



公立図書館への指定管理者制度導入時・導入後の運営に地方公共団体関係者の認識が与える影響

| | |
|-----|---|
| 著者 | 佐藤 聡子, 佐藤 翔 |
| 雑誌名 | 同志社図書館情報学 |
| 号 | 29 |
| ページ | 61-86 |
| 発行年 | 2019-12-10 |
| 権利 | 同志社大学図書館司書課程 |
| URL | http://doi.org/10.14988/pa.2019.0000000476 |

公立図書館への指定管理者制度導入時・導入後の 運営に地方公共団体関係者の認識が与える影響

The effect of local government stakeholders' cognitions on designated administrator system in a public library

佐藤 聡子 ・ 佐藤 翔

〈抄録〉

本研究では公立図書館への指定管理者制度の導入検討開始から指定期間完了後までの各過程における地方公共団体構成員の意思決定と、それが図書館運営にどのような影響を与えたかを明らかにする。調査対象は山形県天童市とし、議事録や事業報告書等の一次資料の分析と、担当者へのインタビュー調査を行なった。その結果、指定管理者制度導入の発案を行なった教育委員会が各過程においてイニシアティブを持っており、他の構成員の影響は限定的であったこと、教育委員会の意思決定は導入後の図書館運営にも影響を与えていたことがわかった。

1 はじめに

1.1 本研究の背景と目的

2003年の地方自治法改正により、公立図書館への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2017年の調査⁽¹⁾によれば、2016年度までに指定管理者制度を導入した図書館は237地方公共団体536館である。なぜ公立図書館に指定管理者制度導入の意思決定を下す地方公共団体が増加しているのか。安藤⁽²⁾は公立図書館に指定管理者制度を導入した地方公共団体へ、質問紙調査で指定管理者制度を導入した理由を訪ねている。その結果、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明らかになっている。一方、総務省の調査⁽³⁾⁽⁴⁾によると、公立図書館を直営で運営している地方公共団体は、指定管理者制度を導入しない理由として、約5割が「図書館の役割、機能等」を挙げている。また、公立図書館の機能側からみた、意思決定に影響を与える要因として、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⁽⁵⁾。

以上のように、公立図書館の指定管理者制度導入に際しての地方公共団体の意思決定に関し、主に導入の要因がなんなのかという点については調査した研究が存在するが、その意思決定が地方公共団体でどのように形成されていったのかを分析した研究は行われていない。また、事例報告としても、指定管理者制度導入後、直営に戻すまでの経緯を議事録等の発言を基に詳細に報告した事例⁽⁶⁾は存在するが、議会議員、教育委員会、行政担当者等の、図書館関係者以外の地方公共団体構成員の影響を1次資料から多面的に明らかにした研究は無い。

そこで本研究では、指定管理者制度の導入検討開始から指定期間完了後までの各過程における地方公共団体構成員の意思決定と、それが図書館運営にどのような影響を与えたかを明らかにすることを試みる。本研究の成果は、地方公共団体が公立図書館の運営形態を検討するうえで、どのような検討要因が有り得るか、新たな視点を提供するものとなると考えられる。

1.2 関連研究

図書館への指定管理者制度導入に関する地方公共団体の認識についての調査として、小山・永田⁽⁷⁾は全国の都道府県・市区町村の教育委員会図書館担当課を対象に、公立図書館の経験に関する質問紙調査を実施している。その中で指定管理者制度についても尋ねており、制度を採用している、または今後採用する予定の地方公共団体においては、開館時間の延長・開館日の増加（82団体中22団体）、人件費の削減（20団体）をメリットとしてあげる団体が多かった、としている。一方、司書率向上をメリットにあげる団体は少なかった（5団体）⁽⁸⁾。地方公共団体の意識について、より直接的に指定管理者制度に絞った研究としては安藤による質問紙調査がある。これは制度を導入した地方公共団体と図書館（指定管理者）に質問紙を郵送し、制度導入の効果と制度によって生じた問題点を尋ね、それぞれの回答を対比するものである。結果から、効果については自治体と指定管理者で認識が一致する一方、問題点は指定管理者の方が強く意識していることが指摘されている⁽⁹⁾。また、指定管理者制度導入以前の関係者の議論の分析としては、箕面市を対象に、図書館協議会の答申・意見書と市側の財政分析・外部監査の結果を比較した米谷の研究がある。同研究では図書館協議会、外部監査ともに図書館を資料

を貸出する機関としてしか捉えていないことを指摘している⁽¹⁰⁾。指定管理者制度の導入プロセスに関しては、指定管理者選定プロセスに関する赤山の研究があげられる。同研究では指定管理者制度導入館に対し、指定管理者選考プロセスに関する質問紙調査とインタビューを行い、文献調査等から整理した制度導入時の留意点と対比している。結果、指定管理者選定時には公募型プロポーザルを行う地方公共団体が多いが、公平性・透明性の確保という観点からは、情報公開条例を設置した上で、競争的対話方式の入札を行うことが望ましいとしている⁽¹¹⁾。

指定管理者制度導入後の運営に関する研究として、水沼は指定管理者制度導入館と導入していない図書館で、レファレンスサービスの実施状況や、レファレンス質問の受付数、制度導入後の質問受付数の変化を分析している。結果から、指定管理者制度導入館は未導入館に比べて質問受付数が多く、導入後に受付数が増加していること等を指摘している⁽¹²⁾。

このように、図書館における指定管理者制度に関わる研究としては、(導入前後を問わず)関係者の意識や議論を調査・分析したものや、導入プロセスを研究したもの、導入後の運営状況を分析したものがそれぞれ存在する。一方で、それらそれぞれの関係性について分析した例は管見の限り見当たらない。本研究は一つの地方公共団体・図書館に着目しつつ、この欠落を埋めるものと位置づけられる。

2 調査方法

2.1 調査手法の概要

本研究では文書記録等の一次資料とインタビュー調査に基づき、指定管理者制度の導入検討開始から、後の指定管理者再選定に至るまでの一連の過程において、地方公共団体構成員が図書館や指定管理者制度にどのような認識を持っていたか、それが意思決定や図書館運営にどのように影響していったかを明らかにすることを試みる。調査対象は、山形県天童市立図書館とする。対象に選択した天童市は山形県でいち早く、2008年に図書館に指定管理者制度を導入した地方公共団体である。そのため、周辺の公共団体による公立図書館への指定管理者制度導入に関する知見などが得づらい状況にあり、市自ら指定管理者制度の可否や導入後の運用について検討する必要があると思われることから、導入の意思決定過程について調査するという本研究の目的を満たすことが可能と考えられる。また、2018年より指定管理者制度の3期目に入った。そのため導入前後の議論のみならず、導入後の市議会等での議論や、その後の指定管理者再選定時の動向等も分析することができることを期待して、同市を調査対象に選択した。

まず文書記録については、対象期間を以下のように分類し、それぞれの期間で図書館

における指定管理者制度導入・運用に関わる文書入手・分析する。

- (1) 指定管理者制度導入以前の議論
市議会会議録、指定管理者審査委員会議事録
- (2) 指定管理者制度導入後の運営
指定管理者が作成する事業計画・事業報告
- (3) 指定管理者制度導入後の議論
市議会会議録
- (4) 指定管理者再選定時の資料
募集要項・管理業務仕様書

