

# 公立図書館の指定管理者制度における募集要項： 募集要項の構成・国の通知等との比較

佐藤 聡子

## 抄録

本研究の目的は公立図書館に指定管理者制度を導入している自治体は、指定管理者を募集する際に作成する募集要項にどのような項目を記載しているか分析し、自治体が募集要項に、期待する図書館の機能・役割について記述しているか検討することである。分析は、①募集要項に記載されている内容の把握、②国の方針との比較、③「管理の基準」の内容の分析、の3段階で行った。①では、募集要項に記載の内容を整理する20項目を作成するとともに、図書館の機能・役割は「導入文」「管理に関する基本的な考え方」「運営方針」で記述されていることを明らかにした。②では、国が法律・通知で例示する項目25項目と、①で作成した20項目とを比較し、「導入文」「管理に関する基本的な考え方」「運営方針」は法律・通知で例示されていない、自治体が独自に作成している項目であることを明らかにした。③では、「管理の基準」の記述内容は、「法令の遵守」「個人情報の保護」「開館時間、休館日」の記述が多くみられたが、図書館の機能・役割の記述は必ずしも多くないことを明らかにした。これらの結果から、募集要項には、自治体の期待する図書館の機能・役割が、「導入文」「管理に関する基本的な考え方」「運営の方針」、また、「管理の基準」の一部に記述されていることが明らかになった。これらの項目の記述は、国の示す法律や通知で例示される項目としては示されておらず、自治体が独自に策定をしている項目である。

## 1. 研究の背景と目的

### 1.1 公立図書館への指定管理者制度の導入

2004年の地方自治法第244条（昭和22年法律第67号）改正により、自治体は公の施設に指定管理者制度を導入することが可能になった。前稿の佐藤聡子「公立図書館の指定管理者制度に関する国の認識：検討過程・通知等の分析から」（2020）<sup>(1)</sup>でも述べたとこ

るであるが、公の施設への指定管理者制度導入をめぐる大きな流れとして、当初、国は指定管理者制度の導入を推進する方針をとってきた。しかし近年、公立図書館を含む社会教育施設への導入については、社会教育法改正時に「指定管理者制度導入の弊害について留意すること」という附帯決議がなされ<sup>(2)(3)</sup>、トップランナー方式導入についても社会教育施設については見送られるなど、制度導入を必ずしも推進しているわけではない<sup>(4)(5)</sup>。また、図書館の専門職団体である日本図書館協会をはじめ、図書館界も制度導入には反発している<sup>(6)(7)</sup>。それにも関わらず、2006年度に40市区町村に過ぎなかった公立図書館への指定管理者制度導入自治体は、2017年度には240市区町村にまで増加しており、現在では全市区町村の13.9%がいずれかの図書館に指定管理者制度を導入している<sup>(8)</sup>。蔦屋書店を経営するカルチュア・コンビニエンス・クラブ株式会社を指定管理者とした武雄市図書館が先進的な事例として全国から注目を集めるなど、制度を積極的に活用している自治体も少なくない。

このような現況において、公立図書館に指定管理者制度を導入している自治体は、図書館をどのようなものと認識し、どういった機能・役割を果たすことを期待しているのか。また、どういった運営方針の下で、どのような運営を指定管理者に求めているのかを明らかにすることが必要である。

## 1.2 本研究の目的

自治体の認識、図書館がどういった機能・役割をはたしているのかを調査するにあたり、自治体の指定管理者制度の導入・運用に影響を与えていると思われる、国の方針を調査する必要があると考え、佐藤聡子「公立図書館の指定管理者制度に関する国の認識：検討過程・通知等の分析から」では、国の指針や通知等の分析を行い、図書館への指定管理者制度導入についての国の認識を明らかにした<sup>(9)</sup>。国が指定管理者制度について自治体にどのような方針を示してきたかを明らかにした他、国が示す、自治体が指定管理者制度を導入する際に指定管理者に求めるべきこと又は自治体が規定すべき項目として示されているものを抽出し表を作成した（以降、抽出した項目を「国の法律・通知で例示される項目」と呼ぶ<sup>(10)</sup>）。

本稿では、前稿同様、公立図書館に指定管理者制度を導入している自治体は、図書館の運営についてどのような方針を持っているのか明らかにすることが必要である、という問題意識の下、前稿で明らかにした、国の認識、特に指定管理者の募集時に自治体が示すべき項目と、自治体が実際に策定した募集要項との比較を行う。具体的には、自治体の作成する募集要項について、以下の分析を行う。

- ① 募集要項に記載されている内容を「目次」や「見出し」から分析し募集要項全体の構成から概要を明らかにする

- ② 法律や総務省通知で例示されていた項目から作成した項目と、自治体の策定する募集要項から作成した①の項目とを比較し国の方針と自治体の方針との違いを明らかにする
- ③ 「管理の基準」の内容の分析から、自治体は募集要項内で図書館に対する認識を記述しているか明らかにする

以上の3段階の分析の結果から、自治体の策定する募集要項には国の方針から影響を受けた以外の、自治体独自の方針は含まれるのかを検討した上で、自治体の図書館の方針や認識は募集要項内のどのような箇所に記述されているのかを明らかにする。これらの結果を通して、公立図書館に指定管理者制度を導入している自治体は、図書館をどのようなものと認識し、どういった機能・役割を果たすことを期待しているのか、また、どういった運営方針の下で、どのような運営を指定管理者に求めているのかを明らかにするために今後どのような分析が必要かを考察する。

### 1.3 先行研究と研究上の課題

指定管理者制度についての研究としては、導入後の運営状況について検討したもの（大瀧・三宅 2010；金子 2014；前田・進士 2008）などの研究がある<sup>(11)(12)(13)</sup>。本研究と関連の深い、指定管理者の募集時の研究としては、自治体で制定されている条例や指針の分析がある（三野 2005、2015）<sup>(14)(15)</sup>。また、図書館界における指定管理者制度に関する研究には、安藤（2008）<sup>(16)</sup>、赤山（2016）<sup>(17)</sup>、水沼（2016）<sup>(18)</sup>、松本ら（2020）<sup>(19)</sup>がある。また、前稿では、図書館へ指定管理者制度を導入する際、自治体の認識以前に、そもそも国は指定管理者制度についてどのような認識を持っていたかについて、総務省、文部科学省、内閣府の文書と、田中（2009）<sup>(20)</sup>、折原（2003）<sup>(21)</sup>を参照しながら、国が公立図書館への指定管理者制度導入にどのような姿勢を示してきたかを体系的に整理した。このように、公立図書館への指定管理者制度導入についてと、公立図書館への指定管理者制度導入に対する国の認識については、研究蓄積がある。

しかし、図書館の指定管理者制度導入について自治体はどのような方針や認識を持っていたのかを明らかにした研究は、「地方議員が指定管理者制度に賛成／反対する理由はなぜか」を軸として、地方議員の公立図書館の指定管理者制度導入についての認識が調査されているもの<sup>(22)</sup>、自治体の認識については、一部の事例報告（前田 2018<sup>(23)</sup>；佐藤ら 2019<sup>(24)</sup>；新谷ら 2007<sup>(25)</sup>；猪谷 2014<sup>(26)</sup>）を除いては管見の限り見当たらず、自治体の方針が国の方針からどのような影響を受けたものか、検討も行われていない。また、指定管理者制度における通知の影響について、中川（2006）<sup>(27)</sup>は指定管理者制度を導入するにあたって、多くの自治体が国の通知に示された価値軸を採用するか、そのまま踏襲して外部に示していると指摘しているが、具体的に、どのような項目において、

自治体が国の影響を受けているか、詳細な分析は行われていない。

本研究では、先行研究で明らかになった点を踏まえながら、これまでに明らかにならなかった、公立図書館に指定管理者制度を導入している自治体は、図書館をどのようなものと認識しているのかを明らかにするため、募集要項内の項目には、図書館への自治体からの認識が記載されているかを分析する。その際、指定管理者募集時に示すべき、と国が通知している項目と、実際に自治体が策定した募集要項に記載されている項目とを比較することで、自治体が国の影響をどのような点で受けているか分析する。その上で、自治体が募集要項に、期待する図書館の機能・役割について記述しているか検討を加える。

