

# 地方公共団体における公共図書館への指定管理者制度導入の意思決定

## 天童市立図書館の事例から

Decision Making Process on Local Government for Adoption of Designated

Administrator System in Public Library;

A Case Study of Tendo City Library

○ 山下聡子 (筑波大学 情報学群 知識情報・図書館学類 4年)  
佐藤翔 (筑波大学大学院 図書館情報メディア研究科博士後期課程 3年)

### 1. 本研究の背景と目的

2003年の地方自治法改正により、公共図書館に指定管理者制度の導入が可能になった。導入館は年々増加し、日本図書館協会の2012年の調査<sup>1)</sup>によれば、2011年度までに指定管理者制度を導入した図書館は144地方公共団体296館である。このように導入が進む背景として、地方公共団体は指定管理者制度導入により、経費削減と利用者サービスの向上を達成できると考えていることが指摘されている<sup>2) 3)</sup>。

また、地方公共団体の公共図書館への指定管理者制度導入の意思決定に影響を与える要因について、平山は図書館長の諮問機関である図書館協議会の答申が導入の是非に影響を及ぼすことを指摘している<sup>4)</sup>。その他に指定管理者制度導入の意思決定時に、地方公共団体の策定する図書館の運営計画が不十分であること<sup>5)</sup>、応募事業者に対する明確な要求基準の不足、といった問題点の存在も指摘されている<sup>6)</sup>。

以上のように、地方公共団体が公共図書館に指定管理者制度を導入する目的や、意思決定時に策定する方針、意思決定過程に影響を与える要因についての研究は多数存在する。一方で、具体的な地方公共団体の導入意思決定の過程、意思や方針がどのように形成され決定していったかを分析した研究は少ない。特に、指定管理者制度導入以前から、意思決定の過程、導入後の図書館経営への影響までの一連の記録を分析した調査はない。地方議会の議事録等の一次資料を参照し、地方公共団体の方針がどのように決定したか、詳細かつ客観的に調査することは、指定管理者制度の導入・運用について検討する上で大きな意義を持つと考えられる。

そこで本研究では、山形県の天童市立図書館を対象として、指定管理者制度を導入する過程で、図書館の運営は地方公共団体のなかでどのように位置づけられていたのか、図書館の運営に対してどのような検討がなされたのかという2点に注目し意思決定過程の分析を行った。指定管理者制度の導入が図書館にどのような影響を与えたか考察し、意思決定時の議論との対応を検討する。

### 2. 調査方法

本研究は山形県の天童市立図書館を研究対象とした。天童市は、山形県中央部に位置しており、山形盆地に位置する。面積は113.01平方キロメートルで、世帯数は19,796世帯、人口は62,669人である(平成21年3月31日調査当時)。選定の要因としては、天童市立図書館は2006年に山形県でいち早く指定管理者制度を導入した市立図書館であること、ならびに、2009年の調査当時指定管理者による運営が2年目に入っていたことから、指定管理者制度導入の過程と、その後制度導入による図書館の運営や職員の雇用に関する影響の2点を調査することが可能であると考えたためである。なお、指定管理者は財団法人天童市文化・スポーツ振興事業団

である。

調査においては、一次資料の分析を行った。一次資料の収集は、天童市に対して「図書館の指定管理者制度に関する資料」の情報公開請求を2008年5月に実施し、指定管理者審査会会議・事業報告書等を収集した。事業計画書、審査結果についても請求を行ったが、応募団体が受託団体一団体のみだったため、公開されなかった。また、議題に図書館の指定管理者制度を取り上げた、平成19年度第一回天童市議会録を分析対象とした。これらの資料を、(1)指定管理者制度を導入する過程で、図書館の運営は地方公共団体のなかでどのように位置づけられていたのか、(2)図書館の運営に対してどのような検討がなされたのか、という2点に注目し分析した。また、分析の過程で得た不明な点について調査するために、天童市立図書館館長に対してインタビューを行った。