このうち(1)は主として図書館の上位組織である教育委員会の、制度導入検討開始時点での、図書館・指定管理者制度に対する認識を示すと同時に、市議会議員や指定管理者審査委員の認識も示すものとなる。(1)について詳細に分析することにより、まず制度開始時点までの関係者の認識を整理し、後の分析の枠組みを作成する。

(2)については制度導入後、選定された指定管理者が図書館運営にあたって何を重視したか、および指定管理者制度導入後の運営状況を示すものである。これと(1)の分析で得た枠組みを比較することで、地方公共団体関係者の認識が、指定管理者による図書館運営においてどの程度意識され、影響を与えていたのかを検討する。

(3)については制度導入後の、市議会議員の図書館・指定管理者制度の認識を示すものである。(1)の分析で得られた制度開始時点での認識との比較を行う。

(4)については制度導入後の、主として教育委員会における図書館・指定管理者制度に対する認識の変化を示すものとして分析する。指定管理者の募集にあたっては、募集要項・管理業務仕様書が策定される。これらの策定は、指定期間の終了に際し、次期指定管理者の選定の度に新たに策定・公開される。新たに策定するにあたって、現在の指定管理者による運営状況を受け、地方公共団体関係者が図書館運営の見直しを行い、その結果を次期の募集要項・管理業務仕様書に反映させるとされる。これを分析することで、教育委員会の図書館・指定管理者制度に対する認識について検討する。

以上のように、本研究では主として文書記録を分析の対象とする。ただし、指定管理者制度導入に関わる地方公共団体関係者のうち、教育委員会に対してはインタビュー調査を実施する。指定管理者制度導入後は公立図書館の運営を指定管理者が行うことにな

るため、教育委員会が図書館について方針を示すなど、認識を文書に示す機会が減少するためである。そこで文書記録による分析を補うものとして、教育委員会関係者に対するインタビュー調査も実施し、(1)の制度導入以前の文書記録の分析から得られた枠組みと照らし合わせて分析していくこととした。

次節で調査対象である天童市・天童市立図書館の概要を述べた後、2.3節では文書記録の分析の対象とする文書について、2.4節ではインタビュー調査について、それぞれ詳細を記す。

なお、図書館の指定管理者制度導入の検討に関わった機関、人物については複数の肩書、所属が確認されたが、本調査では、各人の発言をそれぞれの所属を担う見解であるとみなし、以下のように統一することとした。

- ・ **教育委員会**：教育委員長、教育委員会担当者、生涯学習課、生涯学習課図書担当者、生涯学習課図書係
- ・ **市議会議員**：各市議会議員
- ・ **審査委員**：審査委員長、審査委員
- ・ **指定管理者**：事業応募者、事業団担当者

2.2 調査対象とする地方公共団体・図書館

調査対象の天童市立図書館は1973年7月旧省庁（現・旧東村群役所資料館）を利用して設置された図書館である。1983年7月に現在の新市立図書館が完成し、この施設は1987年の第三回日本図書館協会建築優秀賞を受賞している。その後、2008年4月に市立図書館としては山形県内で初めて、指定管理者制度を導入した（町立図書館としては河北町立中央図書館、川西町立図書館が当時既に指定管理者制度を導入済みであった）。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。指定管理者制度を導入した2008年時点と2016年度天童市立図書館の概要を表1にまとめる。

表1 天童市立図書館概要

| | 2008年 ⁽¹⁹⁾ | 2016年 ⁽²⁰⁾ |
|--------|-----------------------|-----------------------|
| 建築延床面積 | 1,966m ² | 1,967m ² |
| 奉仕人口 | 約63千人 | 約62千人 |
| 蔵書冊数 | 約197千冊 | 約203千冊 |
| 貸出冊数 | 約267千冊 | 約256千冊 |
| 登録者数 | 約40.4千人 | 約47.9千人 |

2.3 調査対象とする文書記録

2.3.1 指定管理者制度導入以前の議論

指定管理者制度導入以前の議論に関し、一次資料を収集するにあたっては天童市に対して「図書館の指定管理者制度に関する資料」の情報公開請求を行った。その結果、2007年に行われた指定管理者審査委員会会議の議事録等を収集した。なお、応募者が提出した事業計画書や、それらの審査結果についても請求したが、天童市の指定管理者制度に応募した団体が一団体のみであったことを理由に、公開されなかった。

また、指定管理者制度の導入については2007年の第一回天童市議会において検討されている。天童市議会の会議録はインターネット上で公開されており、そこから入手・分析した⁽¹³⁾。

2.3.2 指定管理者制度導入後の運営

指定管理者制度導入後の運営に関わる資料としては以下を収集した。

- (1) 『平成20年度 天童市立図書館 事業報告』⁽¹⁴⁾
- (2) 『平成21年度 天童市立図書館概要』⁽¹⁵⁾
- (3) 『平成25年度 天童市立図書館概要』⁽¹⁶⁾

(1)は指定管理者である財団法人天童市文化・スポーツ振興事業団名義、(2)・(3)は天童市立図書館名義で作成・公開された文書である。(1)は2008年度の事業の報告のみを含むもの、(2)、(3)は当該年度の事業計画および前年度の主要な事業・利用状況の報告を含むものである。(1)、(2)は天童市立図書館に指定管理者制度が導入された直後(2008～2009年)のもの、(3)は第1期の指定期間が終了し、第2期に入る時期(2013年)のものである。それぞれ制度開始直後、一定期間を終了し事業の見直し等が行われたタイミングにおいて、制度導入以前の議論等がどのような影響を持っていたかを検討するのにふさわしい時期の文書と考えられる。なお、(1)・(2)は2.3.1で述べた情報公開請求時に指定管理者制度に関する資料の一部として入手したもの、(3)は後述するインタビュー調査時に直接、入手したものである(いずれもインターネット等での公開は行われていない)。

2.3.3 指定管理者制度導入後の議論

指定管理者制度導入後の議論については、導入以後の天童市議会会議録を主として分析することとした⁽¹⁷⁾。

2.3.4 指定管理者再選定

天童市立図書館における指定管理者制度の第1期指定期間は2008～2012年度、第2期は2013～2017年度であり、2018年度より第3期に入る。

指定管理者再選定に関わる文書としては1期目・2期目それぞれの指定期間終了・次期指定管理者募集に際して作成される募集要項・仕様書が存在しうる。しかしこのうち1期目終了・2期目の選定時に関わる募集要項・仕様書については、公開時点で入手の機会を逸し、後に情報公開請求したものの入手が叶わなかった。一方で2期目終了・3期目の選定に関わる資料『天童市立図書館指定管理者募集要項・管理業務仕様書』は2017年度に公開され、2018年3月時点でもインターネットでの公開が継続されている⁽¹⁸⁾。そこでこの2017年度の資料を、制度導入後の指定管理者制度の運営や議論が、後の再選定に与える影響の一部を示すものとして分析することとした。

2.4 インタビュー調査

前述の通り1期目終了・2期目選定時の募集要項・仕様書の入手が叶わなかったことにより、指定管理者制度の導入から1期目にかけての、受託者や市議会議員以外の地方公共団体関係者、特に教育委員会関係者が、図書館と指定管理者制度に関してどのような認識を抱いていたか、そこに変化はあったのか等を知る手がかりが文書記録としては存在しない。そこで、文書記録の調査を補完するものとして、関係者に対する半構造化インタビュー調査を行った。調査は2014年3月に実施し、対象者は天童市の図書館担当部局職員1名（教育委員会生涯学習課文化財係）とした。