## 2. 調査方法

### 2.1 募集要項について

本研究では、募集要項、仕様書、要求水準書等の指定管理者の募集にあたって作成される文書（以下ではまとめて「募集要項」と呼ぶ）に着目する。募集要項を分析対象とする理由は、募集要項には指定管理者制度導入後の図書館の機能・役割を記載することが想定されるからである。そもそも、自治体が指定管理者制度導入後の図書館の機能・役割を記載することが最も想定されるものとして（に）、各自治体の「条例」があると考えられる。地方自治法第244条の2では、「法律又はこれに基づく政令に特別の定めがあるものを除くほか、公の施設の設置及びその管理に関する事項は、条例でこれを定めなければならない。」としており、この条例では「指定管理者の指定の手續、指定管理者が行う管理の基準及び業務の範囲その他必要な事項を定めるものとする。」としている（地方自治法第244条の2の4項）。この法律から、自治体は「指定管理者が行う管理の基準及び業務の範囲その他必要な事項」、つまり、どのような運営を指定管理者に求めているか、を条例に記載すると考えられる。ただし、この地方自治法では、「管理の基準及び業務の範囲その他必要な事項」として、自治体がどのような内容を定めるべきかの具体的な指定はなされていない。この点については、総務省自治行政局長通知「地方自治法の一部を改正する法律の公布について（通知）」（平成15年7月17日総行第87号）によって、例示的な指標が示されており、具体的には、「管理の基準」には「住民が当該公の施設を利用するに当たっての基本的な条件、休館日・開館時間・使用制限の要件等のほか、管理を通じて取得した個人に関する情報の取扱いなど当該公の施設の適正な管理の観点から必要不可欠である業務運営の基本的事項を定めるものであること」が記載例として示されている。ただし条例制定の段階では、総務省が管理の基準として例示する開館日、休館日等を含む詳細が決定していることは考えづらく、指定管理者の

募集時点で作成される文書中で示される可能性が高いと考えられる。また、8割以上の自治体が指定管理者募集にあたって募集要項を策定していることから、管理の基準等を含む、自治体が指定管理者制度導入後の図書館の機能・役割を記載すると想定されるものとして募集要項があると考えられる<sup>(28)</sup>。例として、八戸市は図書館条例のなかで「指定管理者が行う管理の基準」について、「指定管理者は、法令、条例、条例に基づく規則その他教育委員会が定めるところに従い、指定管理図書館の管理を行わなければならない。」とのみ記載している<sup>(29)</sup>。また、静岡県は指定管理者制度の手引きのなかで、管理の基準について、条例で規定する他、「募集要項に定めるべき事項」として記載することとしている<sup>(30)</sup>。以上から、自治体が指定管理者制度導入後の図書館の機能・役割を調査するにあたって、募集要項を対象とすることとした。

## 2.2 募集要項の収集方法

募集要項の収集対象は、日本図書館協会が2007年から毎年実施している「図書館における指定管理者制度の導入等について調査」の2010年版及び2017年版に図書館名が記載されている自治体とした<sup>(31)(32)</sup>。先行研究でも、この日本図書館協会調査の結果に基づいた研究が行われている他、指定管理者制度を導入している図書館名と自治体名が掲載されており、募集要項の収集対象を特定するのに有効と考えられる。募集要項の収集は、2011年10月から2011年11月（第1回）と、2018年6月から12月（第2回）の2回実施した。2011年の調査対象は、「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2010年調査（報告）別表」<sup>(33)</sup>に掲載されている、2009年度までに公立図書館に指定管理者制度を導入した地方自治体119団体を対象とし、2018年の調査対象は、「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2017年調査（報告）別表」<sup>(34)</sup>に掲載されている、2016年度までに公立図書館に指定管理者制度を導入した地方自治体231団体を対象とした。収集する資料の種類は、募集要項、仕様書、要求水準書等の「図書館への指定管理者制度導入にあたって策定された図書館の機能・役割が記載されていることが期待される資料」とし、前述の通りこれらを「募集要項」と呼ぶこととした。図書館に限らない、指定管理者制度全般に関するガイドラインや、図書館内の清掃業務の仕様書や館内図面等は収集対象外とした。また、募集要項の策定期間は、2011年の調査、2018年の調査共に、現在指定管理者となっている団体を募集する際に策定した募集要項とした。

募集要項の収集にあたって、公立図書館の指定管理者制度の担当課を明らかにするために、2011年9月30日から2011年10月8日に事前調査を行なった。事前調査の対象は、2011年時点で公立図書館に指定管理者制度を導入していた自治体30団体とした。電話にて担当課を確認した結果、公立図書館の指定管理者制度担当課は、教育委員会生涯学習課が最も多く15件であった。その他は、行政推進課、総務課などが担当だった。2011年

の調査では、各自治体の「公立図書館指定管理者担当」宛に募集要項の提供を依頼する書面を郵送し、返送のあったもののうち分析対象となる資料が収集できた51団体の資料を分析対象とした。2018年の調査では、事前に自治体ホームページで図書館の募集要項の掲載の有無を確認し、掲載が確認できた自治体の募集要項を収集した。自治体ホームページで募集要項が収集できなかつた自治体に対しては、2011年の調査と同様、郵送で募集要項の提供を依頼する書面を郵送した。その結果、分析対象となる資料が収集できた153団体の資料を分析対象とした。

### 2.3 募集要項の分析方法

分析は、①募集要項にはどのような内容が記載されているのか、全体の構成の把握、②国の方針との比較、③「管理の基準」の内容の分析、の3段階で行う。①募集要項にはどのような内容が記載されているのか、の分析の手法としては、募集要項の内容を端的に示すものとして「目次」や「見出し」があると考え、これらを抽出し、分析した。次に、②国の方針との比較では、法律や総務省通知で例示されていた項目と、①で作成した項目との比較を行った。③「管理の基準」の内容の分析では、前述の通り、法律と通知の内容から、自治体の期待する図書館の機能・役割の記載が想定される項目として「管理の基準」があると考えられたことから、「管理の基準」にはどのような記述がなされているか分析を行った。また、この段階で第1回の募集要項収集（2011年）から大きく期間が経過していたため、より直近の状況に基づき分析することが必要と考え、前述の通り2018年に第2回の募集要項収集を実施した。後述の通り、2011年と2018年のデータとで、募集要項の項目に変化はみられず、2011年の結果を踏まえて2018年データを分析することに問題はないと判断した。よって「管理の基準」の分析には、2018年のデータを使用することとした。

## 3. 調査結果

### 3.1 募集要項の概要の分析

本分析では、募集要項の内容を端的に示すものとして「目次」や「見出し」があると考え、募集要項の目次と見出しを基に、記載されている内容の全容を整理する。分析対象は、2011年に収集した51団体、98点の資料である。抽出した目次と見出しを目視で確認し、同様の目次名や見出し名がついているものをまとめた上で、使用している語句は異なるが、同様の内容を示していると思われる目次と見出しも類似するものとしてまとめ、これ以上類似したものがなくまとめることが出来なくなるまで、この作業を繰り返した。目次名や見出し名で内容が推測できないものについては、募集要項本文を確認し、

内容の把握を行なった上で分類を行なった。また、「管理の基準」をはじめとし、固有の語句を使用し且つ頻出する目次と見出しは、他の目次・見出しにはまとめず、独立した項目とした。例えば、「管理に関する基本的な考え方」は記述内容を確認すると、図書館の機能・役割等が記載してあることがわかったが、「管理に関する基本的な考え方」という語句を使用している自治体が多く、これ自体が固有の語句となっていることが考えられたため、独立した項目として分類項目のひとつとすることとした。同様に、「管理の基準」も、記述内容を確認すると、自治体によって記述内容は異なっていたが、「管理の基準」という語句を使っているものは独立した項目として分類項目のひとつとすることとした。その結果、募集要項の概要を表す項目として、20項目が作成できた。作成した20項目と、それぞれの分類方針の概要について表1に示す。

表1 目次・見出しの分類項目と分類方針

分類項目	目次の分類方針、例
導入文	趣旨、見出し無しで冒頭に書かれている文章、制度導入の目的
管理に関する基本的な考え方	「管理に関する基本的な考え方」と同様の語句で書かれているもの
管理の基準	「管理の基準」と同様の語句で書かれているもの
運営の方針	「管理に関する基本的な考え方」「管理の基準」以外で運営方針について書かれているもの
導入施設の基本情報	施設の概要、開館時間、休館日、敷地面積、蔵書冊数、設備
指定の基本事項	指定期間、指定管理料
応募の基本事項	応募方法、申請書類の書き方、問い合わせ先
選定	選定の方法、選定結果の公表
協定に関する基本事項	選定後の手続き、協定の内容、指定の取り消し、業務の再委託
指定管理者の体制	求められる業務体制、館長の配置、職員の配置、職員の研修
業務内容	指定管理者が行う業務
業務の範囲	「業務の範囲」と同様の語句で書かれているもの
経理・物品	指定管理料以外の経理に関するもの、物品に関するもの
法令の遵守、関係条例	法令、条例、規則など遵守が求められているもの
留意が求められる事項	法令・条例等以外の留意事項、個人情報保護、情報公開
リスク分担・損害賠償	リスク分担、責任の範囲、損害賠償、保険の加入、危機管理
報告・評価	指定管理者が報告するもの、地方公共団体が評価するもの、モニタリング、立入検査
引き継ぎ	「引き継ぎ」と同様の語句で書かれているもの
協議	「協議」と同様の語句で書かれているもの
その他	上記のうちどれにも属さないもの

