改革・民間開放推進会議「市場化テスト」
<http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/old/market/index.html> (参照 2012-3-20)
- ⁵¹ 内閣府「公共サービス改革 (市場化テスト)」
<http://www5.cao.go.jp/koukyo/kaisetsu/kaisetsu.html> (参照 2012-3-20)
- ⁵² 内閣府「公共サービス改革 (市場化テスト) とは」(参照 2012-3-22)
<http://www5.cao.go.jp/koukyo/kaisetsu/kaisetsu.html>
- ⁵³ 前田成東「市場化テストと自治体行政」『まちづくり研究はちおうじ』第 4 号 2006.3 p100
- ⁵⁴ 前掲 53
- ⁵⁵ 前掲 47
- ⁵⁶ 市場化テスト推進協議会『市場化テスト: 制度設計・導入手続の仕組とポイント』学陽書院 2007
- ⁵⁷ 地方行政改革研究会『地方公共団体のアウトソーシング手法: 1冊でわかる!: 指定管理者・地方独立行政法人・市場化テスト』ぎょうせい 2007
- ⁵⁸ 内閣公共サービス改革推進室『よくわかる! 公共サービス改革法(市場化テスト法)入門』ぎょうせい 2006
- ⁵⁹ 『平成20年度 地方公共団体との研究会 報告書〜「市場化テスト」導入の手引き〜』(内閣府 公共サービス改革推進室) 平成21年3月
<http://www5.cao.go.jp/koukyo/chihou/kenkyu/pdf/houkoku-syo2008.pdf> (参照2012-3-20)
- ⁶⁰ 伊藤久雄「自治体における「市場化テスト」の現状と検証」『自治総研』(391), pp30-52, 2011.5
- ⁶¹ 佐藤徹「市場化テストにおける公共サービスの質の設定と評価に関する理論的枠組み」『国際公共政策研究』12(2) pp79-92 2008.3
- ⁶² 三菱総合研究所『市場化テストの契約に関する調査報告書』2010.3
http://www5.cao.go.jp/koukyo/kouhyou/chousa/keiyaku/1003_keiyaku_1_1.pdf (参照 2012-3-20)
- ⁶³ 神奈川県自治総合研究センター『地方公共団体における市場化テスト〜公共サービス改革法に基づく手続を中心に〜』2007 (平成19) 年3月
<http://www.pref.kanagawa.jp/uploaded/attachment/371636.pdf> (参照 2012-3-20)
- ⁶⁴ 中部産業活性化センター『公共サービスへの競争導入による民活実態』調査研究報告書〜市場化テスト法の動向とその展望〜』平成20年3月
<http://www.cirac.jp/document/ciac/research/19/02.pdf> (参照 2012-3-20)
- ⁶⁵ 新日本有限責任監査法人『法令の特例等を活用した公共サービス改革に関する調査 調査報告書』平成 23年3月25日
http://www5.cao.go.jp/koukyo/kouhyou/chousa/tokurei/1103_tokurei_gaiyou.pdf (参照2012-3-20)
- ⁶⁶ 小池信彦「各地のたより 東京発=「市場化テスト」学習会 - 「市場化テスト」をめぐる問題点と課題」『みんなの図書館』(367) 2007.11 p83-91
- ⁶⁷ 日本図書館協会「図書館を「市場化テスト」の対象事業とすることについて」2009 年 2 月発表
<http://www.jla.or.jp/Portals/0/html/kenkai/20090216.pdf> (参照 2012-3-20)
- ⁶⁸ 日本図書館協会「出版界スコープ 図書館を「市場化テスト」の対象とすることについて」『出版ニュース』(2170)

2009.3 pp17-18

⁶⁹ 松岡要「公立図書館の管理運営の外部化」『新図書館法と現代の図書館』日本図書館協会 2009 p237-238

⁷⁰ 小池信彦「図書館経営とアウトソーシング」『図書館界』61(5) 2010.1 p400-405 この文献では、民間委託や指定管理者制度による運営に関しても文献レビューを行っている。

⁷¹ 脇谷邦子「本当に怖い市場化テスト—大阪府立図書館に導入」『みんなの図書館』(386) 2009.6 p26-33

⁷² 脇谷邦子「法制度・行政の変化に基づく新状況—大阪府の場合」『図書館界』61(2) 2009.7 p81-85

⁷³ 稲垣房子「市場化テストが導入される大阪府立図書館」『図書館雑誌』104(2) 2010.2 p80-81

⁷⁴ 西村一夫「図書館に市場化テストはなじまない」『図書館界』61(1) 2009.5 p1

⁷⁵ 大阪版市場化テストの実施経過

(<http://www.pref.osaka.jp/gyokaku/sijouka/jishikeika.html>) に 2004 (平成 16) 年～2011 (平成 24) 年の市場化テスト実施状況の概略がある (参照 2012-3-20)

