

指定管理者が運営する公立図書館に おける有期労働契約職員の労働 などについての多面的検討

— 足立区立竹の塚図書館労働関係存在確認等

請求事件を手掛かりとして —

山 本 順 一

**キーワード：指定管理者制度，公立図書館，非正規職員，
足立区立竹の塚図書館，図書館経営**

1. はじめに

わたしは日本の社会の構造的な諸々の問題点を確認し、少しでもこれをよくするにはどのような方略がありそうかということにつきアタマの体操をすべく、長年にわたって公共図書館を中心として考えてきた。直接的には、日本と対比する目的で、主としてアメリカの社会を研究対象としてきた。アメリカには、一方で理想を掲げ、それを口にする聡明なリーダーもいなかったわけではないが、植民地時代以来、支配層とそれに癒着する政治屋たちは今日にいたるまで、ほとんど途切れることなく戦争をしてきた。軍産複合体は見事に発展している。しかし、確率は低くとも、社会の底辺からアンドリュー・カーネギー (Andrew Carnegie, 1835-1919) やジョン・デイヴィソン・ロックフェラー・シニア (John Davison Rockefeller, Sr., 1839-1937)

のような‘アメリカン・ドリーマー’を輩出してきた。アメリカは、ヨーロッパやアフリカに出自を持つ人々や、中南米とカリブ、アジアからやってきた人たちが、自由の女神に導かれ、人並み以上の努力を積み重ねれば、筆舌に尽くし難い貧困からも逃れ、やがて億万（ドル）長者になれるかもしれないとの夢をもたせてきた。トランプ大統領が国境に壁をつくるといっても、いまなおリオグランデ川、メキシコとの国境を越えて、自分と家族の未来を賭して、多くの人たちが流入している。このような人を奮い立たせる雰囲気は、残念ながらこの国には微塵もないように思える。

しかし、最近では、グローバル資本主義の展開は、これまでには見られなかった貧富の格差を生み出し、アメリカでさえというか、アメリカだからというべきか、‘アメリカン・ドリーム’は風船よりも速やかにしぼみつつあるとの研究成果が少なくなき出されるようになっていく。

そのひとつが、ロバート・D・パットナムの『われらの子ども：米国における機会格差の拡大』（創元社、2017）¹⁾である。多種多様な定量的、定性的な事実とデータをふんだんに参照し、まとめられたこの書物の一節に、次のようなくだりがある。

「本書が社会学のテキストであれば、職業、資産、所得、教育、文化、社会的地位、そして自己アイデンティティといった、社会階級に関する異なる概念や指標を明確に区別しなければならず、またこのような測度間にある非一貫性——例えば教育水準は高いが給料の低い図書館司書、あるいはほぼ無学の億万長者——について懸念しなければならなかっただろう。」
(p. 55) (下線を付したのは筆者)

「無学の億万長者」の存在はバイタリティあふれる財界人を彷彿させ、屁

1) Robert D. Putnam, *Our Kids: The American Dream in Crisis*, Simon & Schuster, 2015.

理屈だけで存在意義のない評論家や学者が実際には不要であることを指摘しているが、「教育水準は高いが給料の低い図書館司書」については、現実にはこの国を含む多くの国々でそうであるが、肯定する気にはなれない。程度がはなはだしければ、その国、その社会の構造的病理を端的に示しているものと、わたしは考えている。パットナムがいうアメリカの「教育水準は高いが給料の低い図書館司書」の年収は、勤務場所、館種、職務経験年数により異なるが、中央値が49,000ドルとされる。トップランクのライブラリアン（図書館司書）の年収は70,000ドルを超える²⁾。もっとも、アメリカでは一般にライブラリアンになるには専門職大学院を修了し、修士の学位が求められ、「ライブラリアン」と呼ばれる人たちは図書館で働く幹部職員をいう。ライブラリアンを支援する図書館業務に従事する人たちを「ライブラリー・アシスタント」とか「テクニシャン」と呼ぶが、彼らの待遇は勤務場所により大きく異なるが、時給はおおむね12ドル79セント³⁾とされる。ニューヨークのような大都市の常雇いのライブラリー・アシスタントの平均年収は30,000ドルを超え、利用者サービスに従事していればさらに高給が支払われている⁴⁾。

本稿で取り上げる指定管理者制度を導入した足立区立竹の塚図書館の「副館長」の2011（平成23）年度の年収は、驚くなかれ、198万円（時給1,146円）にとどまる。この国の公共図書館業界は見事なまでに二層構造を呈している。経済的に両極をなす図書館職員集団の相違は、能力・スキルの高さと必ずしも相関しないし、日常的な図書館運営に対する義務、責任にも差はない。そこそこの収入と待遇が維持できる地方公務員である正規職員と、次第に増加を見せている指定管理者企業に雇われる貧困を強いられる不安定期限付労働契約のもとで、健気に頑張っている正社員、パートタイマー、アル

2) <https://www.payscale.com/research/US/Job=Librarian/Salary>

3) https://www.payscale.com/research/US/Job=Library_Assistant/Hourly_Rate

4) https://www.payscale.com/research/US/Job=Library_Assistant/Salary/c6027e6e/New-York-NY

バイトといったプレカリアート (precariat)⁵⁾の人たちがそこには存在する。

2. 公立図書館への指定管理者制度の導入状況について

2003 (平成 15) 年に地方自治法が改正され、その 244 条の 2 の改正は指定管理者制度の導入に道を拓いた。それまでは公の施設の管理については、地方公共団体が直営する場合のほか、1/2 以上を地方公共団体が出資している法人、公共団体、公共的団体にその管理を委託することができる「管理委託」制度をとっていたが、これを株式会社、公益法人、NPO法人、あるいは任意団体までも対象とする営利を目的とする民間事業者にまで拡大したのである。この制度改正の趣旨の建前は、「公の施設のより効果的・効率的な管理を行うため、その管理に民間の能力を活用するとともに、その適正な管理を確保する仕組を整備し、住民サービスの向上や経費の節減等を図ることを目的」⁶⁾としていた。

2016 (平成 28) 年 3 月に総務省が公表した「地方行政サービス改革の取組状況等に関する調査」によれば、全国で 1,741 ある市区町村の指定管理者制度の導入状況を見ると、宿泊休養施設の指定管理者導入は 86.3%、産業情報提供施設は 74.7%、休養施設は 73.6%、特別養護老人ホームは 68.5% など、大方の自治体が直営よりも民間化が優れていると判断し実施しているが、公立図書館への指定管理者の導入は 12.3% の海水浴場に次いで少なく、14.7% にとどまる⁷⁾。

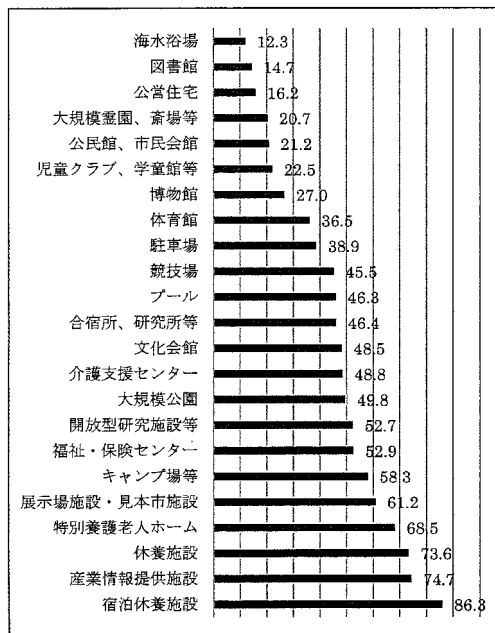
また、2008 (平成 20) 年 6 月 3 日の参議院文教科学委員会において文部科学大臣が公共図書館には長期的な視野に立った運営が必要なことや、職員研修機会の確保や後継者の育成等の機会が難しくなるという問題があり、

5) ‘不安定な’ (precarious) と ‘プロレタリアート’ (労働者階級) (proletariat) を組み合わせた語で、1990 年代以後に急増した不安定な雇用・労働状況における非正規雇用者および失業者の総体をさす。