上記の分類方法で分類した結果、それぞれの項目について言及のあった団体数を表2に示す。分類項目とそれに言及のあった自治体を、自治体数として記載した。また、N=51に対して言及のあった自治体の割合を示したものを、言及率(%) = (自治体数/標本数 51) × 100として記載する。

表2 目次・見出しの分類結果 (N=51)

分類項目	自治体数	言及率
導入文	42	82.4%
管理に関する基本的な考え方	26	51.0%
管理の基準	24	47.1%
運営の方針	21	41.2%
導入施設の基本情報	48	94.1%
指定の基本事項	43	84.3%
応募の基本事項	44	86.3%
選定	43	84.3%
協定に関する基本事項	41	80.4%
指定管理者の体制	25	49.0%
業務内容	40	78.4%
業務の範囲	25	49.0%
経理・物品	44	86.3%
法令の遵守、関係条例	33	64.7%
留意が求められる事項	35	68.6%
リスク分担・損害賠償	31	60.8%
報告・評価	36	70.6%
引き継ぎ	19	37.3%
協議	13	25.5%
その他	38	74.5%

「導入文」は、募集要項内で主に「趣旨」「募集の目的」等の目次・見出し名で記載されている部分である。また、見出し名が無いが冒頭部分になんらかの記述があるものはここに分類した。言及している自治体数は42団体であり、言及率は82.4%である。記述内容としては、指定管理者制度についての説明や、指定管理者制度導入の根拠となる条例について記載している。



「管理に関する基本的な考え方」は、「管理に関する基本的な考え方」と同様の語句で目次・見出し名が記載されている部分である。他に使用されていた語句に若干のバリエーションはあったものの、「基本的な考え方」という語句が使われていることが特徴である。言及している自治体数は26団体であり、言及率は51.0%である。言及率は半分程度ではあるが、固有の語句を使った目次・見出しを設けている団体が半数以上にのぼるといふ点から、自治体が「基本的な考え方」となるような、図書館の機能・役割を含む、図書館運営の方針を募集要項で示すことを重視していることが推測される。

「管理の基準」については、使用される語句にバリエーションは見られず、自治体は地方自治法で定められている「管理の基準」を募集要項内に記載していると推測される。言及している自治体数は24団体であり、言及率は47.1%である。約半数の自治体が、募集要項内に「管理の基準」をそれと明示して記載していることが確認された。

「運営の方針」は、図書館の運営方針について記載されたもので、「管理に関する基本的な考え方」「管理の基準」以外の目次・見出し名が使用されている部分である。「運営の方針」のほか、「運営の基本理念」「運営の目標」「運営の視点」等の語句が使用されていた。言及している自治体数は21団体であり、言及率は41.2%である。また、「運営方針」の募集要項本文の内容は、図書館の運営に関するもの他、公の施設全般で求められる一般的な運営方針を簡易に記述しているものもあり、自治体ごとに方針に差が見られることが特徴的であった。

「導入施設の基本情報」は、施設の概要や、開館時間、休館日、敷地面積、蔵書冊数、設備等について記載している部分である。目次・見出し名としては「施設の概要」「対象施設」等の語句が使われていた。言及している自治体数は48団体であり、言及率は94.1%である。ほとんどの団体が、指定管理者制度を導入する図書館の施設としての説明を募集要項で記載していることがわかった。また、「開館時間」等は、総務省通知では「管理の基準」として記載されることが想定された項目であるが、「開館時間」などを「管理の基準」という見出し以外の部分で記載する自治体が多いことが明らかとなった。

「指定の基本事項」は、指定管理者の指定期間や、指定管理料を記載している部分である。目次・見出し名としては「指定期間」「指定管理料」等の語句が使用されており、バリエーションはほとんどみられなかった。言及している自治体数は43団体であり、言及率は84.3%である。

「応募の基本事項」は応募方法、申請書類の書き方、問い合わせ先等について記載している部分である。目次・見出し名としては「応募に関する事項」「応募資格」「申請方法」「書類提出方法」等、多様な語句が使用されていた。言及している自治体数は44団体であり、言及率は86.4%である。

「選定」は、選定方法、選定基準、選定結果の公表方法について記載している部分である。目次・見出し名としては「選定方法」「選定基準」「審査に関する事項」「提案内容の評価」等、多様な語句が使用されていた。言及している自治体数は43団体であり、言及率は84.3%である。

「協定に関する基本事項」は、選定後の手続き、協定の内容、指定の取り消し、業務の再委託等、指定管理者として指定が決定した後の手続きや禁止事項について記載している部分である。これらは、目次・見出し名としては類似の内容を記載しているか判断が難しいが、募集要項本文を確認すると、それぞれ重複していたり類似の内容を記載していたりすることが確認できたため、「指定が決定した後の自治体と指定管理者との取り決めに関する事項は「協定に関する基本事項」としてひとつの分類とすることとした。目次・見出し名としては、協定内容全体を記載するものでは「協定の締結」「基本協定」、協定内容を細分化し記載するものでは「スケジュール」「指定の取り消し」「失格」「事業の継続が困難となった場合の措置」等の語句が使用されていた。言及している自治体数は41団体であり、言及率は80.4%である。

「指定管理者の体制」は、求められる業務体制、館長の配置、職員の配置、職員の研修について記載している部分である。目次・見出し名としては「職員の配置」「最低配置人員数」「業務体制」「研修の実施」等の語句が使用されていた。言及している自治体数は25団体であり、言及率は49.0%である。言及率は約半数と、他項目と比較すると、言及している自治体数は多くはないが、募集要項本文を確認すると、職員の司書資格取得率の下限の提示、レファレンスサービスや児童サービス等の業務経験を具体的に定める等、自治体ごとに多様な表現が見られるのが特徴であった。司書の最低雇用人数の指定や、職員の経験業務を指定することによって、図書館の専門性の水準を維持しようとしていることが示唆された。

「業務内容」は、指定管理者が行う業務について記載している部分である。目次・見出し名としては、「業務内容」「施設の運営に関する業務」「指定管理者の業務」等の語句が使用されていた。言及している自治体数は40団体であり、言及率は78.4%である。目次・見出し名は類似している自治体が多いが、募集要項本文の内容は、業務内容について箇条書きで簡単に記載しているところから、カウンター業務等の対応方法等具体的に記載をしているところまで多様であり、記述内容の厚みに差が見られることが特徴であった。

「業務の範囲」は、「業務の範囲」と同様の語句で目次・見出し名が記載されている部分である。「指定管理者の業務の範囲」という語句が使用されていることが多く、その他に使用される語句にはバリエーションは見られなかったことから、地方自治法で定められている「業務の範囲」を募集要項内に記載していると推測される。言及している

自治体数は25団体であり、言及率は49.0%である。約半数の自治体が、募集要項内に業務の範囲を記載していることが確認された。「業務の範囲」の記述内容は、指定管理者が行うべき業務内容を記載している自治体が多かった。すなわち、自治体にとって「業務の範囲」とは業務内容を意味するものと考えられる。

「経理・物品」は、指定管理料以外の経理に関するもの、物品に関するものが記載されている部分である。目次・見出し名としては、「指定管理に係る経費」「物品の貸与」「備品の帰属」等の語句が使用されていた。募集要項本文の内容は、指定管理者が施設を運営するために必要となる経費や、今後も運営するため必要と思われる物品の引き継ぎについての諸事項が記載されていた。例えば、経費部分については、施設や物品の修繕が必要となった際の経費負担についての規定や、既存のレンタル機器の使用料金について記載があり、物品部分については、現状の運営で使用しているPC機器や机・備品等を指定管理者の運営でも引き継ぐにあたっての諸事項等について記載があった。また、物品の引き継ぎに伴って、指定管理者に貸与料金を求める記載のある自治体が多く、経費の記載内容と重複している部分が多かったため、「経理・物品」としてひとつの分類とした。言及している自治体数は44団体であり、言及率は86.3%である。

「法令の遵守、関係条例」は、法令、条例、規則など遵守が求められているものが記載されている部分である。目次・見出し名としては、「法令の遵守」「関連規定」という語句が使用されており、使用される語句にはバリエーションは見られなかった。言及している自治体数は33団体であり、言及率は64.7%である。