3 調査結果

3.1 指定管理者制度導入以前の議論

3.1.1 平成19年（2007年）天童市議会での議論

天童市立図書館への指定管理者制度導入は2007年6月に実施された天童市議会定例会において、議題10号「天童市立図書館設置及び管理に関する条例の一部改正について」として審議されている。これは「市立図書館の管理を指定管理者に移行するため、移行に必要な管理業務及び管理基準を定める」条例改正案の審議であるが、実際には図書館への指定管理者制度導入の是非自体が議論されている。

図書館への指定管理者制度導入に関する直接的な議論がなされたのは6月11日と6月20日の2回である。前者は指定管理者制度導入に反対する立場の議員による質問と教育委員会（教育委員長、教育庁）による応答が、後者は条例改正案の審議が付託された文教経済常任委員会からの報告および導入反対派、賛成派それぞれの議員による発言があっ

た後、改正案の採決がなされ、賛成多数で可決された。

その後、次項で述べる指定管理者審査委員会での検討を経て、12月開催の市議会定例会において今度は指定管理者の指定が議題にのぼった。これは指定管理者審査委員会が決定した財団法人天童市文化・スポーツ振興事業団を指定管理者とすることについて、議決を求めるものであったが、ここでも再び指定管理者制度導入によるメリットや導入後の図書館運営等、図書館への指定管理者制度導入自体が議論されている。直接的な議論としては12月12日に導入後の図書館サービスに関する議員からの質問と教育委員会からの応答があった後、12月20日に議案が付託された総務教育常任委員長から報告があり、一部議員の反対討論の後、賛成多数で可決された。

一連の市議会における議論は、主に以下の4項目に整理できる。

(1) 指定管理者制度導入の目的は何か

教育委員会は一貫して、制度導入の主な目的は専門性の向上とサービスの向上である、としている。より具体的には、指定管理者制度の導入により司書資格所持者を常時複数人配置できること、それに伴ってレファレンスサービスの充実やブックトーク等の読書推進を図ることができる、ということを大きな利点として市議会に説明している。また、必ずしも専門性を伴わないサービスの向上としては、開館時間の延長と開館日数の増加や、利用者の多い週末への職員の重点配置実現をあげている。反対の立場をとる議員はいずれも直営でも実現可能と指摘しているが、賛成派の議員は現実的には司書資格取得者を直営で複数人配置することは困難であると反論している。また、反対派の議員は、専門性や図書館に関するノウハウが、指定期間の年限が存在する指定管理者制度では蓄積されないことへの懸念も再三、指摘している。

加えて、教育委員会は市議会ですべて明言はしていないものの、文教経済常任委員会（議事録未公開）では経費節減もメリットと述べたことが本会議議事録中の同委員会報告からうかがわれる。

(2) 制度導入後の図書館の運営方針

教育委員会は基本的に全サービスを指定管理者に任せるとしつつ、生涯学習課に図書館担当職員を置くと同時に、資料選定については行政が責任を持つとする発言も認められる。ただし、資料選定方針を定める程度なのか、実際の選定についても担当するのかについては、市議会中でも発言内容の揺れが認められる。

(3) 制度導入後の図書館員の雇用

反対派の議員が最も強く主張した点であり、経費節減が人件費削減によってしか実現

できないことから、指定管理者制度には問題があると繰り返し述べている。一方で教育委員会は、低賃金労働が増えるような事態にはならないよう配慮する発言を複数回、行っている。

3.1.2 指定管理者審査委員会での検討

指定管理者審査委員会は2007年7月17日、31日、10月16日の3回にわたり開催された。第1回・第2回が募集に関わる仕様策定等の会であり、第3回が応募団体から指定管理者を選定するための会である。なお、情報公開請求により入手した資料中には、委員の名簿は含まれていなかった。

(1) 第1回審査会

第1回の審査会で主な議論の対象となったのは職員数である。教育委員会の提案では制度導入後は職員を増加すること、窓口のほかに事務室等に常時4人職員を配置する(うち2人を司書とする)ことを想定していたが、これに審査委員より疑義が述べられた。審査委員は「指定管理者制度は業務にあったリーズナブルな体制と賃金」を実現するものであり、職員数増、司書増の必要性を疑問視している。これに対し、教育委員会側は現状(当時)、司書が配置されていないことで利用者の問い合わせに答えられない事態が発生していること等を述べ、今後、図書館がより高度な機能を実現していく上で、職員増・司書増は必要であるとの反論をしている。

また、議論があったわけではないが、資料の選定について、教育委員会(生涯学習課)にも選定を指定管理者と共に考える部署を設置することを検討している、と教育委員会側から発言があった。

(2) 第2回審査会

第2回審査会では審査委員による、制度導入後の図書館の位置づけを教育委員会としてどう考えているかの質問に端を発し、審査委員・教育委員会間で議論が交わされた。教育委員会としては図書館に関して担当を置くだけでなく、図書館係を内部に設置し、教育委員会としてリーダーシップをとっていくための係とするとしている。また、指定管理者制度導入後、資料選定に関して教育委員会が積極的に介入していく方針であることも、審査委員とのやり取りを通じて述べられている。

(3) 第3回審査会

指定管理者を決定する第3回の審査会は、応募団体が天童市文化・スポーツ振興事業団の一団体のみであったことから、その事業計画等に関して審査委員が説明を受け、質

問・要望を述べる場となった。

後に指定管理者となる天童市文化・スポーツ振興事業団は計画中で、司書の常時複数配置、教育委員会との連携、児童書コーナーのレイアウト見直し等の説明を行っている。審査委員からはレファレンスサービスの強化や、移動図書館・分館による全域サービスの要望がなされている。

その後、天童市文化・スポーツ振興事業団が指定管理者として採用され、前述のとおり市議会での承認を経て、2008年4月1日より天童市立図書館へ指定管理者制度が導入された。

以上の審査会でのやり取りから、審査委員の中にはコスト削減こそが主目的と考える者がおり、それに対し教育委員会の側がサービス向上をより重視していたことがわかる（第1回）。また、少なくとも導入以前の段階では、教育委員会は制度導入後も図書館に関するリーダーシップを取ることで、中でも資料選定には積極的に関わる方針であったことが指摘できる。この方針は審査委員からも期待されていたものである。

3.1.3 指定管理者制度導入以前の議論のまとめと以下の分析の枠組み

3.1.1、3.1.2の分析より、指定管理者制度導入以前に市議会・指定管理者審査委員会で議論の対象となった点と、一部に反対意見はありつつも、ある程度関係者間の意見の合致を見た内容は以下の通り整理できる。

- (1) 制度導入の目的
 - a) 専門性向上（司書複数配置）
 - b) サービス向上（開館時間延長等）
 - c) コスト削減

- (2) 制度導入後の図書館の運営方針
 - a) 教育委員会がリーダーシップをとる
 - b) 資料選定には教育委員会も関与する

- (3) 制度導入後の図書館員の雇用
 - a) 増員・司書を複数配置する
 - b) 低賃金労働者が増えないよう配慮する

3.2節以下では以上の点について、制度導入後の運営においてどの程度実現されたか、

あるいはその後の議論でも引き続き検討されているかを検証していく。

3.2 指定管理者制度導入後の運営

指定管理者制度導入後の図書館運営状況については、2.3.2であげた3つの文書に基づいて、主に前節で策定した分析枠組みのうち「制度導入の目的」の重点化の有無や達成状況を見ていくこととする。また、その他の基礎的な統計（貸出数、来館者数等）についても、参考までに制度導入前後の推移を確認する。