### 3. 調査結果

#### ①指定管理者制度導入について

天童市では、平成15年度9月に地方自治法の一部を改正する法律が施行され、公の施設の管理の仕組みが「管理委託制度」から「指定管理者制度」に転換することを受け、天童市の指定管理者制度に係る基本的な考え方となる『天童市指定管理者制度の指針』を平成17年度8月にまとめている<sup>7)</sup>。天童市が公の施設に指定管理者制度を導入する目的は、「多様化する住民ニーズに効果的、効率的に対応するため、公の施設の管理に民間の能力を活用しつつ、住民サービスの向上と経費の削減を図ること。」である。

#### ②図書館の指定管理者制度導入について

平成19年度第一回天童市議会で、教育委員長は、日本図書館協会が平成17年度に「公立図書館への指定管理者制度の適用については、公立図書館の目的達成に有効とは言えず、基本的に馴染まないものとする」と示したことを紹介した上で、

1. 総務省では指定管理者制度導入を推進すべきこととしていること
2. 文部科学省では図書館について、地方公共団体が指定管理者制度を適用するか否かを市の判断にゆだねられていること
3. 指定管理者制度では管理者の使用許可とその取り消し等、一定の行政処分が行えるようになったこと

以上から、天童市立図書館に指定管理者制度を導入することは問題がないという判断を下したとしている<sup>8)</sup>。また、市議会議員から、コスト削減のためである、という導入目的に関して問題を指摘されているが、この指摘に対して教育委員長は、指定管理者制度は住民サービスの向上を第一義的に考えるものであり経費削減が第一ではないと主張している。

また、平成19年第一回指定管理者審査会において、図書館に指定管理者制度を導入するという前提の下で、指定管理者制度導入の可否に関する準備が天童市行政内で進められており、地方公共団体による直営が良いと言えない状況であったことが、審査会の担当者によって指摘されている<sup>9)</sup>。

#### ③図書館への指定管理者制度導入の目的

平成19年度第一回天童市議会の議事録<sup>8)</sup>での教育委員長の発言から、指定管理者制度導入に期待することを整理した結果、それらを主に以下の4点にまとめることが出来た。

1. 「開館時間の延長」これまで休館日にしていた休日や第三日曜日も開館し、利用者の利便性の向上を図るほか、休館日を月曜日から火曜日に変更する
2. 「専門性の向上」複数の司書資格所持者の配置によって、高度な相談業務や利用団体などへの支援など図書館としての専門性を高める
3. 「サービスの向上」サービスの質が向上し、個人の学習の場として、また生涯学習の拠

点施設として多くの市民に親しまれる図書館となる

4. 「経費削減」 経費削減が委員会では指定管理者制度導入は経費削減が大変重要な目的であると認識されている

#### ④図書館運営の基本方針

天童市立図書館の役割について、教育委員長は、平成19年度第一回天童市議会で「公立図書館は生涯学習の拠点であり、地域情報提供拠点として、市民への情報提供を担うこと」「地域文化の継承と普及も担うきわめて精神性の高い性格を持つもの」「専門的なノウハウを持つ開かれた指定管理者制度の導入が、より市民サービスを提供するために有用である」と述べている。一方で、「現在の図書館サービスに関しては、現在の図書館は司書資格所持者がいないということもあり、思ったような事業が出来ておらず、市民から問い合わせがあった際も適切に答えられないことがあったため、指定管理者制度導入後はより図書館の機能を高めることの出来る体制を組まなければならない」と述べている<sup>8)</sup>。

#### ⑤指定管理者制度の導入後の図書館運営の方針

平成19年第一回指定管理者審査会において、審査会の担当者より指定管理者制度への移行後は図書館を生涯学習課の一部門として所属させる方針であり、生涯学習課の庶務担当を一人、図書館運営協議会、図書の選定を共に考える部署などを設置することが提案されている。また、生涯学習課のなかに図書館の担当を一人置き、スムーズに直営から指定管理者の運営へ移行できるよう計らうとしている。また、図書館の蔵書について、図書購入費の1,200万円と指定管理者の指導ということには、行政としての責任があり、図書の選定や予算の管理など行政がやらなければならないとも述べている<sup>9)</sup>。