6) 「地方自治法の一部を改正する法律の公布について (通知)」(総行第 87 号平成 15 年 7 月 17 日) 等を参照。

7) http://www.soumu.go.jp/main_content/000405006.pdf

図1 市区町村における指定管理者制度の導入状況（2015年4月現在）



総務省「地方行政サービス改革の取組状況等に関する調査」
 二〇一六年三月による

出所：山本昭和「図書館は直営でなければならない」⁸⁾

指定管理者制度にはなじみにくいとの趣旨の答弁をしたり、2011（平成23）年1月5日には当時の片山善博総務大臣が閣議後の記者会見においてやはり公共図書館については指定管理者制度の導入に躊躇する旨の発言がみられ、全般的に指定管理者制度を活用したい政府部内にあっても公共図書館は事情を異にするとの認識があるように思える⁹⁾。

しかし、2003年の指定管理者導入以降、変わることなく指定管理者にゆだねられる公立図書館は漸増傾向にある。本稿は、足立区立竹ノ塚図書館事

8) 出版ニュース 2016年11月下旬号（通巻2431号）

9) 日本図書館協会「公立図書館の指定管理者制度について 2016」2016.08.26.

<http://www.jla.or.jp/Portals/0/data/kenkai/siteikanrikenkai2016an.pdf>

安藤友張「指定管理者制度と公立図書館：現状と課題」同志社大学図書館学年報 38号（2012），pp.30-57 も参照されたい。

件を素材として、指定管理者に経営がまかされた公設民営の公立図書館の職員の労働に関する検討を行うものである。

本論に入るに先立ち、「月収13万円、37歳女性を苦しめる「官製貧困」公営図書館の嘱託職員は5年で“雇い止め”に」と題するインターネット上の記事¹⁰⁾を紹介しておきたい。この記事の対象は地方自治体に雇用される非正規職員で、本稿が足立区立竹の塚図書館事件でとりあげる民間の指定管理者企業に雇用される期間の定めのある労働契約で働く図書館職員とは使用者の類型が異なる。そこでは都内の直営の公立図書館で非正規職員（嘱託職員）として働く37歳の女性の司書がとりあげられている。彼女の月額給与支給額は17万円、手取り額は13万円を少し超えるくらい。ボーナスはなく、手取り給与から家賃5万円を差し引くと、手元には8万3,000円しか残らない。年収204万円、あと1年半で5年の雇い止めを迎えることになり、将来が不安でたまらず、「眠れなくなることもある」という。

彼女は指定管理者企業に雇用されているわけではないが、本稿でとりあげる指定管理者制度を導入した足立区立竹の塚図書館の「副館長」の年収は198万円で、ほぼ同様の待遇に泣いている。

3. 指定管理者企業のもとで働く公立図書館職員の位置づけ

期間を定めて行われる指定管理者制度¹¹⁾が公立図書館を対象とする場合、たいていは5年とされる。ということは、大方の指定管理者の管理運営する公立図書館で正規(?)の社員として雇用される図書館職員は、アルバイトやパートでなくとも、館長やリーダーなどの幹部職員でさえ最大限5年の雇用期間の有期の労働契約を結ぶ「契約社員」ということになり、場合によっ

10) 中村淳彦「月収13万円、37歳女性を苦しめる「官製貧困」公営図書館の嘱託職員は5年で“雇い止め”に」 <<http://toyokeizai.net/articles/-/134801>>
このエピソードは、近刊の山口真也・千錫烈・望月道浩『情報サービス論』（ミネルヴァ書房）のはしがきに教えてもらった。

11) 地方自治法244条の2第5項

ては半年や1年などの短期契約の更新が期限到来まで繰り返されるという待遇に甘んじることになる。この有期労働契約のもとでは、やむを得ない事情がない限り、使用者である指定管理者企業からも解雇できず、労働者である指定管理企業に雇われる図書館職員もまた勝手に退職はできない。やむを得ない事情が存在しないのに指定管理者企業が解雇すれば、指定管理期間の満了までの給与補償支払いが問題となりうる（本稿でとりあげる事件はこれにあたる）。また、指定管理者企業に雇用される図書館職員が、やむを得ない事情がないにもかかわらず、退職しようとするれば、使用者である指定管理者企業から損害賠償請求を仕掛けられることが懸念される。

指定管理者企業が運営管理する公立図書館において、所定の期間（多くは5年）に満たない短期の有期労働契約にもとづき労働を提供している不安定な図書館職員については、所定期間内に繰り返される表面的な単年度契約にもとづき雇止めにしたとき、指定管理者企業の権利濫用が疑われ、周囲の状況から所定期間内の雇用継続への合理的な期待が認められる場合には、現在では、労働契約法16条¹²⁾に定められた解雇権濫用法理＝雇止め（制限）法理が適用される余地がある。また、同法19条2号もまた、短期の労働契約の契約期間の満了時に当該有期労働契約が更新されるものと期待することについて合理的な理由がある場合には、使用者である指定管理者企業は、従前の有期労働契約の内容である労働条件と同一の労働条件で当該申込みを承諾したものとみなされるとしている¹³⁾。

東京都が2016年に行った「契約社員調査」¹⁴⁾は、一般に企業が有期の契約

12) 解雇権濫用法理を定めた労働契約法16条は、従前、判例法理とされていたものを明文化したものである。

13) ここで示した解雇権濫用法理を定める労働契約法16条、19条2号の改正は2012（平成24）年8月に公布施行で、ここでとりあげられる改正前の事案である足立区立竹の塚図書館事件には同規定ではなく、判例法理としての解雇権濫用法理が適用された。

14) http://www.sangyo-rodo.metro.tokyo.jp/toukei/koyou/3c2336937434251e1c0a28976fecdfa3_1.pdf

社員を活用するメリットとしてあげる理由を明らかにしている。‘仕事量の変化への即応’ (31.5%), ‘一時的欠員の補充’ (19.4%), ‘自社で養成できない労働者の確保’ (17.5%) と続く。図書館法 17 条が定める無料原則のもとで、指定管理者となる組織・企業は、5 年間などの期間、一時的しか存在しないかもしれない、しかも自社で養成するいとまのない仕事を引き受け、協定相手の地方公共団体からは窮屈な指定管理料の支払いしか期待できないにもかかわらず、そこから一定の利潤を産み出さなければならない。指定管理者の雇用する有期の契約社員では、自動的に「契約社員調査」があげる、期限の定めのない社員に必要とされる ‘賃金福利厚生費の減少 (節減)’ (14.1%) も達成される (p. 75)。指定管理制度に限らず、直営の場合にも、公立図書館を含み、大学図書館や学校図書館においても、非常勤や臨時職員とアルバイト、そして委託や派遣などで働く人たちが味わっている悲惨な現実には、インターネット上の多くのサイトが教えてくれる¹⁵⁾。

4. 足立区立竹の塚図書館労働関係存在確認等請求事件

日本の公立の公共図書館は、電子書籍や電子ジャーナルへのアクセスの提供、インターネット接続の環境の提供などにおいて、欧米の図書館から大きく遅れをとっている。また、コミュニティの設置する ‘民衆の大学’、また生涯学習機関としての役割を果たすべき公立図書館、とくに市区町村立図書館では、蔵書の半分近くが娯楽に仕える小説という特色¹⁶⁾をもつ。デジタルネットワーク社会にふさわしいビジネスモデルをタイムリーに創出できず、アナログ時代の苦むしたビジネスモデルに半ば安住しようとしているこの国の出版界にも問題があると思われるが、ベストセラーや資料費の乏しさがもたらす新書・文庫の大量受入れとその利用者への提供が公立図書館の ‘公設

