

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

松本直樹(慶應義塾大学)

matsumoton@keio.jp

【抄録】

本研究は、指定管理者制度導入の議論において、地方議員の図書館に対する認識を明らかにすることを目的とする。対象は 2019 年度までに指定管理者制度を導入した自治体のうちの市 (216 市) である。分析は KJ 法を用いて行い、合計で 104 の概念を抽出した。賛成の理由として、① 社会情勢・自治体方針との整合性、② 手続きの適切性、③ 他自治体図書館の成功、④ 図書館の失敗、⑤ 職員問題、⑥ ガバナンス、⑦ 導入により期待される効果が、反対の理由として、① 制度的不適合、② 制度運用がもたらす課題、③ 手続き上の問題、④ 導入により危惧される問題、⑤ 職員問題、⑥ 本来的あり方、が明らかとなった。

1. 問題意識と関連文献

1.1. 問題意識

地方自治体において、地方議員は図書館のあり方に大きな影響を持つ。これは、地方議員は首長とならば二元代表制の一翼を担っているためである。確かに、首長と比較した場合、その影響力は限定的であるが、一定の影響力をもつことは間違いない。

これまで、地方議会で図書館の予算、新館建設、施設廃止、運営形態のあり方などが、しばしば取り上げられてきた。そこでは、多くの議論が交わされ、場合によっては首長の方針が覆ることもあった。

一定の影響力を持つ議会の地方議員が図書館にどのような認識を持っているのかは、図書館の運営にとって重要である。先行文献では、こうした議員の認識について検討されたこともあるが、十分明らかにされてきたとはいえない。

本研究では、指定管理者制度導入の議論において、地方議員の図書館に対する認識を明らかにする。このことは、地方議員が図書館の指定管理者制度にどのような期待をしているのか、さらには図書館一般にどのような役割を期待しているのか、を知る上で重要である。

1.2. 関連文献

地方議員の図書館への認識や指定管理者制度に対する認識を取り上げた文献は、これまでいくつかある。松本¹⁾は埼玉県内 42 自治体を対象に 3 年

間の定例会の発言を分析している。指定管理者制度導入については、議員の関心の程度²⁾や議会における議員の対応³⁾、議員の認識の変化⁴⁾などの文献があるが、指定管理者制度に関わる地方議員の認識を自治体横断的に調査した文献はない。

2. 研究目的と方法

本研究の目的は、指定管理者制度導入に対する発言をとおして、地方議員の図書館に対する認識を明らかにすることである。具体的には以下のリサーチクエスチョン(RQ)を設定した。RQ1: 地方議員が指定管理者制度に賛成する理由はなぜか、RQ2: 地方議員が指定管理者制度に反対する理由はなぜか、である。

調査では、地方議会における指定管理者制度導入の際の議論を確認した。公の施設に対して指定管理者制度を導入する場合、地方自治法により条例で設置及び管理に関する事項を定める必要がある。そこで、条例制定時の定例会における討議を確認した。

指定管理者制度導入時期及び図書館設置条例の改正時期を例規集で確認した上で、各自治体の議会会議録の検索システムで「指定管理」「図書館」「条例」等のキーワードを入力し発言を検索した。事前に導入時期等を確認したのは、議会における議論の時期を推定するためである。

対象とした自治体は「市」である。「市」としたのは数が多く議会会議録の公開が進んでいるためである。

2019年までに指定管理者制度を導入した市は216市確認できた。対象となった自治体は全て議会会議録をウェブで公開していた。

指定管理者制度導入の条例改正に際しては、議会において通常、以下の流れで議論が行われる。まず、定例会において執行機関から提案・趣旨説明が行われる。そして、質問の後、委員会に付託される。委員会で実質的な議論が行われ、再び定例会で委員長から委員会報告が行われ、質疑および討議の後、採決される。一連のこうした流れの中で、本研究では議員の主張がまとまって表明される討議の発言を分析対象とした。発言以外に、発言の年、発言者名、政党名、賛否のデータを取得した。

発言はKJ法⁹⁾を用いて分析した。具体的には発言を読み込んだ上で、主張の根拠を抜き出し「概念」(KJ法の「表札」)を付与した。次に、概念を「グループ」にまとめ、新たな概念名を付与した。本研究では発言の多様性に留意し、出現回数が少ない発言であっても採用した。

発言の中には、文部科学省、総務省、日本図書館協会などのいわば権威があると見なされる機関の見解を参照しながら、主張を展開しているものが見られた。

3. 調査結果

3.1. 調査結果の概要

調査した自治体数は216市である。このうち、データが得られた自治体は129市(61.4%)であった。得られなかった自治体は87市で、その内訳は、議論が行われなかったものが69市、議会会議録が遡及できず確認できなかったものが18市であった。得られた発言総数は268件であり、1自治体あたり2.08件である。賛否に関しては賛成が86件、反対は182件であった。政党では共産党所属議員が111名と多かった。その賛否は1人を除き全て反対であった。また、共産党に次いで多かったのは16名の公明党であり、すべて賛成であった。地方議会は政党組織率が低いことと、所属会派以上の情報を得られないことが多いことから、それ以上の分析はできなかったが、前記2政党以外は賛成が69名、反対は72名であった。