⁷⁶ 大阪府「官民協働の推進 (大阪版 PPP の推進)」

<http://www.pref.osaka.jp/gyokaku/ppp/index.html> (参照 2012-3-20)

⁷⁷ 大阪府「大阪版市場化テストガイドライン」

<http://www.pref.osaka.jp/attach/3231/00008122/gaidorain.pdf> (参照 2012-3-20)

⁷⁸ その後 2009 年 9 月 10 日に配布した資料「大阪版市場化テストの事業提案公募と官民比較について」では、具体的な官民比較の評価基準として、サービス水準の向上と経費の削減 (現状から 10%削減が一つのめやす) を挙げ、この 2 つは同程度の割合で評価すると説明している

⁷⁹ 「大阪版市場化テスト 新たな対象業務の提案募集結果と提案に対する考え方」

<http://www.pref.osaka.jp/gyokaku/sijouka/kangaekata.html> (参照 2012-3-20)

⁸⁰ 前掲 79

⁸¹ 大阪版市場化テスト監理委員会「大阪版市場化テスト新たな対象業務に関する検討のまとめ (提言)」

<http://www.pref.osaka.jp/attach/3231/00033417/0917kanminhikakunoteigensyo.pdf> (参照 2012-3-20)

⁸² 「大阪版市場化テスト新たな対象業務に関する検討のまとめ (提言)」

<http://www.pref.osaka.jp/attach/3231/00008135/arata-teigen.pdf> (参照 2012-3-20)

⁸³ 基幹業務とは、「司書の技能と知識経験を必要とする業務、市町村図書館との連携支援に関する業務、行政施策の推進に関する業務、館利用規制による館長権限」と説明されている。

⁸⁴ 大阪府「第 12 回監理委員会審議概要」、大阪府「第 13 回監理委員会審議概要」

<http://www.pref.osaka.jp/gyokaku/sijouka/kaisai-joukyo.html> (参照 2012-3-20)

⁸⁵ 大阪府行政改革課「大阪版市場化テスト対象業務の民間開放について」平成 21 年 9 月 24 日

<http://www.pref.osaka.jp/gyokaku/sijouka/minkankaiho.html> (参照 2012-3-20)

⁸⁶ 大阪府「平成 21 年(2009 年) 9 月 24 日 知事記者会見内容」<http://www.pref.osaka.jp/koho/kaiken/20090924.html>

(参照 2012-3-20)

⁸⁷ 「「大阪府立図書館管理運営業務委託」委託先候補者選定基準」

⁸⁸ 「大阪府立図書館管理運営業務」の委託先候補者の選定結果について
<http://www.pref.osaka.jp/chikikyoku/sijoukakekka/index.html> (参照 2012-3-20)

⁸⁹ 「大阪版市場化テスト事業実施の状況のモニタリングについて」

<http://www.pref.osaka.jp/attach/3231/00064170/siryoku20osakabansijoukatesuto20monitaringu20nituite.pdf> (参照 2012-3-20)

⁹⁰ 大阪版市場化テスト・対象業務に係るモニタリング評価シート (対象業務名：府立図書館管理運営業務)

<http://www.pref.osaka.jp/attach/3231/00064170/siryoku2-1%20.pdf> (参照 2012-3-20)

⁹¹ 第 20 回大阪版市場化テスト監理委員会審議概要

<http://www.pref.osaka.jp/attach/3231/00008135/dai20kai%20singijigaiyou%20.pdf> (参照 2012-3-20)

⁹² 監理委員会は、「当初の目的を達した」として 2011 (平成 23) 年 3 月をもって廃止となっている。

⁹³ 大阪版市場化テスト・対象業務に係るモニタリング評価シート (業務名：府立図書館管理運営業務) (平成 22 年度下半期)

<http://www.pref.osaka.jp/attach/3231/00080482/siryoku7-7.pdf> (参照 2012-3-20)

⁹⁴ 第 1 回大阪版市場化テスト対象業務モニタリング委員会審議概要

<http://www.pref.osaka.jp/attach/3231/00008135/dalkaimonitaringshingaiyo.pdf> (参照 2012-3-20)

⁹⁵ モニタリング評価シート (業務名：府立図書館管理運営業務)

<http://www.pref.osaka.jp/attach/3231/00090233/siryoku3.pdf> (参照 2012-3-20)

⁹⁶ 参考として平成 22 年 4 月 1 日現在(開始時)の人員配置表が添付されており、そこでは合計 77 名となっている。

⁹⁷ 大阪府立図書館「大阪の未来をつくる図書館をめざして」<http://www.library.pref.osaka.jp/lib/hyoka/hyoka.html>

(参照 2012-3-20)

⁹⁸ 大阪府立図書館の活動評価について (外部評価報告)

<http://www.library.pref.osaka.jp/lib/hyoka/gaibu2010.html> (参照 2012-3-20)

