

# 公共図書館委託管理、解決法はないのか

ユン・ヒユン (윤희운)

宇治郷 毅 訳

## 〈翻訳にあたって〉

1990年代以降の韓国図書館界において、公共図書館の委託管理問題は日本以上に深刻な問題となっている。これまで研究者や図書館現場から多くの研究論文や実態報告などが発表されている。最近ではこの問題について、韓国政府は国の責任において、『図書館民間委託経営制度改善に関する研究』（文化体育観光部、2008. 12）なる詳細なる大部の報告書を発表した。また研究者の中でも、これまで精力的にこの問題にかかわってきたのが大邱大学校文献情報学科のユン・ヒユン教授である。本論文はユン教授が『図書館界』（韓国国立中央図書館）の2008年9月（165巻）号に掲載したものである。ユン教授はこれまで韓国の公共図書館経営論に関する多くの論文を発表しているが、中でも民間委託問題について多くの論考がある。本論文は短いものではあるが、ユン教授がこれまでの研究成果をふまえて（末尾に列挙している）、現在の韓国の公共図書館の委託管理の実態における特徴と問題点、そして具体的解決法を一般の読者にもわかりやすく解説したものである。日本の図書館の委託管理問題を考える上でも参考になるものと思われる。こころよく翻訳の許諾を与えてくださった韓国国立中央図書館とユン・ヒユン教授にお礼を申し上げる。

なおユン・ヒユン教授には図書館経営関係の著作、論文が多数あるが、そのうち図書館の委託管理問題を扱った論文としては以下のものがある。

（論文）

「公共図書館界の当面課題と解決方案—図書館および読書振興法令を中心に」

『図書館文化』37（1）、1996. 1、pp.15～37

「大学図書館経営規模の経済性研究」『韓国文献情報学会誌』32（2）、1998.

- 6、 pp.143～167
- 「公共図書館委託構想の争点分析と対応方案」『図書館』53（3）、1998秋、 pp.3～46
- 「韓国公共図書館の進路：名称変更を中心として」『韓国図書館・情報学会 学術発表会論文集』1998、 pp.14～28
- 「大都市公共図書館の経済性評価」『韓国図書館・情報学会誌』30（2）、 1999. 12、 pp.207～227
- 「韓国公共図書館の解体危機と脱出口」『韓国図書館・情報学会誌』30（2）、 1999. 6、 pp.29～53
- 「大邱広域市公共図書館の現段階分析と改善方案」『社会科学研究』（大邱大学校社会科学研究所）8（1）、2000. 5、 pp.97～138
- 「図書館のアウトソーシングについての批判的研究」『韓国図書館・情報学会誌』31（3）、2000. 9、 pp.1～21
- 「韓国図書館・情報政策のスペクトロムと志向性」『韓国図書館・情報学会誌』 33（3）、2002、 pp.41～60
- 「参与政府の分権政策と公共図書館」『学術発表論集』（韓国文献情報学会） 18、2004. 10、 pp.29～48

## 1. 委託問題、何が本質なのか

委託は法的に何を意味するか。「行政権限の委任および委託に関する規定」第2条第2号は「・・・行政機関の長の権限中一部を他の行政機関の長にゆだねてその権限と責任のもとで行使させようとする」とし、第3号は民間委託を「・・・行政機関の事務中一部を地方自治団体かあるいは法人・団体またはその機関や個人にゆだねその名義と責任のもとで行使させようとする」と規定している。したがって自治団体が設立した公共図書館の管理運営を教育庁にゆだねて委託して、これを法人団体個人などに委託すれば民間委託となる。