概念は全部で104であった。それらを「賛成」「反対」に分けた上で、グループに分けていった。概念のうち9つはグループに入れることができなかった。

3.2. 賛成の意見 (RQ1)

指定管理者制度導入に対する賛成の概念数は38で、それらは7つのグループ(KJ法の「グループ編成の表札」)に分けることができた。7つは、①社会情勢・自治体施策との整合性、②手続きの適切性、③他自治体図書館の成功、④図書館の失敗、⑤職員問題、⑥ガバナンス、⑦導入により期待される効果、である。

①社会情勢・自治体施策との整合性(7, 数値は概念数。以下同様)とは、社会情勢や自治体施策に沿っていることを賛成の根拠としたものである。具体的には「社会情勢の要請」「行財政改革」「職員定数抑制」「効率的行政運営」「官民協働」「住民自治能力向上」など、近年の自治体運営で重視される事柄が挙げられている。また、指定管理者制度をすでに導入している「他施設導入の効果」もあった。

②手続きの適切性(1)の概念は一つである。手順を踏んだ条例改正であることを賛成の根拠としたものである。③他自治体図書館の成功(2)は、全国的に有名な図書館や近隣自治体図書館の「高い評価」「サービス向上」が根拠となっているものである。

④図書館の失敗(4)は、現状の図書館が抱える問題が、賛成の根拠となっているものである。そうしたものとして、「自己改善放棄」「利用者減少」「市民財産毀損」「活動停滞」などである。⑤職員問題(4)は、現状の問題として「非専門的職員による運営」「雇止め」が、また、指定管理者制度導入による「専門的職員雇用」「長期的雇用」が挙げられている。

⑥ガバナンス(7)は、導入時又は導入後、どのように指定管理者をコントロールするか、に関わるものである。これらの多くの発言は、指定管理者導入に対する懸念を払拭することを意図しての発言であった。まず、指定管理者の募集段階では、「仕様書・募集要項による統制」が挙げられる。次に、組織体制として「直営館統制」「所管部署設置」「第三者機関設置」が挙げられている。一方で、このことに関しては、行政の「関与継続への懸念」も示されている。そして、

運営の結果に対しては「実績による評価」「議会による評価」が挙げられている。

⑦導入により期待される効果(13)は、大きく3つに分類される。最初は「民間ノウハウの活用」である。これにより「サービス向上」「接遇向上」「新規サービス開発」「技術革新」が期待されている。次は「事業者による効果的運営」であり、それは「裁量の活用」により可能になり「開館日・時間拡大」が期待される。最後に「将来への期待」、具体例としては「にぎわい創出」「地域振興」「地域に根ざした運営」「新しい価値創造」が挙げられている。

3.2. 反対の意見 (RQ2)

反対の概念数は57で、それらは6つのグループに分けることができた。6つは、①制度的不適合、②制度運用がもたらす課題、③手続き上の問題、④導入により危惧される問題、⑤職員問題、⑥本来的あり方、である。

①制度的不適合(6)とは、法令の解釈やその主旨と関係して、図書館への指定管理者制度適用は望ましくない、というものである。具体的には「文部科学省による法解釈変更の不当性」「教育機関への適用の疑義」「知る権利保障機関への適用の疑義」「図書館の無料原則との親和性」「情報公開対象からの除外」「個人情報保護への懸念」である。

②制度運用がもたらす課題(10)には、指定管理者制度による運営の結果生じる問題と関係する概念をまとめた。指定期間の制限により「一貫運営ができないこと」、人件費抑制による「官製ワーキングプア問題」、無料原則等による「インセンティブ不在」、多様な職員混在による「偽装請負の懸念」、民間企業運営による「企業利益優先への懸念」などである。

また、企画・実施部門の分離による「企画立案からの阻害」、運営への「住民参加の困難性」、事業者が運営主体になることによる「ボランティア活動への悪影響」や「行政・公的機関との連携困難」「学校・学校図書館との連携困難」などである。

③手続き上の問題(12)とは、条例改正に向けた手続きに何らかの問題があるという主張である。まず、図書館の活動の目的や理念などが明示されない「理念提示の欠如」が挙げられる。次に、条例改正の「手

続きが拙速」であること、「手続きに瑕疵のあること」も挙げられる。前者と関連して、「行政のみの検討」「非専門家のみによる決定」の他、「市民の合意調達不足」などもある。また、「他自治体の研究不足」「行政の勉強不足」なども関連している。後者と関連して、「情報の隠蔽」「秘密主義」が挙げられる。

また、議会への提案段階であるにも関わらず、行政に「事業者との過度の密着」が見られること、「事業者の過度の優遇」も問題視されている。

④導入により危惧される問題(15)では、まず、基本的なこととして、図書館が直営でなくなることによつて、「市民の誇りの消失」が挙げられている。また、選択した事業者によっては「適格性に疑問」がある場合や「運営ノウハウの不足」が危惧されている。