15) たとえば、「公共図書館 (公務員)・国立大学図書館の司書になる！」という見出しを掲げるブログには、そのような事例を大量に掲載している。

<http://bookserial.seesaa.net/category/22702128-1.html>

16) 山本順一編『新しい時代の図書館情報学 補訂版』有斐閣、2016、pp. 4-5。

無料貸本屋’イメージをいやがうえでも強化する。しかるに、公共図書館が生涯学習社会を支え、何らかの形で産業構造の高度化、地元コミュニティの知的拠点として文化の向上に貢献しようとすれば、そこで働く高度な知識とスキルを備えてほしい図書館職員の経済的生活基盤を整えなければ、世界標準の公共図書館としての機能¹⁷⁾発揮は不可能だと考える。本節では、指定管理者制度を導入した足立区の竹の塚図書館で、その労働を搾取されていた時給1,146円の副館長をめぐる事件を紹介しようと思う。程度の差こそあれ、今日、指定管理者制度によって運営されているこの国の14%を占める公立図書館に共通する現象といえる。

4.1 この事件の概要

ここでとりあげる足立区立竹の塚図書館労働関係存在確認等請求事件に関する事実の経過を下の「図2 本事件に関するタイムライン」に図解した。この年表にしたがって、この事件の事実関係を説明しよう。

図2 本事件に関するタイムライン

2010 平成22年	2011 平成23年	2012 平成24年	2013 平成25年	2014 平成26年	2015 平成27年
4.9 1	3.4 4.6 6.8 27	8.1 1.1 3.1 3.28 3.31	8.21		2.3 3.6 5.12 31
前任者の賃金を下回る待遇 副統括（副館長）に契約変更 竹の塚図書館一年契約社員勤務開始 被告・図書館運営事業計画書を提出応募	社長の等と昇給に申し面談 昇給認めず センター長勤務評定書提出	入社契約不更新を口頭通知 社会保険労務士と未提出契約書確認 区に公益通報 パート従業員時間外磁気テープ貼付作業 センター長・館長勤務再評価書等提出 原告・雇用契約書提出せす	東京地方裁判所に提訴 雇用終了 雇止め通知書交付 雇止め撤回要求書をT社に送付	被告T社控訴 東京地裁一審判決 一審口頭弁論終結	T社上告断念控訴審判決確定 東京高裁控訴審判決 控訴審口頭弁論終結 T社指定管理受託業務終了
			足立コミュニティユニオンの支援		

17) たとえば、『IFLA公共図書館サービスガイドライン 第2版』（クリスティー・クーンツ、バーバラ・グビン編、日本図書館協会、2016）を参照。

東京都足立区は、東武伊勢崎線竹ノ塚駅東口より徒歩5分のところに、竹の塚図書館、竹の塚地域学習センター、竹の塚区民事務所、北部福祉事務所、竹の塚障がい福祉館を複合的に入居させている地域的総合施設建築物を設置している。そのうちの竹の塚地域学習センター¹⁸⁾と竹の塚図書館¹⁹⁾について、2010（平成22）年4月から2015（平成27）年3月までの5年間、地方自治法244条の2に定めのある指定管理者によって運営することとした。地元の金属加工業等を営む企業（本事件の被告T社）²⁰⁾がこれに応募し、受託することになった。2010年4月、およそそれまで図書館業務には縁のなかった金属プレス加工・金型設計・製作を本業とする企業が先に足立区に提出していた「図書館運営事業計画書」に従い、足立区から受託した竹の塚図書館の管理運営を開始した。この図書館で図書館サービスに従事した職員には、それまで金属プレス加工等の業務に雇用していた6名をあて、それにこの事件の原告となる40代の女性を含め新規に採用された11名が加えられ、計17名の配置で指定管理館として発足した。竹の塚図書館の職員は、館長をはじめ、そのすべてが契約社員とパート社員から構成されていた。初年度の2010年度中に3割にあたる5名が退職し、翌2011年度には3名が退職している（定着率が悪いのはこの足立区立竹の塚図書館に限らず、今日に至るまで、指定管理者図書館の通弊である）。

司書資格を有する原告は、2010（平成22）年4月、1年間の期間の定めのある労働契約にもとづき、竹の塚図書館に「司書」として勤務に就いた。業務の内容は「図書館運營業務」とされ、1日8時間、1か月18日程度の勤務

18) 足立区は、講堂やビデオスタジオ、研修室、コンピュータ室等の諸施設を備える生涯学習センターを中心に竹の塚地域学習センターなど13の地域学習センターを設置している。竹の塚地域学習センターは、学習室、教養室（和室）、レクリエーションホール、ホールを貸出施設として備え、その利用は有料である。

19) 足立区は、中央館のほか竹の塚図書館を含む14の分館を擁する公共図書館システムを備えている。

20) この企業は、1959年に創業された中小企業で、インターネット上にアクセスできる情報によっても、区役所ともかかわりを持ち、地元の各種の組織団体に加入していることがわかる。

で、賃金は日給月給制で15万5,000円であった。半年もたないうちに、館長、副館長（3人のうち）2人が相次いで退職した。2010年9月、3名があてられていた副館長のひとりとして‘昇任’することになり、労働条件が変更される（残留した副館長のひとりが館長代行につき、司書であった原告ともう1名を副館長に昇格させ、あらたに副館長を新規に採用した）。「図書館運營業務副統括」（副館長）となった原告の賃金ベースはそのままで、役付手当が月8,000円の加給となった。副館長となった原告の賃金が前任者の副館長の賃金よりも低く抑えられたことがこの紛争の根因である。

当初1年とされた労働契約の更新時期を迎えた2010年度末、および2011年度に入っても原告、被告の間で書面による労働契約の更新については合意に至らなかった。竹の塚図書館に働くすべての従業員は、被告から一月あたり一律2,000円のアップがなされたが、原告は前任者よりも低い賃金の副館長職に納得しなかった。しかし、2011年度も副館長として勤務を継続した。原告の主張によれば、労働基準監督署のアドバイスもあり、被告が提示した労働契約に署名しなくても労働者としての法的地位に問題はないと認識したようで、被告が手配した社会保険労務士との話し合いをもつなどした。前年度より当該指定管理館職員全員に一律で支払われた2,000円増給の賃金で4月以降も継続して副館長として勤務を続けた。

この指定管理館に対して、足立区教育委員会は所蔵図書への盗難防止用磁気シール貼りの作業を依頼し、2011（平成23）年8月から10月の間、竹の塚図書館のパート従業員は当該作業を勤務時間外の‘内職’としてこれを行った。被告指定管理企業は、通常の図書館運營業務に加えて、パート従業員に対して、当該作業を勤務時間外の‘内職’として行わせたわけである。当初、1時間の作業で一人120冊程度を処理できるものとし、1冊7円の報酬が約束された。ところが、このような業務を1分に2冊、ロボットのように立て続けに行うのは物理的、生理的にも無理で、このような図書館の裏方作業になれない素人パート職員は1時間に数冊こなすのがやっとであった。

もともと業務の実態を十分に考えず、最低賃金から迎えにいて1時間840円を念頭に置いて設定されたもので、当事者たちから不満が出るのは当然で、これを副館長となった原告が問題として、指定管理企業に伝えたこともこの紛争に伏在、増幅させる事件となったことは容易に想像できる。

2012（平成24）年1月19日、原告は被告から同年3月末日で労働契約を期間満了とし、契約更新しないことを口頭で通知される。1月28日には雇止め通知書が交付された。そこには更新しない理由として、「ルールが守れない、協調性がない、誠意がない等業務を遂行する能力、勤務態度が十分でないと認められる為」との抽象的な記載があった。2012年3月31日時点での原告の賃金は月額16万5,000円、副統括（副館長）就任以降1年6か月の間に月8,000円の役職手当以外に個別具体の昇給、加給はなかった。

2012年3月末日で事実上退職に追い込まれた原告は、1年5か月後の2013（平成25）年8月21日、被告企業を相手取り、東京地方裁判所に「原告が、被告に対し、労働契約上の権利を有する地位にあること」の確認、および実質的に雇用が終了とされた‘雇止め’後の賃金の支払いを求めて訴訟を提起した。