このような概念と内容を含む意味の委託は、適用範囲によってすべての業務の管理運営をゆだねる全面委託と一部業務に限定する部分委託に大別する

ことができる。また受託主体の性格によって民間事業者が受託する純粋民間委託、公益法人<sup>(1)</sup>が管理運営する財団（公団、公社）委託、第三セクター<sup>(2)</sup>委託に分けることができる。そして事業費、回収方法によっては、サービス購入型、独立採算型、共同企業型に分けることもできるのである。その中でもっとも平凡な方式はサービス購入型であると言えるが、これはPFI(Private Finance Initiative) 事業者が公共で支払うサービス購入料として事業費を回収する方式をいい、利用料金などを徴収しない施設（学校、公共図書館など）に多く適用されている。

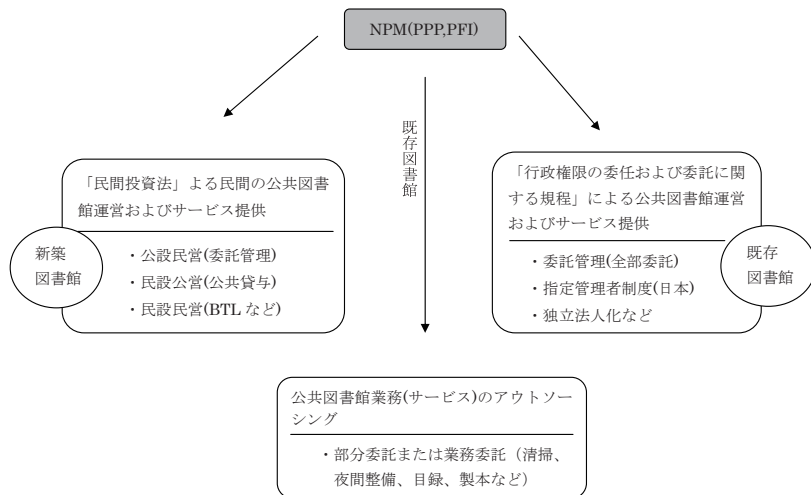
最後に所有と運営の主体を中心にして分けると、既存の図書館と新しく設立した図書館の管理運営を委託する、いわゆる公有民営と新公共経営(NPM：New Public Management) に基盤をおき公共図書館の建設運営管理までを委託するBTL方式、つまり民設民営に分けられ、公有民営が公共図書館委託管理を代弁する。

要するに国内公共図書館をとりまく委託問題の本質は、全面委託、純粋民間委託と財団委託、サービス購入型、そして公有民営方式である。言い換えれば、アウトソーシングに該当する部分委託、行政機関間の委任委託、そして民設民営方式は論難の核心事案ではない。

## 2. 自治団体はなぜ民間委託に血眼になるのか

公共図書館は単純な営造物ではなく単一の作業場中心の作業所でもない。それにもかかわらず、自治団体は効率的な管理と費用節減などを理由として停滞性毀損および公共性弱化につながる蓋然性が高い民間委託を投入するのに血眼である。その理由はどこにあるのか。

第一に、巨視的理由は1980年代後半英国政府が財政赤字増大と公共成果の低下を解消する目的で投入したNPM技法が行政サービス提供方式の多元化を触発して民間資金活用事業(PFI)とこれを拡大、発展させた公民パートナーシップ(Public Private Partnership) などの変種を量産したことが、国内でも〈図1〉のように業務委託型であるアウトソーシング、管理委託型である経営委託、所有権移転型である民営化、独立法人化、公設民営および民



〈図1〉NPMに基づく公共図書館委託管理の全貌

設民営などの状態に発展・適用されているためである。

第二は、政府は非営利団体に財政補助などを通して効率的に管理することができる対象に公共図書館を含ませている。すでに1996年に内務部が自治団体の行政改善に関する勧告事項として上下水道、庁舎の警備と管理、公共車両の管理、図書館運営を委託分野に例示して、民営化ないし民間移譲を誘導して以来2007年現在も行政安全部〈表1〉のように公共図書館を自治団体の委託管理対象として想定している。しかし専門性がほとんどない非営利団体に公共図書館を委託する代わりに財政を補助することで効率的に管理することができるという論理の根拠はどこにあるのか。この時の「効率的管理」は公共図書館を青少年修練施設のように単純営造物としてみなして維持管理中心の効率性を委託対象の物差しとして考えることではないのか。蔵書開発とサービス品質の向上を担保できない効率性追求が地域住民に何の意味があるのか反問せざるを得ない。