3.2.1 指定管理者制度導入目的の状況

a) 専門性向上

3.1節で見たとおり、天童市立図書館への指定管理者制度導入にあたり目的とされた専門性向上とは司書資格を持つ職員の複数配置を実現することであり、それによってレファレンスサービス等の質を向上することであった。

導入直後の2008年の組織について、各文書中に記載はないが、『平成21年度天童市立図書館概要』によれば、2年目の2009年度の時点で司書が5名、配置されていたことが組織図に明記されている。一方で平成25年度（2013年）の組織図では明記されている司書は4名と1名、減少しているが、後述するインタビュー調査では同時点で司書は5人いるとされており、組織図上で明示されていない司書資格所持者がいるものと考えられる。なお、司書に限らない職員数自体については、平成21年度に対し平成25年度は専任職員1名（庶務担当）、パート・臨時職員2名、増加している。

司書の複数配置が実現している一方で、その効果として事前の議論で期待されていたレファレンスサービスの充実については、事業報告等に統計が存在せず、量的状況は把握できない。事業計画等でも特に重視する旨の記述はないが、指定管理者作成の『平成20年度 天童市立図書館 事業報告』中に、「レファレンス業務についても、司書のスキルを十分に活かし、多様なニーズに応えるとともに、職員間で情報を共有できるよう台帳を作成」と記述がある。少なくともサービス実施体制については改善が見られたものと推察される。

b) サービス向上

ここで言うサービス向上とは、開館時間の延長・開館日数の増加であった。表2に各文書のデータに基づき開館日数の変化をまとめた。

指定管理者制度導入直後、開館日数は年間8日増加している。休館日の規程自体は導入前と大きく変わっていないが、繁忙期である7月の月末整理休館を廃したり、整理休館日と通常の休館日が重なった場合には追加の休館日を設けない等、運用の変化によっ

で開館日数を増やしていた（なお、3.1節で特記はしなかったが、毎月の休館日が火曜日から月曜日となったのは理容業界の要望を反映したと市議会で質疑が交わされている）。

一方、指定管理第1期が終了し、第2期に入るタイミングで、開館日数は大きく増加している（51日間）。後述もするが、第2期の指定管理者募集にあたり、休館日を大幅に縮小することが盛り込まれると同時に、指定管理料の増額が図られており、実際の開館日数増加に結びついている。

開館日数増と同時に指定管理者制度導入のメリットとして開館時間の延長もしばしばあげられていた。これについては指定管理者制度導入のタイミングで、従来は午前10時から午後6時までであったものが、夏季（4～10月）は午前9時から午後7時、冬季（11月～3月）は午前9時から午後6時までと夏季2時間、冬季1時間延長されている。制度導入以後は変化がないが、各年の事業報告には、開館時間以前でも、開館待ちの利用者があり、館内の準備が整っていれば開館する等、弾力的に運用していたことが特記されている。

表2 天童市立図書館開館日数推移

| | 開館日数 | 休館日 |
|-----------------|------|--|
| 2007年 (導入前) | 280 | 月曜、月末整理休館、年末年始、特別整理休館（10日間以内） |
| 2008年 (導入直後) | 288 | 火曜、月末（7月除く、休館日と重なった場合なし）、年末年始、特別整理休館（10日間以内） |
| 2012年 (第1期末) | 290 | 火曜、月末（7月除く、休館日と重なった場合なし）、年末年始、特別整理休館（10日間以内） |
| 2013年 (第2期初) | 341 | 第3火曜、整理休館（6日間）、年末年始 |

c) コスト削減

コスト削減に関わる記述はいずれの文書にも記載が見られない。また、指定管理料・資料費等の金額も分析対象とする3文書中には書かれていない。コスト削減の状況については3.3節（市議会での議論）や3.5節（インタビュー調査）によって明らかにすることを試みる。

3.2.2 その他の制度導入前後の基礎統計の推移

表3に来館者数と貸出冊数、表4・表5に蔵書冊数・構成比の推移を示す。それぞれ制度導入以前と以後の5年間のデータをここではまとめている。

表3 天童市立図書館来館者数・貸出冊数推移

| | 来館者数 | 貸出冊数 |
|------|---------|---------|
| 2003 | 116,409 | 265,860 |
| 2004 | 119,399 | 267,622 |
| 2005 | 114,921 | 245,944 |
| 2006 | 121,386 | 244,636 |
| 2007 | 122,821 | 246,621 |
| 2008 | 142,946 | 279,279 |
| 2009 | 146,190 | 302,608 |
| 2010 | 142,524 | 296,451 |
| 2011 | 140,673 | 298,439 |
| 2012 | 143,515 | 304,935 |

表4 天童市立図書館蔵書冊数推移
(全体・要目別)

| | 0類 | 1類 | 2類 | 3類 | 4類 | 5類 | 6類 | 7類 | 8類 | 9類 | 合計 | 合計 前年比 |
|------|-------|-------|--------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|---------|-----------|
| 2003 | 4,187 | 3,825 | 13,065 | 20,711 | 8,094 | 10,925 | 6,273 | 13,513 | 2,546 | 38,153 | 121,302 | |
| 2004 | 4,317 | 3,943 | 13,470 | 21,365 | 8,345 | 11,264 | 6,467 | 13,932 | 2,625 | 39,335 | 125,062 | 103.1% |
| 2005 | 4,510 | 4,120 | 14,073 | 22,321 | 8,718 | 11,768 | 6,756 | 14,556 | 2,742 | 41,096 | 130,660 | 104.5% |
| 2006 | 4,636 | 4,235 | 14,467 | 22,946 | 8,962 | 12,097 | 6,946 | 14,963 | 2,819 | 42,246 | 134,317 | 102.8% |
| 2007 | 4,924 | 4,331 | 14,893 | 23,354 | 9,130 | 12,318 | 7,164 | 15,448 | 2,923 | 43,089 | 137,574 | 102.4% |
| 2008 | 4,913 | 4,488 | 15,330 | 24,315 | 9,497 | 12,819 | 7,360 | 15,856 | 2,987 | 44,767 | 142,332 | 103.5% |
| 2009 | 5,510 | 4,470 | 15,476 | 24,880 | 9,632 | 13,003 | 7,296 | 16,130 | 3,052 | 45,536 | 144,985 | 101.9% |
| 2010 | 5,562 | 4,554 | 15,669 | 25,181 | 9,631 | 13,033 | 7,423 | 15,752 | 3,116 | 46,641 | 146,562 | 101.1% |
| 2011 | 5,485 | 4,517 | 15,399 | 25,271 | 9,575 | 12,960 | 7,279 | 15,841 | 3,043 | 46,553 | 145,923 | 99.6% |
| 2012 | 5,451 | 4,600 | 15,520 | 25,648 | 9,702 | 13,226 | 7,308 | 15,853 | 3,060 | 46,923 | 147,293 | 100.9% |