「留意が求められる事項」は、法令・条例等以外の留意事項、個人情報保護、情報公開について記載されている部分である。法令や条例について記載していると思われるが目次・見出し名が「法令の遵守」等となっていないものもこの分類にまとめた。例えば、「情報公開」や「個人情報保護」は、各自治体が条例も策定していると思われるが、「法令の遵守」とは別に項目を設けている自治体も多かった。目次・見出し名としては、「個人情報の取り扱い」「文書の管理・保存」「情報公開」「秘密保持」「環境に関する取り組み」等の語句が使用されていた。上記に示した各事項は、本来、公の施設の運営においては対応した条例が適用され、遵守が求められる事項である。たとえば、情報公開についての事項は、各自治体が情報公開条例を定めており、公の施設はこれを遵守しながら運営を行なっている。しかし、指定管理者制度を導入した施設においては、自治体の条例が指定管理者に適用されるかが定かではない。例えば、三野（2015）は指定管理者制度の行政手続上の位置付けによっては、情報公開条例上、指定管理者が実施機関として定められず、指定管理者が情報公開に必要な措置を講ずる義務が規定されないことを指摘している<sup>(35)</sup>。以上のような背景があり、自治体は募集要項内で、条例とは別途、指定管理者に遵守を求める項目を策定していると推測される。「留意が求められる事項」に

言及している自治体数は35団体であり、言及率は68.6%である。

「リスク分担・損害賠償」は、リスク分担、責任の範囲、損害賠償、保険の加入、危機管理について記載している部分である。目次・見出し名としては、「リスク分担に関する事項」「責任分担」「リスクへの対応」「緊急時の対応」「危機管理対応」「保険への加入」等、使用する語句にもバリエーションが見られた。言及している自治体数は31団体であり、言及率は60.8%である。

「報告・評価」は、指定管理者期間中や指定期間満了後の、指定管理者が行う事業報告や、自治体から指定管理者への評価方法について記載している部分である。目次・見出し名としては「事業報告及び評価」「事業評価について」「調査」「監査」「モニタリングについて」等、使用される語句にバリエーションがみられた。言及している自治体数は36団体であり、言及率は70.6%であった。

「引き継ぎ」は、「引き継ぎ」と同様の語句で目次・見出し名が記載されている部分である。募集要項本文の内容としては、指定管理者決定後、現状の体制から指定管理者へ業務を引き継ぐ際のスケジュールを示したものや、指定管理期間満了後に次の指定管理者へ業務を引き継ぐ際の留意事項等を示しているものが多い。言及している自治体数は19団体、言及率は37.3%と、比較的言及している団体が少ないが、他の分類項目とまとめることが難しいと思われる項目であったため、独立した項目とした。

「協議」は、「協議」と同様の語句で目次・見出し名が記載されている部分である。募集要項本文の内容としては、指定管理者決定後、業務内容や、募集要項に記載していない仔細な事項を決定するための場を設けることや、教育委員会等に指定管理者が従うことが求められることなどが記載されていた。前述の「協定に関する基本事項」と、目次・見出し名が類似しており、内容も一部重複しているが、「協議」という目次・見出し名を設けている自治体が13団体あり言及率が25.5%あることや、内容としても「協定に関する基本事項」では指定管理者決定後の手続き等既に決定していることが記載される傾向にあるが、「協議」では、現状では決定していないことの仔細を指定管理者決定後相談する場を設けたいという自治体側の意向が読み取れる内容が記載される傾向にあったことから、まとめることは不適切と考え、独立した項目とすることとした。

「その他」は、「その他」という目次・見出し名となっているものや、「その他」と同様の内容を示すもの、上記までのどこにも属さない目次・見出し名が記載されている部分である。目次・見出し名としては「その他」「留意事項」「特記事項」があり、これら以外には使用する語句にはバリエーションはみられなかった。募集要項本文の内容としては、応募書類の返却等取り扱いに関するものや、指定管理者が運営を開始するまでに不測の事態が起こった場合の指定の取り消しや、教育委員会と指定管理者との関係について説明するものなど、自治体ごとに多様な事項が記載されていた。言及している自治

体数は38団体であり、言及率は74.5%である。言及率が7割以上と、比較的多くの自治体が「その他」を設け留意事項を記載しているが、内容としては、今回策定した20項目の分類のどれかに属するものが多いことが確認された。

以上のように、募集要項で取り上げられる内容は、20項目に分類出来た。そのうち「管理の基準」に言及している自治体が約半数にのぼっていた。

さらに、「管理の基準」と記載されていないものの、図書館の機能・役割に関連する項目も存在していた。法律・通知で例示される項目の中で図書館の機能・役割に関係する項目は「管理の基準」のみであるため、「管理の基準」以外の運営方針が示されているとすれば、通知に拠らず自治体が独自に定めた項目の中であると考えられる。

### 3.2 法律・通知で例示される項目との比較

自治体独自の項目を特定するために、「募集要項の概要の分析」で作成した20項目と、法律・通知で例示される項目との対応を検証した。参照した通知は、地方自治法第244条（昭和22年法律第67号）、総務省自治行政局長通知「地方自治法の一部を改正する法律の公布について（通知）」（平成15年7月17日総行行第87号）、総務事務次官「平成20年度地方財政の運営について」（平成20年6月6日総財財第33号）、総務省自治行政局長「指定管理者制度の運用について」（平成22年12月28日総行経第38号）の4点である。前稿<sup>(36)</sup>では、これら4つの法律・通知内の記述内容から、法律・通知で自治体が指定管理者を募集する際に示すべきと例示される項目である表3を作成した。「言及のある法律・通知」列に表記のある通知のアルファベットは、A 自治行政局長通知「地方自治法の一部を改正する法律の公布について（通知）」（平成15年7月17日総行行第87号）はA通知、B 総務事務次官「平成20年度地方財政の運営について」（平成20年6月6日総財財第33号）はB通知、C 総務省自治行政局長「指定管理者制度の運用について」（平成22年12月28日総行経第38号）はC通知と記す。記載が想定される内容の欄は、筆者が通知や実際の募集要項等を参照しながら内容を端的に表すものとして例を作成した。多くの自治体が国の「通知」に示された価値軸を採用するか、そのまま踏襲して外部に示しているため<sup>(37)</sup>、地方自治体は、表3に記載している項目をなんらかの方法で指定管理者募集時に規定し、公表していると思われる。

表3 法律・通知で例示される項目

法律・通知で例示される項目	言及のある法律・通知	記載が想定される内容
施設の名称	地方自治法第244の2	施設の名称
指定の期間	地方自治法第244の2の5	指定管理者が施設を管理運営する期間
指定の手続	地方自治法第244の2の4	指定を受ける際の申請の方法、選定基準
申請の方法	A 通知	指定を受ける際の申請の方法
選定基準	A 通知	自治体が指定管理者を選定する際の基準
事業計画書に沿った管理を安定して行う物的能力人的能力を有していること	A 通知	自治体が指定管理者に求める管理体制、人員体制
事業計画書の提出	A 通知	指定管理者が自治体に提出する事業計画書について
休館日	A 通知	当該施設の休館日
開館時間	A 通知	当該施設の開館日
使用制限の要件等	A 通知	指定管理者が運営を行う際の住民の使用について
個人に関する情報の取扱い	A 通知	指定管理者が取得した個人情報の取り扱いについて
管理の基準	地方自治法第244の2の4	当該施設を運営するに当たっての基本的な条件
業務の範囲	地方自治法第244の2の4	指定管理者が管理を行う具体的範囲
指定管理者が行う管理の業務について、その具体的範囲	A 通知	指定管理者が管理を行う具体的範囲
施設の維持管理等の範囲	A 通知	指定管理者が管理を行う具体的範囲
利用料金	A 通知	住民が施設を利用する際に指定管理者が徴収できる料金
指定管理者に支出する委託費の額	A 通知	自治体が指定管理者に支払う額
細目的事項、協議	A 通知	指定管理と自治体が施設を運営するにあたって必要な事項
施設の種別に応じた必要な体制に関する事項	B 通知	自治体が指定管理者に求める管理体制、人員体制
協定の締結	A 通知	指定管理と自治体が施設を運営するにあたって必要な事項
料金収入の実績や管理経費等の収支状況	A 通知	指定管理者が施設運営にあたってかかった経費等
第三者へ一括委託の禁止	A 通知	指定管理者が第3者へ運営を一括委託することの禁止
リスク分担に関する事項	B 通知	自治体と指定管理者のリスク分担
損害賠償責任保険等の加入に関する事項	B 通知	自治体が指定管理者に求める保険加入
労働法令の遵守	C 通知	自治体が指定管理者に求める労働法令の遵守