第三に、各自治団体では公共図書館委託管理を計画する過程で、費用節減とサービス向上を正当化の論理的根拠ないし期待効果としてあげている。ま

〈表1〉自治団体の委託管理対象（事務、機能）

対象業務	例示
民間遂行が効率的な比較的単純執行機能	駐車違反車両牽引、道路・施設物・公園電算システムなどの維持・保守管理
非権力的施設管理機能など 民間参与で専門性向上可能機能	下水処理場、ゴミ焼却場、糞尿処理上運営など
単純執行的な施設・装備管理機能	車両、庁舎、造景、防護、街路灯、通信装備観光、遺跡地管理
サービス提供機能	防疫、予防接種、検査業務、民間教育、など
民間運営時に運営が活性化する機能	文化芸術会館、体育施設など 住民利用開放施設など
非営利団体への財政補助などを通じた管理で効率的になる機能	福祉会館、社会福祉施設、図書館、博物館、青少年修練施設など
民間市場機能を通じてボランティア動員が効率的に利用可能になる機能	養苗、花卉管理、蚕種管理、原種管理など
急速に発達する技術・機能習得が必要な事務	技術教育、職業訓練など教育のための用役事業

ず費用節減の場合、短期的には組織改編および人事異動、時間制勤務者の活用、ノウハウと専門技術の活用などを通して経営を合理化して人件費を節減することができる。しかし中長期的観点からはサービス購入型委託方式を採択するほかない公共図書館の特性を勘案すれば、受託機関は資料収集量の縮小、専門人力の整理解雇、職員資格の緩和、非正規職採用、未資格者雇用などで運営費を節減するか、委託料引上げを要求することになる。前者の場合は、蔵書およびサービス品質の低下が憂慮され、後者であれば直営の総費用を委託料として支払わねばならず、自治団体の支出費はゼロサムゲームにすぎない。たとえ直営と委託で蔵書開発の質量およびサービス水準が同じになるという前提で委託費用の節減効果があるといっても、それは経営合理化ではなくダウンサイジングの結果として見られねばならない。

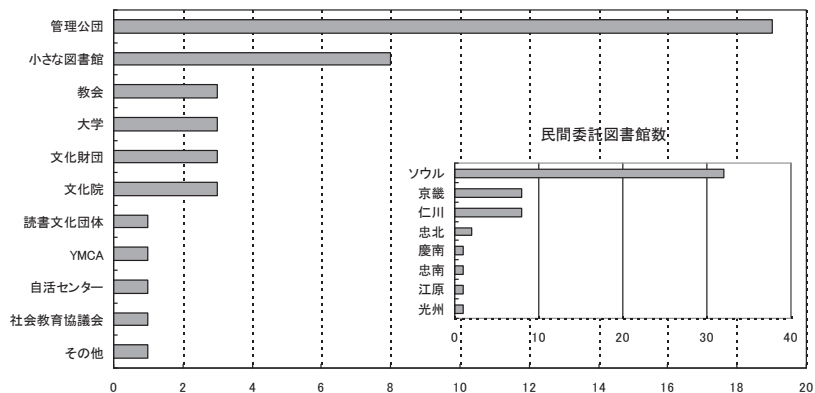
これに反証する最近の事例として米国のワード（R. C. Ward）が2007年に7つの公共図書館を対象にNPMに基づく委託管理を比較・評価した結果、