表5 天童市立図書館要目別構成比推移

| | 0類 | 1類 | 2類 | 3類 | 4類 | 5類 | 6類 | 7類 | 8類 | 9類 |
|------|------|------|-------|-------|------|------|------|-------|------|-------|
| 2003 | 3.5% | 3.2% | 10.8% | 17.1% | 6.7% | 9.0% | 5.2% | 11.1% | 2.1% | 31.5% |
| 2004 | 3.5% | 3.2% | 10.8% | 17.1% | 6.7% | 9.0% | 5.2% | 11.1% | 2.1% | 31.5% |
| 2005 | 3.5% | 3.2% | 10.8% | 17.1% | 6.7% | 9.0% | 5.2% | 11.1% | 2.1% | 31.5% |
| 2006 | 3.5% | 3.2% | 10.8% | 17.1% | 6.7% | 9.0% | 5.2% | 11.1% | 2.1% | 31.5% |
| 2007 | 3.6% | 3.1% | 10.8% | 17.0% | 6.6% | 9.0% | 5.2% | 11.2% | 2.1% | 31.3% |
| 2008 | 3.5% | 3.2% | 10.8% | 17.1% | 6.7% | 9.0% | 5.2% | 11.1% | 2.1% | 31.5% |
| 2009 | 3.8% | 3.1% | 10.7% | 17.2% | 6.6% | 9.0% | 5.0% | 11.1% | 2.1% | 31.4% |
| 2010 | 3.8% | 3.1% | 10.7% | 17.2% | 6.6% | 8.9% | 5.1% | 10.7% | 2.1% | 31.8% |
| 2011 | 3.8% | 3.1% | 10.6% | 17.3% | 6.6% | 8.9% | 5.0% | 10.9% | 2.1% | 31.9% |
| 2012 | 3.7% | 3.1% | 10.5% | 17.4% | 6.6% | 9.0% | 5.0% | 10.8% | 2.1% | 31.9% |

来館者数・貸出冊数ともに指定管理者制度を導入した2008年から大きく増加している。この時点では開館日数は制度導入以前から8～10日程度しか増えておらず、この利用等の増加は1日あたりの来館・貸出増を示すものであり、主として開館時間延長の効果によると考えられる。制度導入後は、いずれも微減・微増を繰り返し、ほぼ一定の水準を維持している。

蔵書冊数については、制度導入以前は前年比2～4%の増加が続いていたが、制度導入後は最大2%程度、年によっては前年に比べ減少していることもある。ただし、これが資料費減に伴う受け入れの減少によるものか、除籍数の増加に伴うものかは判別できない。

蔵書におけるNDC要目(類)の構成比については、指定管理者制度導入以前(2007年まで)はほとんど一定で変化が見られない。制度導入後は、わずかに0類、3類、9類の割合が高まり、2類、7類の割合が低くなっている。3.3節、3.5節で述べる通り、制度導入後は資料選定会議を開催しつつも、指定管理者に雇用された司書が主体的に資料を選択するようになっており、一定の影響があったものと見られる。

3.3 指定管理者制度導入後の市議会での議論

指定管理者制度導入後、2008年度から2017年度(12月時点まで)の天童市議会会議録より、「図書館」を含む発言や、そのうち指定管理者制度に関わるもの、さらに3.1節で挙げた分析枠組みの各項目に関わるものの状況をまとめたものが表6(本会議)、表7(予算特別委員会・決算特別委員会)である。予算・決算特別委員会以外の、常任委員会等についての会議録は公開されていない。また、本会議については図書館や指定管理者制

度に関わる発言を網羅的に集計したが、予算・決算特別委員会については、例年の予算・決算報告や、図書館自体が焦点ではない発言（なんらかの広告物の配布場所として図書館を挙げる等）は集計していない。

表6 天童市議会本会議における「図書館」「指定管理者制度」関連発言状況

| | 「図書館」 発言 会議数 | 指定管理 に関する 発言数 | 専門性 向上 | サービス 向上 | コスト 削減 | 資料選定 | 職員の 雇用 | 図書館の 運営方針 |
|--------|--------------------|---------------------|-----------|------------|-----------|------|-----------|--------------|
| 2008年度 | 4 | 2 | | | | | | |
| 2009年度 | 4 | 1 | | 1 | | 1 | 1 | |
| 2010年度 | 4 | 4 | | 2 | 1 | | | |
| 2011年度 | 3 | 2 | | 1 | | | | |
| 2012年度 | 6 | 6 | | 2 | 1 | | 1 | |
| 2013年度 | 4 | 2 | | 2 | | | | |
| 2014年度 | 4 | 2 | | | | | | |
| 2015年度 | 2 | 2 | | | | | | |
| 2016年度 | 2 | 1 | | | | | | |
| 2017年度 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | | | |
| 合計 | 34 | 23 | 1 | 9 | 3 | 1 | 2 | 0 |

表7 天童市議会予算・決算特別委員会における「図書館」「指定管理者制度」関連発言状況

| | 「図書館」 発言 会議数 | 指定管理 に関する 発言数 | 専門性 向上 | サービス 向上 | コスト 削減 | 資料選定 | 職員の 雇用 | 図書館の 運営方針 |
|--------|--------------------|---------------------|-----------|------------|-----------|------|-----------|--------------|
| 2008年度 | 2 | 1 | | | | | | 1 |
| 2009年度 | 2 | 1 | | 1 | | | | 1 |
| 2010年度 | 1 | 2 | | | | 2 | | |
| 2011年度 | 3 | 4 | | | | 2 | 2 | |
| 2012年度 | 2 | 2 | | 1 | 1 | | | |
| 2013年度 | 2 | 1 | 1 | | | 1 | | |
| 2014年度 | 1 | 1 | | 1 | | | | |
| 2015年度 | 1 | 0 | | | | 1 | | |
| 2016年度 | 2 | 0 | | | | 1 | | |
| 2017年度 | 0 | 0 | | | | | | |
| 合計 | 16 | 12 | 1 | 3 | 1 | 7 | 2 | 2 |

3.3.1 本会議（定例会・臨時会）

表のとおり、本会議においては2013年頃まで比較的頻繁に図書館と指定管理者制度に関する報告・質疑等が行われているが、その中で最も頻繁に言及されているのはサービスの向上、特に開館時間・開館日数の増加についてである。主に教育委員会側から、指定管理者制度導入後の報告として述べられることが多いが、議員から制度導入後、サービスが向上したとの評判がある、という発言もある。一方、指定管理者制度導入によりサービスが後退するのでは、との懸念を示す議員もいた（いずれも2010年度）。

次いで多いのはコスト削減に関連する発言であるが、このうちコスト削減を実現した、という主旨の発言は2016年に、教育委員会が指定管理者制度導入の効果を問われて発言した（常任委員会での発言が紹介された）1回のみである。他の1回は議員からコスト削減への懸念を述べる意見であり（2010年）、1回は2012年度の指定期間終了に伴う業者再選定について、教育委員会が開館日数増加と職員増員にあわせ、指定管理料を増額するというコスト削減とは相反する条例改正提案であった（条例改正は満場一致で可決）。

職員の雇用については2回、発言があり、うち1回は制度導入以前から人件費削減に反対していた議員の懸念表明、もう1回は指定管理者再選定に伴う増員の提案（教育委員会）である。