4. 2 東京地裁判決

提訴を受理した東京地方裁判所は、民事第11部の鷹野旭裁判官担当の単独事件とした。

この事件で争点となったのは、指定管理者企業（被告）の従業員として1年間の労働契約によって足立区立竹の塚図書館に勤務していた副館長（原告）がその意に反して契約更新されず、期間満了で雇止めとされたことについて、更新が拒否された2012年3月31日以降、原告が被告指定管理者企業に対して労働契約上の権利を有するか否かという点である。

2015（平成27）年3月12日、鷹野旭裁判官は、原告が労働契約上の権利を有する地位にあることを確認し、判決確定の日まで、もしくは被告企業が

指定管理者としての足立区との契約が満了する 2015 年 3 月末まで勤務していれば得られたであろう賃金支払いを命じ、原告勝訴の判決を下した。

ここでは、「本件労働契約は、期間の定めのある労働契約であり、当初の契約期間は（平成 22（2010）年 4 月から）平成 23 年 3 月 31 日までであったが、（原告は前任副館長と同等の待遇を認められず、雇用契約書の提出は果たされなかったものの勤務は継続し）同期間の満了時に更新され、契約期間が平成 24 年 3 月 31 日までになったものと認められるところ、原告において上記の新たな契約期間の満了時に同契約が更新されることについて合理的な理由があるものと認められ、かつ、本件拒絶が客観的に合理的な理由を欠き、社会通念上相当であると認められないときには、平成 24 年 3 月 31 日の経過による期間満了後の原告と被告との間の法律関係は、本件労働契約が更新されたのと同様の（労使間の）法律関係になるものと解するのが相当である」と結論され、その具体的論拠を示している。公立図書館の管理運営を委託された指定管理者については、それが（この場合は 5 年の）時限的な業務であることから期間の定めのある労働契約を締結することには合理性があるが、図書館業務の効率的運営や職場環境の整備を勘案すれば論理的に従業員を継続雇用することにつながり、指定管理者のもとで働く図書館職員にとっては、特段の事情のない限り、単年度更新の労働契約は委託期間中については更新が当然に期待されるものと、裁判所は判断している。

この東京地裁判決には「図書館法 13 条 1 項は、公立図書館に館長並びに専門的職員（司書及び司書補を指す。同法 4 条参照。）、事務職員及び技術職員を置く旨を定めており、公立図書館である竹の塚図書館には専門的職員である司書を一定数配置する必要がある」との認識を示し、「委託期間である 5 年間は、（司書資格をもつ副館長 3 名と司書 1 名を配置すると被告が足立区に提出した事業計画書に明記されているように、司書資格取得者に欠員が生じればその欠員を新規に補充してでも）竹の塚図書館に司書となる資格を有する従業員を 4 名程度配置する具体的必要性があった」と述べられてい

る。

4.3 東京高裁判決

第一審判決を不満とした被告は、ただちに東京高等裁判所に控訴した。この事件の控訴審は、東京高裁第10民事部、大段亨裁判長、小林元二、西村英樹裁判官が担当した。

東京高裁の判決文を見ると、第一審の東京地裁の判決文にはみられないいくつかの事実認定がなされている。

図書館司書という仕事に就いたことについて、次のように言及する。被控訴人（一審原告）は、「大学在学中に司書の資格を取得し、卒業後、民間企業に就職するも、結婚、出産により仕事を辞め、その後、子どもの成長に伴い、司書の資格を活かして再び仕事に就くことを希望し、平成20（2008）年頃から、業務委託により足立区舎人図書館の管理・運営をしていた民間企業に勤務し、上記図書館で稼働していたところ、児童に読書習慣を培わせることに取り組めるという職務内容に惹かれて竹の塚図書館での勤務を望み、平成22（2010）年4月1日、控訴人（一審被告企業）と労働契約を締結したことが認められる」と指摘し、控訴人企業の指定管理者としての期間である「5年間は指定管理者として竹の塚図書館の管理、運営を行うとの説明を受け、5年間は働けるものと思っていたことが認められ」、「竹の塚図書館の指定管理者である5年間については更新されることを期待して、本件労働契約を締結したことが認められる」と述べる。

中途半端に現在の公立図書館の運営実態を承知していると容易に合点がゆき、読み飛ばしそうなくだりである。しかし、世界の公共図書館という職場では見られない特殊日本的な状況がここには存在する。欧米や東南アジアなどでは、大学などを卒業して運よく志望がみたされ、あるいはたまたま公共図書館の補助的支援職に職を得て、そこで日常的な図書館業務に従事するうちにその職務に愛着を感じ、または天職と感じるようになり、たとえばアメ

リカ図書館協会認定の専門職大学院であるライブラリースクールで学ぶようになったり、あるいは大学にディプロマ（司書資格免状）の取得を目指すケースが多いように思われる。そして、ライブラリースクールを卒業、ディプロマを取得してはじめて公共図書館の幹部職員（候補）となる。そして、職務遂行においてかつてみずからがそのポジションにあったライブラリー・アシスタントとかテクニシャンとの役割分担、連携、一体感が確保できる。

ところが、日本の場合には、大学（院）卒業後ただちに公立図書館の専任職員、とくに司書として採用されるには、激烈な競争試験を突破しなければならない。合格者は一見公立図書館界のエリートのように見えるかもしれないが、入職して取り組む仕事は外国の図書館ではパラプロフェSSIONALな補助的支援業務が大半を占める。これは日本の労働市場全体に通じることであるが、欧米の図書館専門職と異なり、日本の図書館職員は経験を積み、知識とスキルを蓄えて、他の図書館に転出するという社会移動はきわめて少ない。正規の図書館司書として職業生活のスタートを切った場合、その同一の図書館職場でのジョブローテーションを繰り返し、そこで一般司書として終わるか、あるいは副館長をはじめとする管理職に昇任をするかというキャリアを意識、無意識のうちに選ぶことになる。館長ポストは一般に図書館以外の職務で昇任を繰り返した行政職員が占めるか、あるいは学校長などを務めた教員が嘱託などで就くことも少なくない。

この足立区立竹の塚図書館という指定管理館では、大学卒業後一般民間企業に就職し、結婚退職し、子育てが終わったところで、眠っていた‘司書資格’を使って興味と関心のある図書館にでも勤めてみようか、ということになった。競争試験で年齢制限等もある正規の公務員として就職はできなくても、希望すれば容易に勤められる指定管理館だと待遇が劣悪でも生活費の足しにできる。ちょっと頑張れば、給与で嫌がらせを受けることはあっても、すぐに副館長になれてしまう。

指定管理館が分館で、中央館が直営の場合、最低賃金に近い指定管理館の職員の待遇について、中央館の正規職員はこのような経緯を当然のごとく思う。中央館の正規職員（司書）は、中央館が当該地方公共団体の図書館ネットワークの司令塔、要だと自惚れ、中央館が指揮監督する分館は低質の労働力でよいとの考え方をもつものが少なくない。また、館長ひとりが正規職員の指定管理館に関して、十分な数の饅頭を詰めた手土産をぶら下げて、わたしの知り合いがその館長に様子を訊きに訪れると、その知り合いの正規職員は同じ職場の指定管理企業の任期付き社員、パート職員、臨時、アルバイトの職員について、「人種が違う」という言葉を平気で使い、手土産の饅頭は自分が納め、同僚の非正規職員には配らなかったという²¹⁾。

直営館においても、当該図書館で一定期間、臨時、派遣、アルバイトを勤め、一応のレファレンスサービスに関する知識とスキルを身に着けているにもかかわらず、業務マニュアルにおいて、商用データベースを用いたレファレンスから排除し、他の部署から図書館に異動してきたばかりのまったくの図書館業務に素人の正規（行政）職員にしか商用データベースを用いたレファレンスサービスをさせないような運営を平気で行っている図書館もあるようである。‘身分？’を超えて、当該業務に必要とされるスキルと知識をもった職員を合理的に配置すべきであるが、この国の多種多様な能力と待遇の職員がランダムに配置されている公立図書館は多くの業務上の問題を抱えていることがある（こういったからといって、この国にも高水準の図書館サービスを実践している図書館があることは承知している。むしろ、図書館の現実の意義と役割、活用できたときの効果・効用に無知で、図書館を姥捨て山のようにみて、心身に問題を抱えた職員を図書館に異動させるとんでもない人事担当者があることが指弾されなければならない）。