(『佐藤聡子(2020)「公立図書館の指定管理者制度に関する国の認識：検討過程・通知等の分析から」『同志社図書館情報学』30、74-94。』より引用)

表3で示した法律・通知で例示される項目と前述で作成した20項目の対応を表4に示す。表4で募集要項に見られる項目が法律・通知で例示される項目と一致しているものは比較の列に○を、一致していないものは×を示す。

表4 募集要項と法律・通知との一致

分類項目	法律・通知との比較
導入文	×
管理に関する基本的な考え方	×
管理の基準	○
運営の方針	×
導入施設の基本情報	○
指定の基本事項	○
応募の基本事項	×
選定	○
協定に関する基本事項	○
指定管理者の体制	○
業務内容	○
業務の範囲	○
経理・物品	○
法令の遵守、関係条例	○
留意が求められる事項	○
リスク分担・損害賠償	○
報告・評価	○
引き継ぎ	×
協議	○
その他	×

表4で、法律・通知で例示される項目と一致していない項目は、指定管理者制度導入にあたって自治体が独自に定めた項目であると考えられる。一致しなかった項目のうち「その他」を除いた各項目について考察する。

「導入文」は、指定管理者制度の目的や、当該施設の機能・役割について記載した部分であり、自治体が指定管理者や住民に対して、指定管理者制度や当該施設の意義について説明しようとし、記載したものと思われる。

「管理に関する基本的な考え方」は、開館日や休館日等具体的に記載すべきこととして言及されていないが、自治体が「業務運営の基本的事項」として記載すべきと判断したものをここに記載していると思われる。実際の記述内容を確認すると、図書館像について言及されている部分でもあり、自治体は「業務運営の基本的事項」に図書館像が含

まれると考えていることが推測される。

「運営方針」も、「管理に関する基本的な考え方」同様、自治体が「業務運営の基本的事項」として記載すべきと判断したものをここに記載していると思われる。実際の記述内容を確認すると、図書館像について言及されている部分でもあり、自治体は「業務運営の基本的事項」に図書館像が含まれると考えていることが推測される。

「応募の基本事項」は、指定管理者に応募しようとする事業者に対して、どのような書類の提出が必要か、提出期日はいつか、などを告示している記述である。法律や通知では応募に関する事項は具体的には記載されていないが、実際に自治体が指定管理者からの応募を受け付ける際は、事務的にも必要な項目であるため募集要項に記載していると思われる。ただし、法律・通知でも「事業計画書の提出」は必要な項目として記載しており、本分析の分類作成の過程で、事業計画書等の応募の際に提出が必要な書類に関する記述は「応募の基本事項」として分類している。よって、「事業計画の提出」を「応募の基本事項」として捉えれば、この項目も、法律・通知で定められた項目であると考えられる。

「指定管理者の体制」は、指定管理者に対し具体的な人員の配置人数等を示している記述である。法律・通知では記載すべき具体的項目として直接は言及されていないが、「施設の種別に応じた必要な体制に関する事項」と「事業計画書に沿った管理を安定して行う物的能力人的能力を有していること」の確認方法として、自治体はこの項目を設け、水準を担保しようとしていると推測される。

「引き継ぎ」は、指定管理者が指定管理期間完了後の、次の指定管理者もしくは自治体に対して、業務の引き継ぎを行うことに関する記述である。法律や通知では引き継ぎに関する事項は具体的には記載されていないが、実際に自治体が指定管理者制度の運用を検討するなかで、必要な項目と判断し、募集要項に記載していると思われる。

以上のように、募集要項に記載されている項目は、法律・通知で例示される項目と、自治体が独自に策定した項目があることがわかった。自治体が独自に策定した項目は、「導入文」「管理に関する基本的な考え方」「運営方針」「応募の基本事項」「引き継ぎ」である。このうち、「応募の基本事項」は、法律・通知で記載が定められている項目で定められた内容を含んでいる。「引き継ぎ」は、指定管理期間終了後についての事務的な手続き等に関する事項であり、記述内容自体に自治体の独自性は低いと思われる。

ここまでの分析は、2011年に収集した募集要項に基づくものである。本研究を進めるにあたって、より最新の状況に合わせた分析を行う必要があると考えたため、改めて2018年にも募集要項の収集を行った。併せて、2011年と2018年共に募集要項を収集できた自治体のデータの比較を行った。2011年と2018年共に募集要項を収集できた自治体は35団体である。この35団体について、自治体種別に偏りがみられたことから、日本図書



館協会調査の公表している公立図書館に指定管理者制度を導入している自治体の種別割合に近づけるため、市9団体、その他8団体（全数）の計17団体を分析対象とした。まず、2018年の募集要項の目次・見出しを、2011年に収集した募集要項を分析した際に策定した20項目に分類し、2011年収集資料と2018年収集の比率の違い等を検討する。比較分析対象の自治体17団体の募集要項の目次・見出し名の分類結果を表5に示す。各項目を単位とし、ウィルコクソンの順位和検定を行った結果、2011年と2018年での有意差は見られなかった（有意水準 0.05、 $N=20$ 、 $p=0.646$ ）。結果を表6に示す。このことから、2011年の募集要項と、2018年の募集要項は目次・見出し名を分析する限りでは、差は見られないことがわかった。

表5 2011年収集資料と2018年収集資料の比較（N=17）

分類項目	2011		2018	
	自治体数	言及率	自治体数	言及率
導入文	16	94.1%	15	88.2%
管理に関する基本的な考え方	7	41.2%	5	29.4%
管理の基準	9	52.9%	10	58.8%
運営の方針	10	58.8%	8	47.1%
導入施設の基本情報	16	94.1%	16	94.1%
指定の基本事項	16	94.1%	15	88.2%
応募の基本事項	16	94.1%	16	94.1%
選定	16	94.1%	16	94.1%
協定に関する基本事項	15	88.2%	16	94.1%
指定管理者の体制	11	64.7%	11	64.7%
業務内容	13	76.5%	12	70.6%
業務の範囲	10	58.8%	11	64.7%
経理・物品	15	88.2%	16	94.1%
法令の遵守、関係条例	10	58.8%	8	47.1%
留意が求められる事項	12	70.6%	12	70.6%
リスク分担・損害賠償	11	64.7%	12	70.6%
報告・評価	16	94.1%	15	88.2%
引き継ぎ	6	35.3%	8	47.1%
協議	3	17.6%	3	17.6%
その他	12	70.6%	13	76.5%

表6 Wilcoxon の符号付順位和検定の結果

合計 N	20
検定の統計	45.5
標準誤差	15.227
標準化された検定の統計	-0.46
漸近有意確率（両側検定）	0.646

本節では、募集要項の概要を把握することを目的に、「目次」と「見出し」の分析を行った。まず、募集要項の内容を20項目で表すことを試み、各項目の自治体のそれぞれの言及率を算出した。その結果、47.0%の自治体が募集要項に「管理の基準」という項目を設け、記載していることがわかった。図書館像に該当するものが記載されている部分としては、「導入文」「管理に関する基本的な考え方」「管理の基準」「運営方針」があった。

また、「管理の基準」に関連する項目として、総務省通知などで「管理の基準」に記載する項目として想定されていた「開館日」などが、「管理の基準」という見出し以外で募集要項に記載されていることがわかった。同様に、「管理の基準」に関連する項目として、文部科学省の報告書などで「管理の基準」に記載する項目として想定されていた「運営方針」なども、「管理の基準」という見出し以外で募集要項に記載されていることがわかった。以上から、自治体の考える「管理の基準」は、「管理の基準」という項目を設け募集要項に記載されている他、地方自治法で規定される「管理の基準」で記載されるべきと思われる内容が、「管理の基準」という語句を用いていない箇所でも言及されていることが推測された。すなわち、自治体は、募集要項全体を「管理の基準」相当の影響力のあるものと考えているものと思われる。また、募集要項に記述される内容は、法律・通知で記載が定められている項目と、自治体が独自に策定している項目とがあることがわかった。自治体が独自に策定している項目のうち、自治体の独自性が高いと思われる項目は「導入文」「管理に関する基本的な考え方」「運営方針」などの、図書館の機能・役割に関わる項目であった。また、より最新の状況を踏まえた分析を行うために2018年にも募集要項を収集し、2011年と2018年共に募集要項を収集できた自治体のデータの比較を行った。その結果、有意差は見られなかったことから、2018年収集の募集要項でも、2011年収集の募集要項と同様、管理の基準の記載があることや、募集要項全体を「管理の基準」相当の影響力のあるものと考えていることは妥当であると考えられる。よって、以下では2018年収集の募集要項に基づき分析を行うこととした。