制度導入の目的の筆頭に掲げられていた専門性の確保（司書資格取得者の複数配置）については、2016年度に行われた指定管理者制度導入の効果に関する議論の中で、教育委員会が具体的な効果として司書増員とレファレンスサービスの充実を述べたのみであった。

その他には資料選定方法に関する質疑があり、資料選定会議（インタビュー調査の節で詳述）を行っていることを教育委員会が報告している。これら以外の指定管理者制度に関する発言は、毎年行われる予算・決算における指定管理者料の説明である。指定期間が第2期に入った2013年度以降は、図書館と指定管理者制度に関する発言があまり見られなくなっている。

3.3.2 予算・決算特別委員会

予算・決算特別委員会で最も関連発言数が多いのは資料選定方法についてである。これはほぼ例年、資料費に関して、どのように購入する図書を選定しているかを議員から質問し、教育委員会が資料選定会議について説明する、という定型のやりとりとなっている。

その他には本会議同様、サービス向上に関して開館日数増加についての発言がしばしばなされている。コスト削減関連では、指定管理料の増額に関し質問がなされている。専門性の向上については、図書館の利用が増えていることの説明を議員に求められた際

に、教育委員会側が、指定管理者制度導入により司書の複数配置が実現したことが、読書推進、レファレンスサービス、ニーズにかなった資料選定等のサービス向上につながったため、との見解を示している。また、制度導入当初は図書館の運営方針全般について、指定管理者制度が始まったことで市（教育委員会）と図書館との連携不備を懸念する意見が議員から示されているが、後に同様の発言はほとんど見られなくなっている。

なお、指定管理者制度以外の図書館に関する発言として、障害者サービス（デイジー図書）への要望、ブックスタート開始の要望、雑誌スポンサー制度実施の提案などが議員からなされている。

3.3.3 制度導入後の市議会での議論のまとめ

3.3.1、3.3.2で見たとおり、指定管理者制度導入後も市議会ではしばしば、図書館に関する議論が交わされている。特によく言及されるのは開館日数の増加などの（必ずしも専門性を伴わない）サービス向上についてであり、市議会において制度導入のメリットとして開館時間・日数の増加が大きく認識されていることがうかがえる。一方、コスト削減については、削減を重視する意見は特に見られない。むしろ教育委員会からはサービス向上のためによりコストをかける（指定管理料を増額する）提案がなされ、異議なく可決される等、コスト削減は制度導入後、あまり重視されていないことがうかがえる。また、教育委員会が強く主張した専門性の向上についても、教育委員会が制度導入の効果として発言する以外の文脈では特に発言が見られず、市議会議員にはほとんど意識されていないことがわかる。

制度導入後の図書館の運営方針については、初期を除けば専ら資料選定方法について確認がなされるばかりで、選定内容に意見が表明されることはあっても（一般書より専門書を優先すべき等）、選定方法自体（資料選定会議）については特に肯定的意見も、否定的意見も出ていない。また、教育委員会がどのように指定管理者と関わるか、といった運営そのものに関する議論はほとんどない。

制度導入後の図書館員の雇用については、司書複数配置が実現し、開館日数増加に伴い職員数自体の増員も行われたことを教育委員会が報告している。人件費削減への懸念などは制度導入直後には見られたが、後に関連する発言はほとんど出ていない。

図書館と指定管理者制度に関する発言自体、会議録中からは減少傾向にある。2017年は第3期の指定管理者の再選定が行われる年でもあったが、ほとんど議論なく以前と同じ指定管理者が選定された。市議会において、図書館は指定管理者が運用するものとして認識が定着し、そのサービスも特に不満のないものとなっているようである。

3.4 指定管理者再選定

2017年に公開された『天童市立図書館指定管理者募集要項・管理業務仕様書』において、3.1節で示した分析枠組みに関する記述として認められるのは「管理業務仕様書」中における「4 管理業務の内容」に集中している。

本研究では過去の募集における管理業務仕様書を入手することが叶わなかったため、再選定にあたって見直しが行われた項目を特定することはできなかった。ただし、専門性の向上に関する項目として、司書資格取得者は「5人以上雇用し」、「カウンターの窓口に、常時1人以上の司書資格者を配置すること」とされている。3.1.2節で見たとおり、制度導入当初は司書の雇用は2人以上とされていたことに鑑みれば、再選定にあたって司書資格取得者をより多数、配置すること、すなわち専門性の向上が強く意識されていることがうかがえる。資料選定も司書資格を持つ者が担当することと指定されており、レファレンス担当職員を置くこと、ともされている。

一方、再選定にあたっては休館日や蔵書点検日など、開館日数に関わる記述もあるが、こちらは2017年の再選定にあたっては大きな変更は見られない。3.2節、3.3節で述べた、また3.5節でも述べるとおり、2012年の再選定では休館日の大幅な減少等の形でサービス向上が行われていたが、第3期にあたってはそのような拡大はいったん落ち着いたものと窺える。

3.5 インタビュー調査

インタビュー調査は文書記録の分析を補うものとして、特に教育委員会の指定管理者制度導入後の認識を把握するために実施した。以下、3.1節で策定した分析枠組みに沿って、発話内容を整理する。

(1) 制度導入の目的

a) 専門性向上（司書複数配置）

専門性向上、具体的には司書資格取得者を複数人配置することは天童市立図書館における指定管理者制度導入の一番の目的とされていた。インタビューにおいても、指定管理者制度導入で「一番良くなった点」は司書資格取得者の複数配置実現である、とされている。インタビューを実施した2014年時点では5人の司書資格取得者が配置されており、カウンターにおけるレファレンスサービスにおいて、より専門的に回答できるようになった、との発話がある。

レファレンスサービス以外では読書推進活動について、制度導入以後、「タイムリー」かつ「適切」に行うことができるようになった、との発話がある。ただしこれについては専門性の向上というよりは民間団体であることに由来するフットワークの軽さ、とし

て評価されている。専門性向上と直接、結びつけた発話が存在するのはレファレンスサービスのみである。制度導入以前のレファレンスサービスは不十分であったとの見解も示されており、その改善が制度導入の目的として大きかったことがあらためて窺える。

b) サービス向上（開館時間延長等）

指定管理者制度導入時、主目的として専門性向上と並んで挙げられていたのは開館時間の延長と開館日数の増加であった。実際の状況は3.2.1で見たとおりであるが、インタビューの中でも制度導入による第二の改善点として挙げられている。入手が叶わなかった第二期の募集要項においては、開館日数を増やすことについても要件として挙げていたとのことであり、教育委員会として司書複数配置と並んで重視し続けていたことが窺える。

c) コスト削減（ただし二次的）

コスト削減について、インタビュー中では直営時よりも経費が少なく済むだろうという予測はあったものの、「それはあくまで結果論」であり、具体的な削減目標等があったわけではない、とされている。議会に説明する際には具体的に削減できであろう経費の予測も示したとのことであるが、あくまで主目的は前二者（専門性向上・サービス向上）であったと明言されている。

なお、コスト削減が主目的ではないことの傍証として、インタビュー中では2013年度からの第2期指定期間において、開館日数を増やしたことに伴って、指定管理者に支払う指定管理料を増額したことが述べられている。