21) 真偽のほどは定かではないが、このエピソードは、2017年11月に名古屋の椋山女学園大学で行われた日本図書館情報学会に参加した際、その後の仲間内での懇親の場で聞かされたものである。

本筋から離れる議論が長くなったので、ここで本論に戻るが、言いたかったのは、日本の公立図書館とそこで働く職員の職務に対して、図書館現場で働く職員自身が自分たちの仕事の意味をお話し会とちょっとした経費もかからないイベントを含む無料貸本屋だと思っており、首長部局を含む行政組織全体でもそのような低い評価が浸透しているといわざるをえない現実があるように思われる。欧米や発展途上国など外国では、公共図書館をデジタルネットワーク化の進展に見合った、またコミュニティの活性化を推進する重要な施策展開の拠点と位置付けようとしていることに想到すれば、この国の行政活動全体の構造とありようが透かし見えてくる。

さて、2015年8月4日、この事件の東京高裁判決の下した結論を記しておこう。「本件労働契約は、控訴人が足立区から竹の塚図書館の管理者に指定された5年間（平成22年4月1日から平成27年3月31日まで）は更新されるものとして締結されたというべきであり、本件更新拒絶は……（中略）……実質において解雇の意思表示に当たるのであって、本件更新拒絶により本件労働契約が終了するのは、本件更新拒絶について客観的に合理的な理由があり、社会通念上相当と認められるときに限られる」と、東京高裁は至極まっとうな裁断を行った。

竹の塚図書館の指定管理を定める協定の更新ができなかった被告企業は、第一審判決から半月足らずの2015年3月末日で竹の塚図書館の管理運営から手を引いていた。東京高裁判決は、控訴人（第一審被告）がすでに竹の塚図書館の指定管理者でなくなっていることから、指定管理の期間経過後は当事者間の竹の塚図書館での労働契約は存在するはずがなく、一審の認めた労働者としての法的地位の確認は取消しているが、当該労働契約が指定管理の期間は継続していたと判断し、控訴人（被告）に対して指定管理が終わる2015年5月までの賃金支払いを命じた。双方からの上告はなく、控訴審判決が確定した。

同図書館の設置自治体である足立区は、懲りもせず、現在も地元の本業は

自動車整備工場である企業に竹の塚図書館の管理運営をゆだねている²²⁾。

5. 竹の塚図書館労働関係存在確認等請求事件を起点とする検討

5. 1 正規職員と非正規職員の割合

アメリカ連邦政府労働省が公表している 2016 年度の「労働力統計」(Labor Force Statistics from the Current Population Survey)²³⁾によれば、常用労働者 (Full-time workers) は 1 億 2376 万 1000 人で、そのうち労働時間が 35 時間以上の正規職員は 1 億 1054 万人 (69.4%) を占める。一方、パートタイム労働者とされているのは 2767 万 5000 人 (17.4%) で、失業者 (4.9%) で常用労働者を目指しているものが 634 万 5000 人、パートタイム労働を目指しているものが 140 万 6000 人となっている。

日本はどうかというと、総務省統計局が 2017 年 11 月に公表した「労働力調査 (2017 年 7~9 月期平均)」²⁴⁾は、完全失業者は 190 万人で、役員を除く雇用者は 5486 万人、そのうち正規職員は 3435 万人 (雇用者の 62.6%)、非正規職員は 2050 万人で 37.4% を占めている。2017 年 11 月 12 日付けの全国紙各紙は、日本の企業はその利益を人件費への還元にも、研究開発投資にも振り向けることなく、内部に留保する現預金が 2016 年度末に 211 兆円と過去最高にふくれあがっている事実を伝えている。

この国の労働市場は、見事なまでにひずんでいる。事情は民間企業にとどまらず、行政組織もまた同様の症状を呈し、その病は重篤である。地方自治体に勤務している職員の 3 人に 1 人は非正規公務員という言葉はすでに関係者の常識となっている。「平成 27 (2015) 年地方公共団体定員管理調査結果」²⁵⁾によれば、2015 年 4 月 1 日現在、この国の地方公共団体で働く、任期

22) <https://www.city.adachi.tokyo.jp/keyaku/shigoto/nyusatsu/documents/siteikanri-sisetsu-h28v3.pdf>

23) <https://www.bls.gov/cps/cpsaat08.htm>

24) http://www.stat.go.jp/data/roudou/sokuhou/4hanki/dt/pdf/2017_3.pdf

25) http://www.soumu.go.jp/main_content/000412697.pdf

付き職員を含む一般職に属する常勤職員の総数は約 274 万人とされる。ここには臨時または非常勤の職員は含まれていない。一方、「地方公務員の臨時・非常勤職員調査結果」²⁶⁾は、2016（平成 28）年度には約 64 万人の臨時・非常勤職員の存在を教えてくれる。このふたつの総務省調査からは臨時・非常勤職員の割合は 2 割程度になるが、「定員管理調査」には任期付きの非正規職員がカウントされているので、地方公共団体における不安定雇用の職員は 3 人に 1 人という俗説には信憑性がある。調査項目と定義が異なる「平成 24（2012）年度調査」では、すでに 3 分の 1 を超える職員が非正規²⁷⁾であったとの研究者の指摘がある。

5. 2 公立図書館職員の給与について

総務省の「平成 28（2016）年地方公務員給与実態調査」²⁸⁾によれば、地方公務員の平均年齢は 42.3 歳で、その平均給与月額（全地方公共団体・一般行政職）は 36 万 5,549 円とされている。この足立区立竹の塚図書館事件は、指定管理者企業に雇用される女性司書の 2010（平成 22）年の賃金から問題が発生しているが、同年の地方公務員の平均年齢は 43 歳を超え、その平均給与月額は 38 万 703 円であった。おおむねこの事件の原告の年齢は地方公務員の平均年齢をいくらか超えているので、これを当てはめると、もしこの女性司書が正規の週 40 時間勤務する地方公務員の待遇を享受すると仮定すれば、1 日 8 時間、1 か月 18 日、144 時間働けば、月額 30 万円程度の所得が得られ、ボーナスがないとしても年収は 360 万円程度となる。

また、総務省が示している「短時間勤務職員及び臨時・非常勤職員の手当に関する関係法令の規定等について」²⁹⁾をみると、正規の地方公務員と臨時・

26) http://www.soumu.go.jp/main_content/000476562.pdf

27) 増加する「非正規公務員」とはなにか？

上林陽治/地方自治総合研究所 2016.02.22 <https://synodos.jp/politics/16217>

28) http://www.soumu.go.jp/main_content/000391686.pdf

29) http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/tanjikan_kinmu/pdf/081020_1_sa5.pdf

非常勤職員の給与の相違は「同一価値労働同一賃金」によらず、職務に対する責任に基づくものとの理解をしているようで、期末手当（ボーナス）の支給に対しても消極的である。その非常勤職員・臨時職員の待遇をみれば、SNSに書き込まれた情報なのでいささか不正確の誹りは甘受せざるを得ないが、おおむね世間で言われているところと差がなかろうと思うのであけておく。ここでは、（非常勤）嘱託職員で、支給額が月収16万円弱、賞与年（2回）5万円とあり、年収200万円程度、臨時職員だと、日給6,200円で、月22日フルに働いて月収14万円弱と半年以上勤務していると賞与1万5千円（1回）で、年収170万円程度³⁰⁾となる。

冒頭近いところで紹介した「月収13万円、37歳女性を苦しめる「官製貧困」公営図書館の嘱託職員は5年で“雇い止め”に」という好きな労働に夢が持てない日本の図書館業界の現実が裏書されている。