⁹⁹ 平成 23 年度図書館協議会(2012 (平成 24) 年 3 月 28 日)配布資料

¹⁰⁰ 提案募集締め切り後の 2008 年 8 月の図書館協議会では市場化テストについてまったく触れられておらず、2009 年 2 月の会で監理委員会からの決定報告とその経過報告があった。その後の 2009 年 9 月の図書館協議会では審議結果までが報告され、翌 2010 年 3 月では選定結果、事業提案が報告された。

¹⁰¹ 前掲 1

¹⁰² 前掲 59

¹⁰³ 前掲 71, 72

¹⁰⁴ 日本図書館協会「図書館年鑑 2009」日本図書館協会 p15

¹⁰⁵ 文部科学省「図書館友の会全国連絡会要望に対する文部科

学省回答)平成21年6月30日(図書館友の会全国連絡会 活動報告 <http://totomoren.net/katudo.html>) (参照 2012-3-20)

¹⁰⁶ 日本図書館協会「図書館を「市場化テスト」の対象事業とすることについて」2009年2月発表

<http://www.jla.or.jp/kenkai/20090216.pdf> (参照 2012-3-20)

¹⁰⁷ 柳与志夫『千代田図書館とは何か 新しい公共空間の形成』ポット出版 2010

¹⁰⁸ 前掲 59 p83

¹⁰⁹ 稲城市立図書館「中央図書館建設計画の経緯について」

<http://www.library.inagi.tokyo.jp/central/pfi/keii.html> (参照 2012-3-20)

¹¹⁰ 衆議院会議録第164回第13号(平成18年4月19日)

http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index_kaigiroku.htm (参照 2012-3-20)

¹¹¹ 大阪府立図書館協議会(平成22年8月26日)傍聴者配布資料

¹¹² 国税庁「民間給与実態統計(2010)より「平均給与」(1年間の支給総額(給料・手当及び賞与の合計額をいい、給与所得控除前の収入金額)を給与所得者数で割ったもの)

<http://www.nta.go.jp/kohyo/tokei/kokuzeicho/tokei.htm> (参照 2012-3-20)

¹¹³ 大阪府「大阪府職員のモデル年収額」(平成23年版)

http://www.pref.osaka.jp/attach/14628/00000000/syokuin_nensyuu.xls (参照 2012-3-20)

¹¹⁴ 「指定管理者の現場」と題した雑誌記事では、公共図書館勤務から指定管理者制度移行に伴い、地方公共団体を退職して指定管理者となった民間企業に就職して図書館勤務を続けた男性が、市職員であった頃から比べると給与が半額になったことを紹介している。「(公務員図書館員から受託会社に転職した私)『ずぼん』No.14(2008.9)p33-34)。また、別の新聞記事では、公立図書館非常勤時代は週4日で税込み19万円だったのが指定管理者制度を受託する民間企業雇用になると、週5日勤務で月収は同じ、「手取りでは生活保護とあまり変わらない額」であると紹介している(竹信美恵子「不安定雇用 物言えぬ」(専門職エレジー3)朝日新聞2010.10.5付朝刊 p24)

¹¹⁵ 「指定管理者の現場」の雑誌記事特集(前掲 114)では、図書館を受託しているあるNPO法人が、最初見積もった人件費では高すぎて採用されにくいからと1割下げて応募したが、それをさらに下回る別業者が落札したことも紹介している。「(公務員図書館員から受託会社に転職した私)『ずぼん』No.14(2008.9)p33-34)。小形は「指定管理者制度の図書館では館長以下全員が低賃金労働者ということもありうる」という。「(非正規職員化する図書館)『構造的転換期にある図書館 その法制度と政策』(日本図書館研究会 2010 p134-154)) 以上は指定管理者制度の場合だが、事業者からの提案の競争入札で委託先を決定する場合、市場化テストでも指定管理者制度と同様の問題は起こりうる。

¹¹⁶ 「大阪版市場化テスト・対象業務に係るモニタリング評価シート」(平成22年度上半期)

<http://www.pref.osaka.jp/attach/3231/00064170/siryou2-1%20.pdf> (参照 2012-3-20)

¹¹⁷ たとえば、国民生活に関する世論調査結果(平成23年度)

によれば、「理想とする仕事」は「自分にとって楽しい仕事」(59.3%)「自分の専門知識や能力がいかせる仕事」(40.5%)よりも「収入が安定している仕事」(59.6%)が上位に挙げられている。(内閣府「国民生活に関する世論調査」平成23年度 <http://www8.cao.go.jp/survey/h23/h23-life/2-3.html>) (参照 2012-3-20)

¹¹⁸ 前掲 114(朝日新聞記事)

¹¹⁹ ただしこの場合は新規参入が行われにくい構造になるため慎重な検討が必要である。

¹²⁰ 前掲 74