(2) 制度導入後の図書館の運営方針

a) 教育委員会がリーダーシップをとる

指定管理者審査委員会においては、教育委員会内（生涯学習課）に図書館係を置き、図書館の運営についてリーダーシップをとっていくとされていた。実際、指定管理者制度導入後、初年度は図書館係が置かれていたことがインタビューでも明言されている。

しかしインタビューより、この図書館係は1年のみの設置であり、その後は図書館については他担当（文化財係）が職掌しているとのことであった。文化財係と指定管理者の間での定期的なミーティング等も存在せず、指定管理者側から要件があれば、担当係に連絡がある、という形で意思疎通が行われている。生涯学習課が存在する庁舎と図書館が近いこともあり、インタビュー時点で意思疎通はスムーズに行われているとのことであったが、図書館について「教育委員会がリーダーシップをとる」という体制ではなく、指定管理者側が図書館運営に関し要望を出し、教育委員会側はそれを受ける、とい

う形になっていた（ただし、後述する資料選定については、教育委員会にイニシアティブが存在する）。

b) 資料選定には教育委員会も関与する

制度導入以前の議論では、資料選定について教育委員会も関与することは明言され、関係者間での合意も形成されていたものの、それが選定方針の明示にとどまるのか、実際の資料選定に関わるのかは市議会での発言に揺れが存在していた。

インタビューによれば、図書資料の選定方針については、年度当初に教育委員会主催で選定会議を実施し、その場で方針を示し、指定管理者との協議を行っているとのことであった。教育委員会側から選定方針を示しているという点では、選定のイニシアティブは教育委員会が担っていると言える。例えば利用者から特定資料の増加の要望があった場合（インタビュー中では経済分野の雑誌を例示）、次年度の選定方針に盛り込むこと等が行われており、その方針策定の主体は教育委員会にある。

一方で具体的な個別資料の購入については、選定方針に則って、予算内で行われている限り、図書館（指定管理者）に一任しているとのことであった。

(3) 制度導入後の図書館員の雇用

a) 増員・司書を複数配置する

司書資格所持者の複数配置については前述のとおり、実現している。職員数自体の増員については、指定管理者制度導入直後についてはインタビューでは触れられていなかったものの、開館日数を増やす第2期のタイミングで増員したとの明言がある。

b) 低賃金労働者が増えないよう配慮する

これも指定管理者制度導入直後の配慮状況については特に触れられていなかったが、開館日数を増やす第2期のタイミングで、指定管理料の増額にあわせて職員の給与面の待遇改善も行われたとの発言がある。給与面ではないが、職員の増員が休暇取得等の待遇改善につながる、とする主旨の発言も認められた。

4 考察

4.1 調査結果のまとめ

表8は第3章の調査・分析結果に基づき、天童市立図書館への指定管理者制度導入から、現在までの流れをまとめたものである。

表8 天童市立図書館への指定管理者制度導入から、現在までの流れのまとめ

| 時期 | 主体 | 出来事・内容 |
|-------------------|------------|---|
| 2007 | 市議会 | 指定管理者制度導入に伴う条例改正審議・可決 教育委員会：目的は専門性向上(司書複数配置)、サービス向上(開館時間・日数) 資料選定は教育委員会が責任を持つ 低賃金労働にならないよう配慮する 市 議：人件費削減への懸念を表明 |
| | 指定管理者審査委員会 | 要件の策定、指定管理者の選定 審査委員：コスト削減を要請 教育委員会：目的は専門性向上(コスト削減に反論)。 司書は2人以上確保 教育委員会に図書館担当係を置き、リーダーシップをとる |
| | 市議会 | 審査会が選定した指定管理者を議決 |
| 2008 | 教育委員会 | 図書館担当係を設置。資料選定会議を開始 |
| | 図書館(指定管理者) | 制度開始。司書は5人配置。開館時間延長、開館日数増加、レファレンス体制整備 |
| 2008 ～ 2011 | 図書館(指定管理者) | 来館・貸出増加。蔵書構成が変化 |
| | 市議会 | 初期は指定管理者制度を懸念する意見があるが、徐々に減少 |
| 2009 | 教育委員会 | 図書館担当係廃止 |
| 2012 | 市議会 | 第1期委託期間終了に伴う条例改正・指定管理者再選定 教育委員会：開館日数の大幅増加と、それに伴う増員等のための委託料増額を提案 市 議：異議なく可決 |
| 2013 | 図書館(指定管理者) | 第1期と同じ指定管理者が受託。開館日数の大幅増加(51日間)。増員、委託料増額 |

| | | |
|------|-------|--|
| 2014 | 教育委員会 | インタビュー実施時点。 指定管理者制度導入の効果は専門性向上（司書複数配置）とサービス向上 コスト削減は主目的ではない（現に2013年度より委託料増額） 資料選定会議は開催しているが、実際の資料選択主体は指定管理者（司書） 意思疎通はスムーズだが、教育委員会はリーダーシップをとっていない |
| 2016 | 市議会 | 指定管理者制度の効果を問う質疑あり。 教育委員会：司書増員とレファレンスサービスの充実を挙げる |
| 2017 | 教育委員会 | 第2期委託期間終了に伴う指定管理者再選定。司書5人配置を要件化 |
| | 市議会 | 第2期委託期間終了に伴う指定管理者再選定（条例改正はなし） |

導入当初、指定管理者制度導入を推進したのは図書館を所管する教育委員会であり、その目的は専門性の向上（司書複数配置の実現）とサービスの向上（開館時間延長・開館日数の増加）であるとしていた。一部委員会ではコスト削減も目的のうちと説明していたが、指定管理者審査委員会ではコスト削減を目的とすることを否定している。また、市議会では人件費削減への懸念が表明されたが、低賃金労働にならないよう配慮すると説明している。運営は概ね指定管理者が行うとしているが、資料選定には教育委員会が責任を持ち、図書館担当係も置いてリーダーシップを取るとも説明していた。

制度導入後は真っ先に開館時間延長と開館日数増加が実行に移された（サービス向上）。また、司書複数配置も実現し、導入後ごく初期の段階で5人の司書が配置された（専門性向上）。司書5人配置は後に指定管理者選定の要件に取り入れられている。開館日数については第2期の指定管理者募集においてさらに増やすことが要件化され、実現されたが、その後はそれ以上の増加は行われていない。また、この開館日数増加に伴って指定管理料は増額されており、コスト削減は主目的ではない、とする制度導入以前の教育委員会の主張を裏付けている。

一方、教育委員会が図書館運営にリーダーシップをとる、という制度導入以前の方針

は必ずしも遵守されていない。教育委員会（生涯学習課）における図書館係は指定管理者による運営が2年目に入った時点で廃されており、他担当との兼任となっている。資料選定については、教育委員会と指定管理者が資料選定会議を開催し、選定方針等を定めており、そこで特定分野の資料を増やす等の介入は行っているとのことであるが、実際の選定そのものは指定管理者に任されている。指定管理者制度導入後、蔵書傾向に変化が見られることから、指定管理者による資料選定・除籍は従来とは異なる傾向を持つものとなっているようである。

同じく制度導入以前に議論されていた職員の雇用（人件費・待遇）については、制度導入後の議論でも、文書記録等でもほとんど状況を確認できないが、インタビュー調査によれば、第2期の指定管理にあたって改善が見られた（人件費削減の手段とはなっていない）とのことであった。