5館が費用節減に失敗したことを明らかにした<sup>(3)</sup>。

次に民間のノウハウと専門技術を活用することができ、サービス水準が高められるという論理は、現実的には公共図書館の専門的人力に匹敵する知識と技術を蓄積した民間団体が存在しないためにまったく成り立たない。また受託機関が純粋な文化財団でない場合、利潤追及に執着して公共性と公益性が壊されるほかなく真正な意味でのサービス向上を期待することはできない。すでに目録業務のアウトソーシングに現われているように財団ないし民間の専門知識は司書職よりずっと脆弱なためである。最近日本でも専門性確保の困難、他の部署および市民との提携の困難、図書館運営構造の二重性、蔵書開発およびサービスの低下などが民間委託とその後続モデルである指定管理者制度の問題点として提起された。したがって政府と自治団体は公共図書館を通じて大衆だけでなく脆弱階層である障害者、老人、児童、外国人移住民の知識情報に対するアクセス権と享有権を保障せねばならないにもかかわらず、それをこわす蓋然性が十分ある委託管理政策を放棄せねばならない。

第四に、自治団体が公共図書館を委託するほかない決定的理由は「総定員制」と「総額賃金制」にある。政府は公務員総定員制を投入して以後さらに一步を進めて総額賃金制を強制しているが、自治団体の立場では新規事業を推進しているけれども公務員を充員することは難しい。もう一度言うと、自治団体は公共図書館を設立しても司書職公務員を新規採用することが難しいため、選ばざるをえない対案が公社（または財団）や民間にサービス購入型委託方式を適用して図書館事業費を支払い管理運営を代行させようとする。ある自治団体などは、総定員制が存続する限り充員可能な余裕人力がない場合と自然減少（退職、辞職など）による欠員が埋められない場合には、公共図書館を新設しても委託管理を優先的対案として選択する以外にない。このことは主要先進国の委託管理比率が1.0%以下であり、日本も1.6%にすぎないのに、韓国は2007年末を基準にして総583館中7.5%（44館）が委託管理されている事実が証明している。これらの受託主体は〈図2〉のように管理公団、「小さな図書館作る人達」、文化財団、文化院、大学、教会、その他の順で多い。

第五に、自治団体が公共図書館の委託管理に固執する理由は、または他の



〈図2〉

内部的理由は自治団体が出資して設立した傘下の準公共機関である公団（公社）や文化財団の存在理由を確保すると同時にそれを手足のように活用しようとするためである。すでにいろんな自治団体の委託構想と適用に表れているように公社や財団を通じた人力活用、権限行使、「前官礼遇」などに対する執着が委託推進の見えない手として作用している。

### 3. 公共図書館の民間委託、解決法はないのか

どの国家に限らず公共図書館は大衆密着型文化基盤の要諦として、持続的な拡充と力量強化を知識文化インフラ構築の核心政策としてみなさなければならない。そして大統領所属の図書館情報政策委員会が2008年8月7日付で確定、発表した「図書館発展総合計画」でも、2013年までに公共図書館数を900ヶに拡充するという計画が含まれている。今後5年間に約300館をさらに設立しなくてはならず1館当たり司書職の最小人員を4名と見積もっても約1200名が必要となるが、現在の「総定員制」を固守するかぎり、新たに設立されるすべての公共図書館は委託対象とみなさざるを得ないことが自治団体が直面している現実である。したがって政府、自治団体、図書館界は今まで推進した委託管理の弊害と限界、不可避性などを総合的に検討し、次のよう

な解決法を準備しなければならない。

第一に、政府は自治団体がすべての公共図書館を直営にしなければならないという原則を公布しなくてはならない。このような原則を尊重する文化先進国はそれぞれ数千に達する公共図書館の大多数を自治団体が直営することにより公共性と公益性を維持している。したがって政府は自治団体が公共図書館個体数の増加にともなう人力および運営費の負担を回避する目的で委託管理方式を採択するほかない現実注目して、公共性を担保する方向へ原則と解決法を提示しなければならない。