5.3 なぜ、現在、このような悲惨な現実が変わる兆しがないのか？

2017（平成29）年7月に公表された『平成29（2017）年度 年次経済財政報告』には、「我が国では、緩やかな景気回復基調が続き、雇用・所得環境が改善している中で、有効求人倍率がバブル期並みの水準になるなど人手不足感が高まっている。長期的にみても、少子高齢化・人口減少が進み、人手不足が継続することが見込まれており、我が国経済の持続的成長のためには、労働参加率を高め、かつ生産性を向上させていく取組が求められる³¹⁾と述べられている。だとすれば、一般的に労働力の需要の伸びに従って賃金は上昇してゆくはずである。実際、外食や小売りの業界は人手不足が深刻で、アルバイトの時給は過去最高となり、多数のアルバイトに支払わなければならない人件費が業績を圧迫しているという³²⁾。しかるに、同様の賃金レ

30) http://www.satogaeri.net/modules/kejiban/index.php?topic_id=431

31) <http://www.5cao.go.jp/j-j/wp/wp-je17/pdf/p02000.pdf>

32) 「人手不足で疲弊、もう「外食・小売り」は限界だ：バイト時給は過去最高、人件費が業績を圧迫」東洋経済オンライン（2017.01.16）<http://toyokeizai.net/>

ベルにある直営あるいは指定管理の公立図書館の非正規職員の賃金が低いままに抑えられ、使用者側がそれを維持することが可能なのだろうか³³⁾。

その理由が確かめたくて関係文献を読み漁ったところ、玄田有史編『人手不足なのになぜ賃金が上がらないのか』（慶應義塾大学出版会，2017）にゆきついた。日本の常用労働者全体の実質賃金指数は、近年、横ばいもしくは減少傾向にある。この要因のひとつは4割近くに急伸した非正規雇用者比率の見事な増大である（pp. 105-106）。非正規労働力に対する需要増は、「図3 パートタイム労働者の1時間あたり所定内給与額」に明らかなように、2001年以降100円以上の顕著な賃金上昇に結果している。しかるに、同じ期間の「図4 30代女性の就業率」および「図5 60代男女の高齢者就業率」のグラフをみてほしい。

図3
 パートタイム労働者の1
 時間あたり所定内給与額

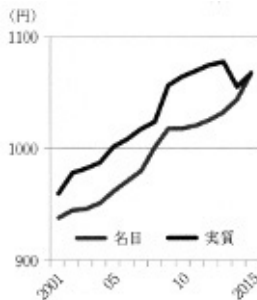


図4
 30代女性の就業率

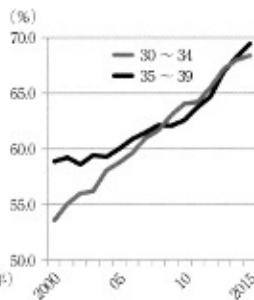
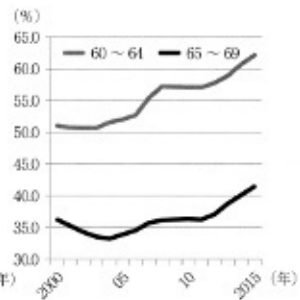


図5
 60代男女の高齢者就業率



出所：川口大司，原ひろみ「人手不足と賃金停滞の並存は経済理論で説明できる」（玄田有史編『人手不足なのになぜ賃金が上がらないのか』慶應義塾大学出版会，2017，p. 104. 110.）

articles/-/153596

33) 指定管理館では、図書館運営業務に従事する従業員の定着率が悪く、人員の確保に四苦八苦しているとは聞かされることがある。しかし、直営館と比較して業務時間（夜間開館時間延長・休館日の削減）は130%、同等のサービス水準維持、消費税支払いなどが課され、しかも間接経費支払いと利潤を捻出して、直営のときの人件費を含む図書館経費を上限とする指定管理料の枠内に抑え込まなければならない。

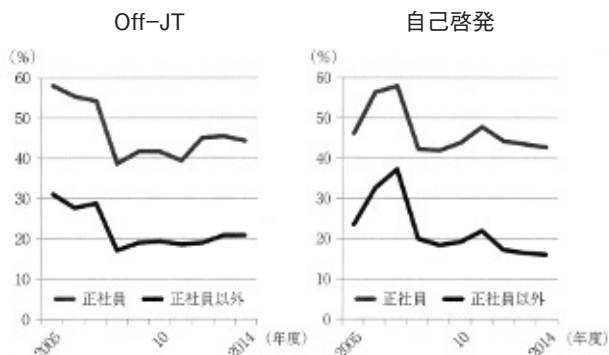
現在のこの国の社会保障の水準の低さや今後の生活不安は、確実に「30歳代を中心とする既婚女性や（労使の利害が合致する再任用制度の普及等によって）60歳を超える高齢者といった伝統的に就業率が低かった層の就業率が今世紀に入り着実に上昇し」（p.110）、一定程度、常用労働者に代替し、外食アルバイトなどの若年非正規労働に対する賃金上昇を発生させる中で、30代女性および60代高齢者の労働力は相対的に豊富で、この層の賃金上昇が阻まれたのであろう。

公立図書館、とくに指定管理館で働く単年度雇用契約を反復更新する契約職員、パート、アルバイトなどの図書館職員は女性が大半を占め、しかも30代が多くを占める。うえに関係統計を示した通り、求人に応え得る層であり、相対的に低賃金でも働きに出る層に該当する。そういう意味では、足立区立竹の塚図書館副館長の女性にとっては、不幸なめぐりあわせであったように感じられる。

玄田有史編の文献に絡めて、もうひとつ、指摘しておこう。特定の業務に直結する個々具体の知識とスキルは職場内訓練（On-the-Job-Training：OJT）を通じて身に着けることができる。しかし、特定の業務を含む一連の生産工程、業務の流れについては、将来の賃金アップにつながるイノベーション、リノベーションにつながる体系的な知識を必要とし、これは職場外のOff-JT（Off-the-Job-Training）の受講が強く望まれる。次頁の「図6

訓練を受講した労働者の割合」をみてほしい。従事している業務とそれを提供している企業に一体感をもっている正社員には、労働生産性を上げるためにも、当該企業は自社の正社員をOff-JTに送り出す研修を当然すべきであろうが、近年、Off-JTの機会を享受する正社員は半数を割っている。身銭を切った自己啓発に取り組む正社員も減っている。企業にとっては周縁的労働力である正社員以外の従業員についてもOff-JTの機会提供は減少傾向で20%程度にあり、相対的に低賃金で生活に余裕がなく、爪に火をともしようにして自己研鑽に励む人たちが15%を超える。

図6 訓練を受講した労働者の割合



出所:川口大司,原ひろみ「人手不足と賃金停滞の並存は経済理論で説明できる」(玄田有史編『人手不足なのになぜ賃金が上がらないのか』慶應義塾大学出版会,2017,p.116.)

図書館に関しては、2008（平成20）年の図書館法の改正で「司書及び司書補の研修」という見出しをもつ7条が新設された。同条は、「文部科学大臣及び都道府県の教育委員会は、司書及び司書補に対し、その資質の向上のために必要な研修を行うよう努めるものとする」と定める。この規定は地方公共団体の首長、教育委員会に雇用される公立図書館の正規職員だけでなく、再任用職員、嘱託、臨時、パートの職員、そして派遣職員にも適用があり、指定管理者の雇用する契約職員にも適用されるはずである（地方公共団体が指定管理者企業と締結する協定に当該企業に研修を義務付けることにより、地方公共団体側の研修機会提供義務が解消するわけではない）。ときにわたしが講師として招かれる図書館職員の研修事業においても、出席は正規職員に限られず、指定管理館を含む非正規職員の方たちが熱心に耳を傾けられる。しかし、ぎりぎりの人員で日常の図書館運営にあたっていることから、研修対象図書館全体に勤務する職員の数を考えればその参加者は少ないといわざるを得ない。参加者数は別として、図書館法7条に定める研修を実施したということによって、当該教育委員会は免罪符を取得する。