4.2 図書館関係者以外の認識が制度導入時に与えた影響

図書館関係者以外（教育委員会、市議会、指定管理者審査委員会）の認識の中で、制度の導入や導入後の方針策定等に最も大きく影響したのは、発案者である教育委員会の認識である。教育委員会は一貫して制度導入の目的を専門性向上とサービス向上にあるとし、揺らいでいない。実際に導入時点で司書の複数配置と開館時間延長、開館日数増加が実現していることから、教育委員会の認識の影響は大きかったものと考えられる。

一方、制度導入時点では指定管理者審査委員会や市議会での意見についても、一定程度取り入れられている。教育委員会が図書館運営のリーダーシップをとるべき、という審査委員会での議論に対しては、実際に図書館係を設置することで実現されている。資料選定についても、資料選定会議の設置により教育委員会の管理下に置くこととされている。

他方で市議会・審査委員会での意見が必ずしも取り入れられない場合もあった。審査委員会におけるコスト削減のために司書の配置を減らしては、との意見は教育委員会の反対により実現しておらず、逆に市議会での人件費削減のための指定管理者制度導入は認められない、という意見も受け入れられていない。ただし、後者については極端な低賃金労働にはならないよう配慮する、との言質を引き出している。

4.3 図書館関係者以外の認識が導入後の図書館運営に与えた影響

制度導入後も、制度導入以前に教育委員会が主目的に掲げた「専門性の向上」と「サービス向上」の方針は維持され続けていた。司書の複数配置については後に5人の設置が要件化され、サービス向上についても、第2期の指定管理者による運営で、指定管理料を増額してでも実現されている。結果として来館者増・貸出冊数増にもつながっている

が、一方で司書複数配置はレファレンスサービスの質向上を目的とするものであったにも関わらず、レファレンスサービスの統計は取られていないなど、いわゆる図書館のアウトカム向上に対しどのような影響があったかまでは必ずしも把握されていない。

また、職員の雇用の問題については、上述の指定管理料の増額に伴い待遇の改善が見られたことや、職員数自体の増員も見られるなど、事前の議論どおり一定の配慮がなされている。

他方で、導入前の議論を経て実現された教育委員会がリーダーシップをとるという方針は、その後、無実化している。図書館担当係は1年で廃止されており、現在の図書館運営は指定管理者がイニシアティブを取り、教育委員会は実現可否を検討する、という立場となっている。

4.4 結論

本研究の目的は、指定管理者制度の導入検討開始から指定期間完了後までの各過程における地方公共団体構成員の意思決定と、それが図書館運営にどのような影響を与えたかを明らかにすることであった。地方公共団体構成員導入時の意思決定として、天童市立図書館の指定管理者制度導入は、教育委員会が専門性向上（司書複数配置）とサービス向上（開館時間延長・開館日数増加）を目的に推進したものであり、その後の図書館運営によってその目的は達成されていたことがわかった。地方公共団体構成員ごとの議論としては、市議会での議論や指定管理者審査委員会では、コスト削減等にも触れられていたが、教育委員会にとってこれは主目的ではなく、指定管理者制度導入後も、コスト削減は実現していなかった。また、市議会・指定管理者審査委員会では制度導入後も教育委員会が図書館のリーダーシップをとるとされていたが、これも実際には行われていない。よって、天童市立図書館の事例においては、地方公共団体構成員のうち、教育委員会の意思決定や認識が、指定管理者制度の運用と導入後の図書館運営に最も大きく影響しており、その他の関係者（市議会・審査委員会等）の影響は限定的であったと言える。指定管理者制度導入後は年々市議会等での図書館・指定管理者制度に関する質疑自体、減少しており、今後は教育委員会の当初の意図にかなった形で、安定的に制度が運用されていくものと予想される。

4.5 今後の課題

本研究は山形県天童市の一事例について、詳細な経過を追うことで指定管理者制度の導入や、導入後の図書館運営へ影響をおよぼす要因についての新たな視点を得ることを目的とするものであった。本稿で得られた結論はあくまで天童市という一事例にとどまるものであり、今後はその一般化可能性について、他の地方公共団体での事例について

調査すること等によって検証していく必要がある。

謝辞

本研究は2013年度日本図書館情報学会研究費助成金を受けたものです。また、本研究は『図書館総合研究』掲載の以下の研究の内容を一部、前身としています。

山下聡子・佐藤翔「地方公共団体構成員の図書館に対する認識に関する研究：天童市図書館の指定管理者制度の導入検討における議論の分析から」『図書館総合研究』13, 2013, p.26-43.

本研究の調査にご協力いただいた山形県天童市の皆様に心より感謝申し上げます。

注・引用文献

- (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等について2017年調査（報告）」2017
(<http://www.jla.or.jp/Portals/0/images/committe/torikumi/sitei2017.pdf>).
[引用日：2019-03-27]
- (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』54(4), 2008, p.253-269.
- (3) 日本図書館協会『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」2016年調査結果にみる指定管理図書館の状況：資料』日本図書館協会, 2018, p.36.
- (4) 座間直壯「公立図書館における指定管理者制度について：その導入状況から見える諸問題（特集 公立図書館の管理・運営の多様化）」『図書館雑誌』112(6), 2018, p.384-387.
- (5) 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, 修士論文, 2013.
- (6) 「図書館界ウォッチング (32) 拡大版 守谷市 指定管理から「直営に戻す」表明までの道のり」『出版ニュース』2485, 2018, p.9-12.
- (7) 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, p.34.
(<http://www.slis.tsukuba.ac.jp/grad/assets/files/project/h19/report.pdf>).
[引用日：2019-03-27]
- (8) 同上
- (9) 安藤友張, 前掲(2)
- (10) 米谷優子「中小規模市町村の図書館サービス運営体制に関する一検討：箕面市における図書館の指定管理者制度導入に関する議論を通して」『小松短期大学論集』19, 2006, p.1-10.
- (11) 赤山みほ「公立図書館における指定管理者の選考プロセスの実態調査」『日本図書館情報学会誌』62(4), 2016, p.242-254.
- (12) 水沼友宏「公立図書館における指定管理者制度導入館と直営館の現況比較：レファレンスサービスを中心として」『日本図書館情報学会誌』62(4), 2016, p.221-241.
- (13) 「天童市議会議会会議録」
(<http://www.city.tendo.yamagata.jp/congress/kaigiroku/kaigiroku.html>).
[引用日：2019-03-27]
- (14) 財団法人天童市文化・スポーツ振興事業団『平成20年度 天童市立図書館 事業報告』2009, p.5.

- (15) 天童市立図書館『平成21年度 天童市立図書館概要』2009, p.30.
- (16) 天童市立図書館『平成25年度 天童市立図書館概要』2013, p.30.
- (17) 前掲(13)
- (18) 天童市教育委員会生涯学習課「天童市立図書館指定管理者募集要項・管理業務仕様書」2017, p.78.
(<http://www.city.tendo.yamagata.jp/municipal/shesaku/2017-0801-0848.pdf>).
[引用日：2018-03-19]
- (19) 前掲(15)
- (20) 日本図書館協会図書館事業調査委員会『日本の図書館 統計と名簿 2016』日本図書館協会,
2017, p.102.

(さとう さとこ。

さとう しょう。

2019年9月30日受理)