第二に、自治団体は総定員制を口実に新設された公共図書館を委託管理するほかないという行政論理を固守するのではなく、時代的思潮が社会福祉と知識文化に対する行政サービスをさらに要求している点に注目して、内部人力の職能別構成を精密に診断した後で、余裕人力を新設された公共図書館に配置する方策を検討しなくてはならない。例えば、最近の仁川市は専門家、NGO、マスコミの反対にもかかわらず新設図書館を仁川文化財団に委託しようとしたが中止された状態にある。一方、大邱広域市スソン（寿城）区は委託管理の別の変種である「住民運営図書館」<sup>(4)</sup>を構想したが、地域学界の反発により最小専門人材（7名）を採用して不足した人力を住民参加（管理委員）で補完する直営方式に戻すように決めたのである。

第三は、すべての公共図書館は自治団体が直営することが望ましいにもかかわらず例外もあるかもしれない。このような例外的状況によって公共図書館を委託しなければならないならば、費用節減より公共性担保をより重視しなくてはならない。したがって委託管理が不可避である場合は、商法などに根拠した第2セクター（営利法人）より、第3セクター（民法に根拠した社団と財団などの公益法人、個別法による宗教・学校・社会福祉・医療などの非営利法人、組合せ型生産協同組合、消費生活協同組合、労働組合などの中間法人、そして法人格のない市民団体、ボランティア団体などの任意団体）中から、まず公益法人を受託対象として検討するのが望ましい。このために図書館専門団体は世論の収斂と合意を前提に受託主体に進める方を慎重に検討する必要がある。自治団体が委託管理を決定した状況では、管理公団、文化院、事業所、宗教団体、協議会などに委託するよりは公共性をより担保



することができるからである。

最後に大統領所属図書館情報政策委員会、行政部(行政安全部)、立法部(関連常任委員会)自治団体長協議会、韓国図書館協会などは、自治団体に新設される公共図書館に限って総定員制の適用を受けないよう法的な代案を模索しなくてはならない。さらに言えば、自治団体の新規事業に限って総定員制から除外する法的改善方を準備して、最小限の専門人力を確保することができる措置が差し迫って必要である。昨今の国内公共図書館界は先進国型インフラが構築される前に跛行と歪曲のはしかにかかっている。政府は公共図書館拡張計画を発表しながらも、総定員制を固守してNPOとポピュリズムに迎合して委託対象とみなし準公共財に格下げさせている。自治団体は総定員制と総額賃金制を名分として資格の不十分な「官辺団体」に委託するのに夢中になっている。ところでおかしなことは公共図書館の委託問題をもってNGOと自治団体が内輪もめをしている相撲場が政府も国民からも見えないという点である。これが後進国型政府政策と国民意識の現状だ。

## 注

- (1) 非営利団体の中で宗教、教育、社会福祉、医療、芸術、文化など公益を目的として設立・運営される法人をいう。
- (2) 第3セクターは、公共部門(第1セクター)と民間部門(第2セクター)が共同出資して法人を設立する事業方式か法人体をいう。特別法人の法定公社、自治団体が全額出資・出捐する地方公社などを除外した法人、公民が共同出資した商法(有限会社法)上の株式会社、共同出捐方式で設立された民法上の財団法人と社団法人が含まれる。私立大学校、借款事業体、政府補助企業などが代表的なものである。
- (3) Robert C. Ward “The Outsourcing of Public Library Management: an Analysis of the Application of New Public Management Theories from the Principal-Agent Perspective, “Administration & Society, Vol.38, No.6 (2007), pp.627-648
- (4) この方式は、スソソン区が今後設立・運営する二つの図書館(チサン・ボンムル図書館、ポモ図書館)と5つのオリニ図書館(スソソ、チュンドン、

パドン、トサン、コサン)の細部推進計画を樹立しながら、地域住民を対象に図書館運営に参加する人員(管理委員)を選抜して、一定期間教育課程を経た後で業務を遂行させるようにすることをいう。いろんな特徴中の一つは約400名で構成された管理委員の中から館長を選出し、それぞれの管理委員は週あたり1日ずつ図書館業務を担当し、一定額の手当を受けるものである。

(ゆん ひゆん。うじごう つよし。2009年6月6日受理)