運営・サービスに関しては、「指定期間の短さ」「コスト削減」「評価対象事項偏重」などにより、「サービスの低下」が危惧されており、他にも「市民ニーズの軽視」「労働集約的サービスの削減」などが懸念事項に挙げられている。同時に、事業者運営により「他自治体図書館との連携・ネットワーク」が困難になるともいわれている。

長期的には、事業者の「ノウハウの囲い込み」、行政側の「ノウハウの喪失」「評価能力の喪失」が危惧されている。また、先行自治体で見られるとされる「コスト上昇」も挙げられている。最後に、現状、すでに「コスト削減の限界」に来ており、導入により運営に支障を来すことが懸念されている。

⑤職員問題(6)の概念は、他のサブカテゴリに入るものもあるが、人に関わる問題としてまとめた方が適切と考え、一つにまとめた。まず、自治体の根本的問題として、「職員定数削減の不当性」が挙げられている。また、本来的には、経験豊富な専門的職員である「司書配置」が必要であり、そのことにより職員に「ノウハウの蓄積」がされると主張されている。

指定管理者制度導入に際しては、「職員の反対への配慮」や、「組合協議の非実施」も課題とされている。最後に、指定管理者制度に移行した場合の「残留職員問題」も懸念事項として挙げられている。

⑥本来的あり方(8)とは、まず、図書館は「文化的バロメーター」であることが挙げられている。そして、

販わい創出などより「本来の図書館」の実現こそ重要であること、そのためには、まず「自己改善」「専門的知識の運営への反映」こそが肝要とされている。また、指定管理者制度では企画実施の分離により「柔軟な対応」が困難であるが、直営では容易であるとされ、これこそが図書館本来の姿とされている。

具体的なサービスとして、図書館にとって重要な「資料要求への適切な応答」「選書・レファレンス」「課題解決支援」が指定管理者制度のもとで適切に実施されるか危惧されている。

4. 考察

本研究では、指定管理者制度導入の議会の議論において、地方議員の図書館に対する認識を明らかにすることを目的とし、RQ1「地方議員が指定管理者制度に賛成する理由はなぜか」、RQ2「地方議員が指定管理者制度に反対する理由はなぜか」を検討した。

調査の結果、まず RQ1 については、①社会情勢・自治体施策との整合性、②手続きの適切性、③他自治体図書館の成功、④図書館の失敗、⑤職員問題、⑥ガバナンスの形態、⑦導入により期待される効果、を見いだすことができた。RQ2 については、①制度的不適合、②制度運用がもたらす課題、③手続き上の問題、④導入により危惧される問題、⑤職員問題、⑥本来のあり方、を見いだすことができた。

以上の分析を踏まえ、地方議員が指定管理者制度の議論をとおして図書館にどのようなことを期待しているのかを考えたい。これまで見てきた概念及びグループは、公の施設一般について述べているものと、特に図書館について述べているものが見られる。本稿では、議論を十分展開できないが、以下、試論として、グループに焦点を絞ってそれらを分けてみたい。

まず、抽出したグループのうち、指定管理者制度に固有のものは、賛—①社会情勢・自治体方針との整合性（「賛」は賛成、「反」は反対を表す、以下同様）、賛—②手続きの適切性、賛—⑥ガバナンス、賛—⑦導入により期待される効果、反—③手続き上の問題である。例えば、賛—②手続きの適切性は、

図書館に限らず、公の施設一般で求められる手続きという。

次に指定管理者制度導入という文脈ではあるが、図書館への議員の期待と関係するものとして、まず、賛—③他自治体図書館の成功、反—⑥本来のあり方が挙げられる。例えば、賛—③他自治体図書館の成功は、議員が図書館に期待していることの違いややすい例である。また、反—①制度的不適合、反—②制度運用がもたらす課題は、図書館行政が守るべき規範と議員が捉えているものである。

最後に、賛—④図書館の失敗、賛—⑤職員問題、反—④導入により危惧される問題、反—⑤職員問題、は議論の方向性を逆にすることで、議員の期待と解釈することができる。例えば、賛—④図書館の失敗の「利用者減少」は、議員が多くの市民に図書館が利用されることを期待していることの裏返しといえよう。

本研究の限界として、まず、コーディングを複数人で行っていない点が挙げられる。次に、グループ間の関係を十分整理できなかった点が挙げられる。これらは、今後の課題としたい。

【注・引用文献】

- 1) 松本直樹「地方議員の図書館への関心に関する予備的考察：埼玉県市議会の議会会議録分析をもとに」『日本図書館情報学会誌』 vol. 54, no. 1, 2008, p. 39-56.
- 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』 vol. 54, no. 4, 2008, p. 253-269.
- 3) 神崎英一「神栖市議会は図書館の指定管理者制度導入を全会一致で否決しました」『みんなの図書館』 no. 453, 2015, p. 2-7.
- 4) 佐藤聡子、佐藤翔「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』 no. 29, 2019, p. 61-89.
- 5) 川喜田二郎『発想法：創造性開発のために』中央公論社、1970、207p.