6. 指定管理者制度導入の成否と公立図書館運営

6. 1 指定管理者制度導入が成功する場合のイメージ

大阪市が設置する都市公園、'大阪城公園'（大阪市中央区）は、2015年度から電通を中心として、読売テレビ、大和ハウス、大和リース、NTTファシリティーズ等が組織したジョイントベンチャー、「大阪城パークマネジメント共同事業体」が指定管理者となって、事業運営している。委託元の大阪市から指定管理料はびた一文支払われず、'共同事業体'から毎年不労所得の2億2,600万円以上の納付金を受けることとされている³⁴⁾。これはきわめて稀有な事例に属するが、地方公共団体が死蔵ないし十分に潜在的効用を発揮させることができないでいる公有資源・資産について、新奇な経営戦略を積極果敢に採用でき、行政組織には不可能な収益性を見込め、純粋な民間企業との競合に勝ち残れる場合には、指定管理者制度を積極的に推進すべきもののように思う。

しかし、市場の失敗から公共性が高い事業を地方公共団体が引き受けなければならず、当該サービス業務が定型的で利潤をあげることが困難な場合には、指定管理者制度を導入すると、削減対象の中心は半ば必然的に人件費ということになる。公立図書館サービスはまさにそうで、冒頭に近い部分で紹介したように、現実に指定管理者制度を導入している事例は海水浴場に次いで少なくなるわけである。

結局のところ、足立区立竹の塚図書館事件が納税者市民に教えることは、指定管理者制度を導入することにより、直営のときよりも金額的には少しは安くまかなうことができた。しかも、そこでは消費税込みの指定管理料を受け取った指定管理企業は本体の管理経費等を確保したうえ、少ないながらも一定の利潤も得ることもできた。それで直営のときのサービス水準が維持できたとすれば、それは最低賃金近くの賃金で働く契約職員、パート、アルバ

34) たとえば、<http://www.lg-ppp.jp/?p=8762> を参照。

イト職員のおかげといわざるを得ない。

6. 2 非正規職員を多数雇用する直営の公立図書館

地方公共団体が指定管理者によって契約職員、パート、アルバイトに支払われた賃金を直接雇用する非常勤職員に支払って直営館としての図書館運営を続けた場合には、利潤をあげる必要はなく、外部組織の管理経費を負担する必要もない。そう、理屈で考えれば、同一価値労働同一賃金原則を緩和すれば、直営館運営の方が安上がりで、公立図書館に指定管理者制度を導入することは高くつくのである。

『正社員消滅』（竹信三恵子著、朝日新書、2017）という小冊子には、次のような具体的事例が紹介されている。いささか長くなるが引用しておこう。

（首都圏のある公立図書館の地域館の）図書館では、職員のうち館長をのぞく全員が1年契約の非常勤職員だ。この自治体の図書館は全館合わせて正職員はわずか2割で、そのほとんどが中央の図書館に集められているからだ。財政難を理由にした公務員の人件費削減の動きが強まり、一方で、図書館は地域の拠点として機能強化が求められている。その落差を埋めるため安くて採用が手軽な非常勤で対応していった結果だという。週末も館を開けるために、職員は二つの班に分かれて隔週交代で週末に休みを取る。館長の休日にあたる週末は、代役を非常勤の中の最上級資格者が務めるため、隔週の土日は掛け値なしの「正職員ゼロ職場」となる。仕事と待遇のアンバランスに耐えかねて非常勤職員たちは労組を結成し、昇格制度を導入させた。これによって働き始めたときは200万円程度の年収が、最高で年収300万円程度には達するようになった。³⁵⁾

35) 竹信三恵子『正社員消滅』朝日新書、2017、pp. 221-222.

この公立図書館を直営する地方公共団体の文書には、図書館に限らず行政組織全体に関して、「常勤職員や非常勤職員といった採用区分の違いを超えて、一人ひとりの職員がそれぞれの能力や専門性を生かし、最大の力を発揮できることが不可欠である。そのため、総合的な観点からより効果的な職員体制を確立していくことが必要である。さらに、(当該地方公共団体)としての人事管理について、常勤職員とともに、非常勤職員、再任用・再雇用職員等全ての(当該団体)の職員を対象として、総合的かつ一体的に進めていく必要がある」と書かれている。また、そこには「非常勤職員制度の改革を踏まえ、専門性等を生かせる業務について、非常勤職員の活用を図っていく」³⁶⁾とも述べられている。また、従来、「(地方公共団体の)非常勤職員は1年ごとの雇用だから昇給はなじまないとされてきたものに対し、(当該地方公共団体)は、非常勤職員の職の階層を作り、これを「昇格」することにより、給与額を引き上げるという方法をとってきた」³⁷⁾ことにも留意し、日本の地方自治制度を専門とする優れた研究者のなかには、公財政が窮屈ななかで窮余の策としてこのやり方を高く評価する人がいる。少なくない地方自治制度に通暁した人たちは、公共サービスに行政が一定の責任をもつ部分があり、現状ではやむをえない合理的な人事管理手法だと認めているようにも思われる。

うえに紹介した‘上手に非常勤職員を使う’公立図書館(地域館)の事例につき、親しい消息通に確認したところ、「現在では、地域館の館長は、ほぼすべてが再任用の非常勤職員です。ですから、地域館は非常勤職員だけで運営しているはず。いまは、役所生え抜きの常勤職員がいるのは、中央館だけですね。非常勤の労組は、常勤職員の労働組合の図書館分会としても

36) 「適正な職員体制のあり方(試案)」2007。

37) 上林陽治「欺瞞の地方公務員法・地方自治法改正(上)：総務省「地方公務員の臨時・非常勤職員及び任期付職員の任用等の在り方に関する研究会報告書」(平成28年12月27日)読解」自治総研通巻463号(2017年5月号)、pp.1-30を参照。

バックアップしました」ということであった。

6. 3 ‘専門技術性’をもつ非常勤職員というロジックに潜むもの

竹信三恵子さんの著書は、全体として、現在の日本の労働にかかわる構造的な諸問題を適切に指摘していると思う。しかし、竹信さんがあげた非常勤職員で運営される公立図書館はやはりおかしいのである。それは、その図書館を設置する地方公共団体の文書にある「専門性等を生かせる業務について、非常勤職員の活用を図っていく」というポリシー自体が病氣としかいえない。足立区立竹の塚図書館事件の東京地裁判決が「竹の塚図書館に司書となる資格を有する従業員を4名程度配置する具体的必要性」があったと述べたとき、業務独占資格でない‘司書資格’に一定の専門性らしきものを認めているようにも読める。しかし、ほとんどすべての職員が非常勤、非正規の職員でまともなサービスができると考えられていることからすれば、その資格にまつわる教育投資、知識とスキルについて賃金に反映されるべき価値はないと断じられていることになる。この国の現実には、足立区立竹の塚図書館事件で東京高裁が認定したように、大学時代にちょっとまじめに資格課程で勉強し、所定の単位を取っておけば、役に立つかもしれないという程度のものである。これは、司書資格に限らない。教員免許も学芸員資格も社会教育主事もすべてそうである。

では、この国で業務独占資格は、教育投資と激しい競争試験をかいくぐる涙ぐましい努力に見合った賃金体系を築き上げているといえるであろうか。業務独占資格につながる専門の人材は欧米先進国では一般に専門職大学院で育てられる。近年、欧米先進諸国の真似をして、日本版ロースクール、会計職大学院、教職大学院などが設置されたが、教育制度としては芳しい成果を出しえていない。アメリカではMBAを発給する経営大学院が機能しているが、日本では経営大学院と称する宣伝をしている高等教育機関は少なくないように見えるが、これもはかばかしい結果を出しえていないように感じる。

専門職図書館員の場合は、アメリカ、カナダには、2017年11月現在、60の‘ライブラリースクール’が存在する。日本でも図書館と図書館サービスを教育研究する図書館情報学専攻の大学院がいくつか存在するが、これは実務家養成というよりは研究者養成の任務を担っているとみたほうがよい。