### 3.3 「管理の基準」の分析

前節で募集要項の構成全体に関する分析を行い、「管理の基準」に関する項目が多く取り上げられていることが確認できた。本節では、募集要項の見出し名が「管理の基準」となっている部分の記述内容に注目して、その内容の分析を行う。募集要項から見出し名が「管理の基準」となっているものの本文を抜き出し、内容を通読した上で、記載されている内容を端的に表すタグを付与することで、「管理の基準」の内容を把握する。

分析対象は、2018年に収集した募集要項のうち、「管理の基準」という見出しのある項目を作成していた自治体84団体、92点の資料である。分析では、抽出した管理の基準に付与したタグを類似したもの同士でまとめ、分類を行う。この方法でタグの付与を行った結果、「管理の基準」という項目に記載される内容は、後述の表7に記載した項目で殆ど完結することがわかった。また、これらの項目に記載される内容自体も、曖昧さや他項目との関連性が見られず、多くの自治体で同じ表記が見られる項目が多かった。一方、管理の基準のなかで、図書館に期待する機能や、図書館の持つ役割について言及している箇所のある自治体では、多様な語句が使われておりどのような内容を表しているのか端的に説明が難しい記述がみられた。記述内容を確認したところ、これらは図書館の機能・役割と密接に関わるもの記述であり、管理の基準の一部として図書館の機能・役割も多く記述されていることも予想された。

「管理の基準」で記述される内容の分類を行ったところ、言及率が10%以上であったものを表7示す。表7の配列は言及率の高い順とする。

表7に示すように言及率50%以上は3項目、25%以上は9項目であった。特に半数以上の言及率であった「法令の遵守」「個人情報の保護」「開館時間、休館日」については60%以上の団体が言及している一方、25%~50%の言及率に対応する6つの項目の言及率もすべて36%以下であり、上の3つの項目とそれ以外の項目の間には大きな差があることがわかった。また、言及率が36%以下の項目は記載内容について自治体ごとの多様性はあまりみられず、共通した内容に言及される傾向があった。また、全体を俯瞰すると、管理の基準で言及されている内容は前述で確認された、募集要項に記載されている内容と類似している。このことから、「自治体の考える『管理の基準』は、『管理の基準』という項目を設け募集要項に記載されている他、地方自治法で規定される『管理の基準』で記載されるべきと思われる内容が、『管理の基準』という語句を用いていない箇所でも言及されている」「自治体は、募集要項全体を『管理の基準』相当の影響力のあるものと考えている」という2つが、募集要項からも裏付けられた。一方、管理の基準のなかには、図書館の機能・役割について記述している自治体もみられ、記述内容も各自治体で多様な表現による記載がされていた。

表7で言及率が高かった項目や特徴ある項目は以下の通りであった。

表7 管理の基準の分類結果 (N=84)

分類項目	自治体数	言及率
法令の遵守	68	81.0%
個人情報の保護	58	69.0%
開館時間、休館日	52	61.9%
情報公開	30	35.7%
施設の維持管理	28	33.3%
人員	24	28.6%
再委託の禁止	21	25.0%
文書の保存、管理	21	25.0%
環境への配慮	21	25.0%
協定	18	21.4%
守秘義務	18	21.4%
危機管理	17	20.2%
図書館像・方針	14	16.7%
平等利用	14	16.7%
リスク分担	13	15.5%
報告書の提出	12	14.3%
地域への配慮	10	11.9%
利用の制限	10	11.9%
仕様書の参照	10	11.9%
図書館業務	9	10.7%
適切なサービス提供	9	10.7%

「法令の遵守」は、指定管理者が遵守すべき法律や条例について記載している部分である。言及している自治体数は68団体であり、言及率は81.0%である。言及されている法令としては、「関連法令を遵守すること」といった記述にとどまるものから、各法令を列挙して記載するところもあり、バリエーションが見られた。各法令を列挙している自治体では、地方自治法、社会教育法、図書館法、労働基準法、著作権法、各自治体の図書館条例、個人情報保護条例、指定管理者の指定手続きに関する条例などが挙げられている。

「個人情報の保護」は、施設を運営し業務を行う上で取得した住民の個人情報を適切に取り扱うよう求めることを記載している部分である。言及している自治体数は58団体

であり、言及率は69.0%である。記載している内容としては、各自治体の個人情報保護条例に基づき適正に扱うことを求めるものや、個人情報の扱いに関する研修の実施を求めるものなどがあつた。また、各自治体の条例へは言及せず、「個人情報を適正に取り扱うこと」といった記述に留めている自治体も見られた。

「開館時間、休館日」は、施設の開館時間や、休館日などについて記載している部分である。言及している自治体数は52団体であり、言及率は61.9%である。記載している内容としては、開館時間を「～時から～時までとする」というように指定しているものや、現行の開館時間として「～時から～である」というように記載しているものがあつた。また、指定管理者が運営を行う際の開館時間・休館日については、指定管理者から市・教育委員会へ柔軟に提案することが可能である旨の記載がみられる自治体が多かつた他、「現行の水準は維持すること」といった条件を記載する自治体もみられた。

「情報公開」は、施設の運営を行うにあたって作成・取得した情報について、適正に情報公開を行えるよう取り扱いを求めることを記載している部分である。言及している自治体数は30団体であり、言及率は35.7%である。記載している内容としては、自治体の多くが根拠となる各自治体の情報公開条例に言及した上で、情報公開のための情報の取り扱いを求めていた。また、情報公開条例が指定管理者に適用されることを明記している自治体もみられた。一部の自治体では、住民からの情報公開請求だけでなく、指定管理者へ市や教育委員会からの情報公開に応じることを定める旨の記載もあつた。

「施設の維持管理」は、指定管理者に施設の適正な維持管理を求めることを記載している部分である。言及している自治体数は28団体であり、言及率は33.3%である。典型的な文章として「施設、設備及び物品の維持管理を適切に行うこと。」があり、この項目に言及している多くの自治体がこのような文言を使用していた。また、「施設の効用を最大限に活用する」「善良な管理者として」といった文言がみられた。一部の自治体では、施設の清掃方法や駐車場の管理方法など、具体的な施設の管理に関する内容が記載されていた。

「人員」は、指定管理者が施設を運営する際の人員の配置等について記載している部分である。言及している自治体数は24団体であり、言及率は28.6%である。記載している内容は、「適正な人員配置を行うこと」といった文言に留まるものから、具体的な司書資格取得者の配置人数割合を指定するものや、これまでの経験や資質について言及するものもあり、多様であつた。また、地域に居住する者の雇用を推奨する自治体も複数みられた。

「再委託の禁止」は、指定管理者の行う業務の全面委託を禁止する旨を記載している部分である。言及している自治体数は21団体であり、言及率は25.0%である。記載内容としてはほぼ全ての自治体が、業務の全面的な再委託を禁止することと、自治体から承

認を得た一部の業務については委託が認められることを記載している。

「文書の保存・管理」は、指定管理者が施設の運営や業務を行うにあたり作成した文書等について、保存・管理することを求めたことを記載している部分である。言及している自治体数は21団体であり、言及率は25.0%である。記載内容としては、「適正に保存・管理をすること」を求めており、文書を保存する根拠として、各自治体の文書規程等を挙げる自治体もみられた。また、文書保存の規程作成を指定管理者に求める自治体や、指定管理期間終了後、保存した文書を市に提出するよう求める自治体もみられた。

「環境への配慮」は、施設の運営や業務を行う際、環境に配慮することを求めることが記載されている部分である。言及している自治体数は21団体であり、言及率は25.0%である。記載内容としては、各自治体の定めている環境関連の法令やガイドラインを遵守することを求める記述や、「ゴミ削減」「環境に配慮した物品の調達」等具体的な行動の指針を記載するものなど、多様な表現がみられた。

「図書館像・方針」は図書館に期待する機能や、図書館の持つ役割について記載している部分である。これらに言及している自治体では、多様な語句が使われており、どのような内容を表しているのか端的に説明が難しい記述がみられた。記述内容を確認したところ、これらこそが図書館像と密接に関わる記述であり、「管理の基準」の一部に図書館の運営方針や図書館像が含まれるという事前の推測はある程度、あたっていたと考えられる。ただし、言及している自治体数は14団体、言及率は16.7%であり、必ずしも高くはない。運営方針や図書館像は、「管理の基準」と明示された項目内に示されることもあるものの、多くはないと言える。

「地域への配慮」は、地域住民の雇用を推奨する旨や、地域の事業者を活用することを推奨する旨を記載している部分である。言及している自治体は10団体であり、言及率は11.9%である。また、地域住民と良好な関係を築くことを求める自治体も見られた。