#### ⑥指定管理者制度導入後の図書館員雇用について

平成19年度第一回天童市議会で、教育委員長は司書資格を持った職員を多数配置することは直営では現実的には継続していくことは不可能であり、専門の業者に長期的に責任を持って委託する方が、相談業務などもむしろ強化するのではないかと述べている<sup>8)</sup>。また、平成19年第一回指定管理者審査会において、審査委員から、募集要項のなかで図書館職員が現行よりも増員になっていることについて「図書館業務で常時4名が事務室にいる必要があるのか」といった質問があり、これに対し担当者は現在の図書館は司書がないということもあり、今後は十分な図書館サービスを行うために職員の増員の必要を訴えている。また、司書などの専門職の雇用については、隣接する山形市との人口や経済規模の差が大きいと、周辺の市町村は優秀な人材を確保するのが非常に難しく、若い人を採用するのは特に難しくなると述べている<sup>9)</sup>。

## 4. 結論

本研究では、地方公共団体における公共図書館への指定管理者制度の導入の意思決定の過程を明らかにすることを目的とし、山形県の天童市立図書館の指定管理者制度導入事例を調査した。指定管理者制度を導入する過程で、図書館の運営は地方公共団体のなかでどのように位置づけられていたのか、図書館の運営に対してどのような検討がなされたのかという2点に注目し、議事録等の分析を行った。その結果、先行研究で指摘されているとおり、図書館への指定管理者制度の導入の目的は、職員の専門性確保による住民サービス向上と、経費削減に置かれていたことがわかった。加えて、意思決定の各段階においてどちらの目的を重視するかが必ずしも一貫していなかったこともわかった。

指定管理者制度導入の提案段階において、提案者である教育委員会は、指定管理者制度は住民サービスの向上を第一義的に考えるものであり経費削減が第一ではないと述べている。教育委員会は現状の図書館には専門性が欠けていると認識しており、その解決方法として指定管理

者制度を推進したいと考えていたことがわかった。実際に指定管理者制度導入以前は天童市立図書館には司書資格保有者が勤務していなかったが、導入後は5名が雇用されている。うち3名が図書館勤務経験者である。

このように、専門性とサービスの向上が指定管理者制度の目的であると、教育委員会は述べていたが、指定管理者審査会ではその認識は必ずしも共有されておらず、指定管理者制度の目的として経費削減が最重要視する発言が見られた。

先行研究では結果に基づいて地方公共団体の意思決定について論じられてきたが、本研究の結果から天童市では、教育委員会では公共図書館に指定管理者制度を導入する目的と方針は検討されていたが、それが周辺機関に十分に共有されていなかったことが推測されるなど、意思決定の各段階を見る必要があることが確認された。今後の課題として、この認識の不一致が図書館の運営にどのような影響があったか、調査が必要である。

#### 参考文献

- 1) 日本図書館協会図書館政策企画委員会. “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 2012 年調査 (報告)”. 日本図書館協会. 2012-08-16.  
<http://www.jla.or.jp/Portals/0/images/committe/torikumi/sitei2012.pdf>, (2013-02-11 入手).
- 2) 安藤友張. 公立図書館経営における指定管理者制度導入に関する現状調査. 日本図書館情報学会誌. 2008, vol. 54, no. 4, , p. 253-269.
- 3) 小山永樹, 永田治樹. 「公立図書館の経営に関する調査」結果報告. 2008, 34p.  
<http://www.slis.tsukuba.ac.jp/grad/assets/files/project/h19/report.pdf>, (2013-02-11 入手).
- 4) 平山陽菜. 日本の図書館協議会に関する総合的研究. 筑波大学, 2013, 修士論文.
- 5) 後藤暢. 指定管理者制度で所沢図書館の役割は果たせるか: 所沢図書館の未来を考える. 出版ニュース. 2011, no. 2237, p. 6-9.
- 6) 萩原淳司. 民間から見た指定管理者制度の課題. 地方自治職員研修. 2008, vol. 41, no. 580, p. 134-143.
- 7) “天童市指定管理者制度の指針”. 天童市, 2005, 7p.  
[http://www.city.tendo.yamagata.jp/municipal/shesaku/s\\_sisin.pdf](http://www.city.tendo.yamagata.jp/municipal/shesaku/s_sisin.pdf), (2013-02-11 入手).
- 8) 天童市議会事務局. 天童市議会会議録 平成 19 年度 第 1 回 第 2 回. 天童市議会, 2007, 218p.
- 9) 指定管理者審査会会議録. 2007, 9p. (情報公開請求により取り寄せたもの)