ひるがえって、学校教育法が2017年に法改正され、31年度から実施される教育制度に‘専門職大学’‘専門職短期大学’というものがある。「大学のうち、深く専門の学芸を教授研究し、専門性が求められる職業を担うための実践的かつ応用的な能力を展開させることを目的とするものは、専門職大学とする」(83条の2)とある。専門職大学院で失敗をした法曹や公認会計士などの高度な専門職業人の養成を狙うものではなかろうが、一定の専門技術性が認められる職業・職務を初等中等教育から直接接続する形で、実務家教員参加のもとにプログラムが実施されるのであろう。

新しい専門職大学等は、これまで指定管理者制度を導入している、またこれから導入しようとしている日本の地方公共団体が民間企業に業務を丸投げにして、あるいは直営でも、司書や保育士や、精神保健福祉士、家庭児童相談員、学童指導員、学校の補助教員、消費生活相談員、レセプト(医療の診療明細)点検員などの‘官製ワーキングプア’の予備軍を育成する仕組みのように思える。また、民間企業で即戦力として働く(?)低賃金の契約職員、期間労働技術者、派遣職員を育てる仕組みの整備に向かっているように感じられて仕方がない。

民間企業についても、研究開発業務とか特定の専門性の高い職種・職業だけでなく、産業構造の高度化、社会経済的現象の複雑化は、組織内で分担・分業する職務について、程度の差はあれ、一定の知識・スキルを備えたスペシャリストの恒常的配置を求めている。職員を大半を毎年学卒一斉採用によって調達し、ジョブローテーションで2、3年単位の人事異動を繰り返すメンバーシップ雇用の行政、民間企業は、所詮、グローバル競争に対応できない素人集団であり、その問題解決にベテラン素人職員と同等学歴レベルの

専門職大学卒を活用するという構図であるとすれば、組織全体の活性化、イノベーション、労働生産性の飛躍的向上には結びつかないように思われる。

すでに見た通り、2016年に東京都が行った「契約社員調査」によっても、玄田有史編『人手不足なのになぜ賃金が上がらないのか』によっても、日本の企業はOJTで息の長い専門人材は養成しにくくなり、十分なOff-JTの機会を提供する余力を失いつつある。一般のリベラルアーツに配慮した4年制大学がこれまで曲がりなりにも保障してきた歴史的文脈にのせて、比較文化的な手法を用いて、日々生起する諸問題を考えるセンスと能力を身に着けていない、促成栽培の人間的深みのない専門人材の育成に走ろうとしているように見える。

7. むすび

学生納付金に大きく依存する日本の大学とは異なり、アメリカの大学は一定の資産を備え、運用もしているが、経営的にはやはりしんどい時代を迎えている。日本の大学はもっぱら中国、台湾、韓国からの留学生を迎え入れているが、アメリカの大学は地理的な事情もあり中南米が多いが、中国をはじめアジア、そして世界から留学生を受け入れている。キャンパスでは教室での授業のほか、オンラインでの授業も行われており、インターネットを利用したオンラインの遠隔授業プログラムで成功している大学もある。一定水準の研究大学では、成績不振の学生を退学させ、地元の提携しているコミュニティカレッジの4年制大学進学プログラムから編入学生を多数受け入れている。子育ての合間や勤務終了後の夕方に公立のコミュニティカレッジで学んだり、オンラインの遠隔教育プログラムで各種の資格を得たり、働きながら専門職大学院を修了すれば、日本とは異なり、給与連動のキャリアアップが期待できる。大学の理事長、学長が交替するときには、ヘッドハンティングを専門とする企業を使って、全米から適切な高等教育経営の専門家の獲得を目指すこともある。大学の各学部、大学院研究科は、大学本部から一定の基

礎的資金の配分を受けながらも、独立採算のような運営を強いられている。社会的ニーズに合致し、多くの学生を引き付ける学問領域を擁する学部、研究科の建物施設設備は見るからに立派で、個別に決められる教員の給与も総じて高い（北京大學に勤務する知り合いから、中国も同じだと聞かされている）。もっとも、人件費総額の圧縮の圧力は小さくないようで、非常勤教授（adjunct professor）やパートタイムの教職員が増加しているようである。

アメリカの大学図書館、公共図書館にも、ひとこと言及しておこう。アリゾナのある州立大学のロースクール・ライブラリーを見学したとき、書架の一本一本に寄贈者・遺贈者の氏名を記したサインが付されていた。アーカンソー州の大規模な公共図書館を訪問した時も同じだった。また、アメリカ社会では一般にボランティア、プロボノが盛んで、図書館に関しては図書館友の会の活発な活動に加えて、各種各様のサービスがボランティアによって担われている（本文ではふれることができなかったが、優れた正規職員、非正規職員に加えて、多彩な能力をもつボランティア活動の掘り起こしとその自発的、主体的成長との組み合わせが可能な社会的土壌がこの国にあれば、時代に見合った広義の図書館サービスメニューの開発実施が進んだであろうし、公立図書館への指定管理者制度の導入（民間企業等への図書館業務の丸投げ）という世界的にも例のない現象はあらわれなかったはずであろう。これまでの日本の図書館業界のありようからすれば、自業自得の現実といえる）。

この原稿を執筆している2017年11月現在、この国の景気は好調だと伝えられる。しかし、わたしが現在勤務している大学は、わたしが前任校からここに転職してくる前から、もう20年以上にわたり賃上げはないそうである。授業負担は顕著に増大し、会議、雑用も各段に増えている。日本では大学産業は構造的な不況業種だから当然のように思われるかもしれないが、そのあいだ大学はもっぱら18歳人口を市場とし、学校法人は大学と付属の高校に加えて、中学を併設したということはあるが、学校教育法に定める1条校以外

に事業を拡大しようとすることなく、教育産業として創意工夫に富んだビジネスモデルの変革はなかった。リメディアル教育やIT教育、キャリア教育は外部企業に依存し、資格取得教育を提供するダブルスクール・プログラムも施設を供与し専門学校等にまかせている状況は多くの私学に共通する。物販や人材派遣業その他様々な業務を行う関連社を擁する学校法人も珍しくはない。しかし、そのような種々様々な動きを見せている日本の大学の現状は、うえにふれたアメリカの大学経営とは相当に違っているように感じている。この国の大学経営の目指すベクトルがどこかずれているように思われる。特任教員、任期付き教員、そして契約教職員の増加は、日本の大学産業全体に共通している。大学図書館業務の委託も進み、ひどいところでは附属図書館の課長が利益相反のはずの全国展開している小売書店の地元営業所長という事例もある。地方公共団体が従来行ってきた諸業務を経費節減、定員削減の掛け声のもとに進めている指定管理者制度の活用等にも、表面的にはよく似た外観を呈している。学校教育法の改正等により教員総体の組織である教授会の位置づけが低下した日本の大学には、3つのポリシーなる紋切り型のお経はあっても、それぞれの大学のおかれた状況にみあつての教育産業ビジョン（同質の価値観）を民主主義的に教職員総体で組織学習し、共有する構造にはなっていない。

本稿執筆の契機となった足立区立竹の塚図書館労働関係存在確認等請求事件が教える労使関係、労働のありようは、わたしの勤務先である大学にとどまらず、日本の労働社会に広く、深くつながっているのである。

* 本稿執筆にあたり参照したウェブページについては、2017年11月16日現在、リンク切れはなかった。

A Multifaceted Study on the Status of Non-regular
Employees in Japanese Public Libraries Run
by Designated Companies

YAMAMOTO Jun-ichi

Abstract

This paper deals with public libraries and their workers in comparison between Japan and US. Japanese central government has made local governments conduct designated manager system from 2003 now on. About 15 per cent of municipal libraries are run by certain designated companies or joint ventures. This Japanese designated manager system applied to public libraries is unusual in the world, and this way of management has produced lots of precariat librarians and extremely poor library assistants.

This paper shows Japanese unbelievably miserable workplace in Japanese public libraries, taking, as a representative example, Adachi Ward Takenotsuka Branch Library (run by a small local metal processing company) case. The extremely low wage and terrible labor conditions of the female vice director in this case is closely connected with the whole present socio-economic-political framework in Japan. The author's workplace is the same.