「図書館業務」は、図書館の業務に関する記載をしている部分である。言及している自治体数は9団体であり、言及率は10.7%である。記載している内容としては、指定管理者が行う業務として「図書館業務」があることの記載、具体的には、図書館業務としてどのような業務が想定されるかが記載されていた。記載内容の傾向として、他項目では、同様の文言や同様の内容を示す記述が多かったのに対して、「図書館業務」の項目では、記述される文章の量と質に大きな差が見られた。具体的には、「図書館理を行うこと」といった記述に留まる自治体が見られる一方で、図書館サービスの内容を詳細に記述している自治体も見られるなどの特徴があった。

「適切なサービス提供」は、指定管理者に対して「適切なサービス提供」を行うことを求めている部分である。言及している自治体数は9団体であり、言及率は10.7%である。記載している内容としては、サービス提供について「適切な」という文言をつけて

いる自治体が多いという特徴がみられ、その他には「公平な」「安全な」等の語句の使用が見られた。

## 4. 考察

本章では、自治体の作成する募集要項に対して行った3つの分析結果についてそれぞれ考察する。

### 4.1 募集要項に記載されている内容の把握

本分析では、募集要項の内容を端的に示すものとして「目次」や「見出し」があると考え、募集要項の目次と見出しを基に、記載されている内容の全容を整理し、募集要項の概要を表す項目として、20項目を作成した。最も自治体の言及が多い項目は「導入施設の基本情報」で、言及している自治体数は48団体であり、言及率は94.1%である。言及率が80%以上と高い項目には、「指定の基本事項」(43団体/84.3%)、「応募の基本事項」(44団体/86.4%)、「選定」(43団体/84.3%)、「協定に関する基本事項」(41団体/80.4%)、「経理・物品」(44団体/86.3%)があり、指定管理者の応募や選定にあたって必要な事項が記載されていることがわかる。これらの項目は記述内容をみても、自治体ごとに記載する内容が似通っている。一方で、「導入文」(42団体/82.4%)、「管理に関する基本的な考え方」(26団体/51.0%)、「運営の方針」(21団体/41.2%)は、自治体の現在の図書館の考えや、指定管理者に求める図書館の運営方針など、図書館の機能・役割についての記述を含む、自治体によって多様な記述がなされていた。また、「管理の基準」に関連する項目として、総務省通知などで「管理の基準」に記載する項目として想定されていた「開館日」などが、「管理の基準」以外の項目に記載されていることがわかった。同様に、「管理の基準」に関連する項目として、文部科学省の報告書などで「管理の基準」に記載する項目として想定されていた「運営方針」なども、「管理の基準」という見出し以外で募集要項に記載されていることがわかった。以上から、自治体の考える「管理の基準」は、「管理の基準」という項目を設け募集要項に記載されている他、地方自治法で規定される「管理の基準」で記載されるべきと思われる内容が、「管理の基準」という語句を用いていない箇所でも言及されていることが推測された。すなわち、自治体は、募集要項全体を「管理の基準」相当の影響力のあるものと考えているものと思われる。また、募集要項に記述される内容は、法律・通知で記載が定められている項目と、自治体が独自に策定している項目とがあることがわかった。

## 4.2 国の方針との比較

法律・通知で例示される項目との対応を検討した結果、法律・通知で例示される25項目は前述で作成した募集要項の20項目に含まれていた。法律・通知で例示される項目では示されていないが、募集要項でのみ示される項目には、「導入文」「管理に関する基本的な考え方」「運営の方針」「応募の基本事項」「引き継ぎ」があった。「応募の基本事項」「引き継ぎ」は、自治体が指定管理者を募集するにあたって応募の期間や提出書類の提示や、指定管理者が決定後から指定管理での運営が開始するまでの期間の流れについてなど、実務的な内容が記述されている。法律・通知で例示されている項目ではないが、実際に指定管理者制度を導入するにあたって検討・提示が必要な項目であり、自治体はこれを募集要項に記載していると考えられる。「導入文」「管理に関する基本的な考え方」「運営の方針」は、自治体の現在の図書館の考えや、指定管理者に求める図書館の運営方針など、図書館の機能・役割を含んだ記述がされている。法律・通知で例示される項目のうち、これらと類似する項目には「管理の基準」がある。「管理の基準」には「住民が当該公の施設を利用するに当たっての基本的な条件、休館日・開館時間・使用制限の要件等のほか、管理を通じて取得した個人に関する情報の取扱いなど当該公の施設の適正な管理の観点から必要不可欠である業務運営の基本的事項を定めるものであること」などを記述することが想定されている。前述の①募集要項に記載されている内容の把握の結果から、多くの自治体が、現在の図書館の考えや、指定管理者に求める図書館の運営方針など、図書館の機能・役割について指定管理者に対して提示するために、募集要項に項目を設け記述している。このことから、国の考える指定管理者制度の運用よりも、自治体の考える指定管理者制度の運用のほうが、単に施設の管理だけでなく、より当該施設の在り方や、今後の目指す姿を反映させた運営をすることを想定していることが示唆される。この示唆は、前稿の国の近年の図書館の指定管理者制度導入に対する姿勢と合わせて考えると、図書館の指定管理者制度導入について、国よりも自治体のほうが、図書館の機能・役割を明確にした運営を意図している可能性がある。

## 4.3 「管理の基準」の内容の分析

「管理の基準」で記述される項目で言及率が10%以上のものは21項目あり、「管理の基準」の内容はこの21項目で殆ど完結する。また、これらの項目に記載される内容自体も、曖昧さや他項目との関連性が見られず、多くの自治体で同じ表記であった。最も自治体の言及が多い項目は「法令の遵守」で、言及している自治体数は68団体であり、言及率は81.0%である「個人情報保護」(58団体/69.0%)、「開館時間、休館日」(52団体/61.9%)も、言及する自治体が多く、また、これらの項目は法律・通知で例示される項目に含まれる。図書館の機能・役割が含まれる項目には「図書館像・方針」があり、



この項目には図書館に期待する機能や、図書館の持つ役割を記述している。本調査では、法律と通知の内容から、自治体の期待する図書館の機能・役割の記載が想定される項目として「管理の基準」があると考え、募集要項の記述のうち「管理の基準」を抽出しどのような記述がなされているか分析を行った。「管理の基準」の項目内で図書館の機能・役割に言及している自治体は14団体、言及率は16.7%と、他項目と比べても少なかった。

## 5. 結論と今後の課題

本稿は、公立図書館に指定管理者制度を導入している自治体は、指定管理者を募集する際に作成する募集要項にどのような項目を記載しているか分析し、自治体が募集要項に、期待する図書館の機能・役割について記述しているか検討した。分析は3段階に分けて行い①募集要項に記載されている内容の把握、②国の方針との比較、③「管理の基準」の内容の分析、の3段階で分析を行った。

①募集要項に記載されている内容の把握と②国の方針との比較では、募集要項の内容を表す20項目を作成した。その結果、募集要項には、法律・通知で記載が定められている項目を含めた、指定管理者の応募や選定にあたって必要な事項が記載されている他、法律・通知で記載が定められていないが、「導入文」(42団体/82.4%)、「管理に関する基本的な考え方」(26団体/51.0%)、「運営の方針」(21団体/41.2%)といった、自治体の現在の図書館の考えや、指定管理者に求める図書館の運営方針など、図書館の機能・役割についての記述を含む項目が記載されていることがわかった。前者は、自治体間で類似した記述内容がみられるが、後者は、自治体によって多様な記述がなされていた。このことから、国の考える指定管理者制度の運用よりも、自治体の考える指定管理者制度の運用のほうが、単に施設の管理だけでなく、より当該施設の在り方や、今後の目指す姿を反映させた運営をすることを想定していることが示唆される。また、前稿の国の近年の図書館の指定管理者制度導入に対する姿勢と合わせて考えると、図書館の指定管理者制度導入について、国よりも自治体のほうが、図書館の機能・役割を明確にした運営を意図している可能性があることがわかった。

③「管理の基準」の内容の分析から、「管理の基準」で記述される項目で言及率が10%以上のものは21項目あり、「管理の基準」の内容はこの21項目でほとんどの自治体の記載内容を網羅することが出来、また、「管理の基準」内に記載される項目は、法律・通知で例示される項目が多いことがわかった。図書館の機能・役割を記述する項目に「図書館像・方針」があったが、言及する自治体数は14団体、言及率は16.7%であり、必ずしも多くない。

以上の結果から、募集要項には、自治体の期待する図書館の機能・役割が、「導入文」

「管理に関する基本的な考え方」「運営の方針」、また、「管理の基準」の一部に記述されていることが明らかになった。また、これらの項目の記述は、国の示す法律や通知で例示される項目としては示されておらず、自治体が独自に策定をしている項目である。また、指定管理者制度導入にあたって国によって法律・通知で例示される項目は、自治体の策定する募集要項よりも、記載される項目は限定的であった。募集要項の、項目だけでなく、本文の記述内容としても、自治体ごとに多様な記述がなされていた。このことから、自治体は募集要項の策定の際、国の文書等を参照して策定しただけではなく、自らの自治体に適した図書館の機能・役割を検討し、記述していることが示唆される。これらのことから、図書館への指定管理者制度導入について、自治体は、国が想定しているよりも、自らの自治体の図書館に適した形で運営しようとする選択肢として、指定管理者制度を活用している可能性がある。

冒頭で述べたように、本研究は、公立図書館に指定管理者制度を導入している自治体は、図書館をどのようなものと認識し、どういった機能・役割を果たすことを期待しているのか。また、どういった運営方針の下で、どのような運営を指定管理者に求めているのかを明らかにすることが必要である、という問題意識の下で実施した。本稿では、公立図書館の指定管理者制度導入時に策定する募集要項の分析を通して、募集要項には自治体の期待する図書館の機能・役割が記述され、またそれらは国の通知等の影響を受けた項目ではないことが確認された。今後、募集要項の記述内容自体の分析から、図書館へ指定管理者制度を導入した自治体が図書館へ期待する機能・役割を明らかにする必要がある。

本研究は筑波大学情報学群知識情報図書館学類の卒業論文（2011年度）、同志社大学大学院総合政策科学研究科の修士論文（2019年度）及び「日本図書館情報学会第66回研究大会発表論文集」に掲載された発表論文に追加調査をし、加筆修正したものである。調査にご協力をいただいた全国の自治体の皆様には深く感謝を申し上げます。

#### 注・引用文献

- (1) 佐藤聡子（2020）「公立図書館の指定管理者制度に関する国の認識：検討過程・通知等の分析から」『同志社図書館情報学』30、74-94。
- (2) 衆議院文部科学委員会（2008）「社会教育法等の一部を改正する法律案に対する附帯決議」衆議院ホームページ（2023年12月5日取得、[http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_rchome.nsf/html/rchome/Futai/monkaC551F2529ABB0EE649257458002987DD.htm](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_rchome.nsf/html/rchome/Futai/monkaC551F2529ABB0EE649257458002987DD.htm)）。
- (3) 参議院文教科学委員会（2008）「社会教育法等の一部を改正する法律案に対する附帯決議」参議院ホームページ（2023年12月5日取得、[https://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/ketsugi/169/f068\\_060301.pdf](https://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/ketsugi/169/f068_060301.pdf)）。
- (4) 経済諮問会議（2016）「平成28年第19回経済財政諮問会議議事要旨」内閣府ホームページ（2023年12月5日取得、

- <https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/minutes/2016/1125/gijiyoushi.pdf>。
- (5) 総務省 (2016)「経済・財政一体改革の推進に向けた地方行財政改革の取組について—平成28年11月25日高市議員提出資料」内閣府ホームページ (2023年12月5日取得、  
[https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/minutes/2016/1125/shiryu\\_07.pdf](https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/minutes/2016/1125/shiryu_07.pdf))。
  - (6) 日本図書館協会 (2016)「公立図書館の指定管理者制度について—2016」  
日本図書館協会ホームページ (2023年12月5日取得、  
<https://www.jla.or.jp/Portals/0/data/kenkai/sitekanrikeikai2016.pdf>)。
  - (7) 日本図書館協会 (2023)「令和6 (2024) 年度予算における図書館関係地方交付税について (要望)」日本図書館協会ホームページ (2023年12月5日取得、  
<https://www.jla.or.jp/demand/tabid/78/Default.aspx?itemid=7130>)。
  - (8) 桑原芳哉 (2018)「公立図書館の指定管理者制度導入状況—近年の動向」『尚絅大学研究紀要 A. 人文・社会科学編』50、31-44。
  - (9) 前掲(1)
  - (10) 本稿「3.2 法律・通知で例示される項目との比較」表3参照
  - (11) 大瀧英知・三宅論 (2010)「指定管理者制度による都市公園の管理運営における協働事業の実態とあり方—御所湖広域公園と花巻広域公園を事例として」『都市計画論文集』42(3)、181-6。
  - (12) 金子愛 (2014)「指定管理者制度を導入した公の施設の地域的役割—群馬県高崎市を事例に」『地理空間』7(1)、67-82。
  - (13) 前田博・進士五十八 (2008)「都市公園管理史における指定管理者制度導入の意味」『東京農業大学 農学集報告』53(3)、274-82。
  - (14) 三野靖 (2005)「指定管理者制度—自治体施設を条例で変える」公人社。
  - (15) 三野靖 (2015)「公の施設における指定管理者制度と公共性確保ルール」『自治総研』41(6)、1-63。
  - (16) 安藤友張 (2008)「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)、253-269。
  - (17) 赤山みほ (2016)「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)、242-254。
  - (18) 水沼友宏 (2016)「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)、221-241。
  - (19) 松本直樹・安形輝・大谷康晴 (2020)「公立図書館を対象とした指定管理者の選定における競争的環境」『日本図書館情報学会誌』66(1)、19-29。
  - (20) 田中宏樹 (2009)「指定管理者制度と公立図書館：制度面から見る指定管理者制度の問題点と可能性」修士論文、東京大学。
  - (21) 折原守 (2003)「図書館の管理運営—指定管理者制度の導入」『図書館雑誌』97(12)、838-40。
  - (22) 松本直樹 (2020)「公立図書館の指定管理者制度導入に対する地方議員の認識」『第68回日本図書館情報学会研究大会発表論文集』87-90。
  - (23) 前田智子 (2018)「指定管理者制度の政策目的活用に関する研究—複合的要因によるA市図書館の政策分野横断的展開」『公共政策志林』6、105-18。
  - (24) 佐藤聡子・佐藤翔 (2019)「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」『同志社図書館情報学』29、61-86。
  - (25) 新谷良文・豊田高広・三村敦美 (2007)「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。

- (26) 猪谷千香 (2014) 「つながる図書館—コミュニティの核をめざす試み」 筑摩書房。
- (27) 中川幾郎 (2006) 「第2章 自治体文化政策と指定管理者制度のあり方」 小林真里『指定管理者制度—文化的公共性を支えるのは誰か』 22-34、時事通信社。
- (28) 山下聡子・佐藤翔 (2013) 「地方公共団体の公立図書館への指定管理者制度導入と運営方針—募集要項等に関する調査」 情報メディア学会 第12回研究大会予稿、2013年7月、鶴見大学。
- (29) 八戸市「八戸市図書館条例」 八戸市 (2023年12月5日取得、  
[https://en3-jg.d1-law.com/hachinohe/d1w\\_reiki/H327901010031/H327901010031.html](https://en3-jg.d1-law.com/hachinohe/d1w_reiki/H327901010031/H327901010031.html))。
- (30) 静岡県経営管理部行政経営課 (2019) 「指定管理者制度の手引き」  
静岡県ホームページ (2023年12月5日取得、[https://www.pref.shizuoka.jp/\\_res/projects/default\\_project/\\_page\\_/001/011/715/tebiki202203.pdf](https://www.pref.shizuoka.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/011/715/tebiki202203.pdf))。
- (31) 日本図書館協会 (2010) 「指定管理者制度導入2010調査 (報告)」  
日本図書館協会ホームページ (2023年12月4日取得、  
<https://www.jla.or.jp/Portals/0/images/committe/torikumi/siteii2010.pdf>)。
- (32) 日本図書館協会 (2017) 「指定管理者制度導入2010調査 (報告)」  
日本図書館協会ホームページ (2023年12月4日取得、  
<https://www.jla.or.jp/Portals/0/images/committe/torikumi/siteii2017.pdf>)。
- (33) 日本図書館協会図書館政策企画委員会 (2010) 「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2010年調査 (報告) 別表」 日本図書館協会ホームページ (2023年12月4日取得、  
<https://www.jla.or.jp/Portals/0/images/committe/torikumi/siteii2010appendix.pdf>)。
- (34) 日本図書館協会図書館政策企画委員会 (2017) 「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2017年調査 (報告) 別表」 日本図書館協会ホームページ (2023年12月4日取得、  
<http://www.jla.or.jp/Portals/0/images/committe/torikumi/siteii2017appendix.pdf>)。
- (35) 前掲(5)
- (36) 前掲(8)
- (37) 前掲(26)

(さとう さとこ。2023年12月5日受理)