

自治体政策における政策デリバリー・システム
の意義と課題：公立図書館を例として

同志社大学大学院総合政策科学研究科

総合政策科学専攻 博士課程（後期課程）

2019年度 1001番 有本 新

目次

序章 研究目的と構成.....	1
第1節 研究概要	1
第2節 問題認識	1
第3節 政策の定義.....	12
第4節 本稿の構成.....	15
第1章 政策過程と政策実施研究	18
第1節 はじめに	18
第2節 政策実施研究による政策過程分析.....	18
第3節 実施過程を通じた情報取得と政策デリバリー・システム	27
第4節 分析の枠組み	37
第2章 指定管理者制度と図書館政策	43
第1節 はじめに	43
第2節 指定管理者制度に関する議論.....	46
第3節 図書館政策の策定意義.....	58
第4節 実施体制と図書館政策.....	65
第3章 直営方式と図書館政策の策定—伊万里市民図書館を例に	69
第1節 はじめに	69
第2節 佐賀県伊万里市民図書館	73
第3節 まとめ.....	84
第4章 指定管理者制度と図書館政策の策定—中野区立図書館を例に.....	86
第1節 はじめに	86

第2節	東京都中野区立図書館.....	86
第3節	まとめ.....	98
第5章	図書館政策と直営方式を巡る論点－墨田区立図書館を例に.....	100
第1節	はじめに.....	100
第2節	東京都墨田区立図書館.....	101
第3節	まとめ.....	110
終章	結語.....	112
第1節	本稿のまとめ.....	112
第2節	分析の限界と今後の課題.....	116
参考文献	1

序章 研究目的と構成

第1節 研究概要

本稿は、市区町村レベルの公立図書館における指定管理者制度の導入を例に、地方分権の推進に伴い、自治体は地域の実情や実態等に即した政策を策定することが役割として求められているが、そうした役割を果たしていくためにはどのような要因を考慮する必要があるのかを検討する。本稿では、分析の枠組みとして政策実施研究の知見を参考に、上述した問いを検討する。政策実施研究では、実施過程は、政策対象者や社会と接する場であり、実施担当者は政策対象者等との相互作用を通じて、可視化されていない住民の要望や、住民の生活実態等を把握できることなどが指摘されてきた。それゆえ、そうした知見を踏まえば、地域の実情や実態等に即した自治体独自の政策を策定するためには、実施過程を通じて得られる情報も考慮に入れて政策を策定する必要があると考えられる。他方で、今日の地域における公共政策の実施の担い手は、自治体だけでなく、営利組織や非営利組織などの多様なアクターが関与している。また、政策デリバリーの手法も多様化しており、民間委託や、指定管理者制度、PFI、民営化などが挙げられる。本稿では、多様化する政策デリバリー手法の中でも、政策策定と実施を分離できるとする指定管理者制度に焦点を合わせて、政策策定と実施へのアクターの関わり方が、政策策定にどのような影響を及ぼすのか分析する。最終的には、自治体が地域の実情や実態等に即した政策を策定するためには、政策実施研究が示してきたように実施過程を通じて得られる政策情報が必要であり、指定管理者制度を導入すると実施活動を指定管理者に任せることになるため、政策策定を担う自治体は実施活動を通じて政策情報や知識を取得することが難しくなることを指摘する。

第2節 問題認識

第1項 自治体と政策

中央集権時代における自治体は、中央政府が立案し決定した政策を実施するのが主な役割であると一般に主唱されてきた。例えば、佐々木は、「伝統的に国が政策官庁、地方が事業官庁という中央集権的な中央地方関係の中では、政策化の役割は国（各省庁）の役割であり、その政策決定に基づき、補助金、許認可、地域指定のコントロールの枠組み（統制下）のもとで、地方（各自治体）が施策化の役割を担い具体的な事務事業の実現を図る」（佐々木 1996 : 39）と指摘する。また、田村は、「戦前の自治体は、中央省庁で決められ

た法律や政策の執行機関に位置づけられ、自らが政策主体になることはわずかの例外を除いてはみられなかった」(田村 1989 : i) が、戦後の新憲法では、「自治体の自立性を明確にし」、「住民による自治体首長の直接選挙をとりいれ、自治体への行政権、財政権もかなり自立性が強化されたはずであったが、(中略) 戦前の中央集権的な色彩が復活し、かえって強化され、自治体は相変わらず国の政策を忠実に実行する下請け機関となっていた。ここでは自ら政策をたてるよりも、いかにして国の補助金を獲得するかが最大の仕事になり、(中略) 自らの政策能力を放棄していた」(田村 1989 : i) と指摘している。

村松は、従来の中央・地方関係を、単純化して描き次のように指摘している。すなわち、「それぞれの事務事業の基礎になる法律は、地方への事務の移行が機関委任事務とされる場合であれ、あるいは補助事業であれ、比較的広範な裁量を行政に与える。中央省庁は、機関委任事務であれば当該事務の性質に応じた内容の通達を送って地方政府を細部にいたるまで指導監督をしようとするし、補助事業には詳しい要件をつける。ここに全国的に画一的な行政が生まれる理由がある」(村松 1984 : 1) としている。とはいえ、村松は、「中央地方関係の細部や地方自治体による実施の実体が明らかになってくるにつれて、事務事業の遂行における地方自治体の影響力はかなりのものであることが分かってきた」(村松 1984 : 1) とも言及している。そして村松は、西尾勝「過疎と過密の政治行政」を引用して、「中央地方関係において(中略) 権力の変動が、より下位にある団体の影響力が拡大する方向で生じている」として、「政策内容の実質は、つまり諸事務事業が関係者に与えるサービスや規制の真の内容は、地方自治体がそれらを実際にどのような過程をへて特に誰の影響を受けて実施するか、によっても大きな影響を受けることになる」(村松 1984 : 2) と指摘している。

ところで、土山によれば、「日本において自治体が政策主体としてあらわれるのは、高度成長期を画期とする社会変動に応じたものであった」(土山 2013 : 1286)。「高度成長期における社会変動は、大規模な人口移動と産業構造の変動をともない、共同体の紐帯から個人とその日常を切り離し」、「脆弱であった市民生活基盤のうえの急速な都市化による公共課題が(中略) またたくまに激化したのである」(土山 2013 : 1287)。「市民生活に密着する公共課題は、地域それぞれの背景、特徴、個性をもち、政策・制度による解決が模索される。(中略) ここで、地域公共課題にとりくむ政策主体としての役割を本格的に自治体に求められる状況があらわれたのである」(土山 2013 : 1287)。また、「1963 年の地方統一選を嚆矢に、地方自治や基本的人権の保障といった、地域課題にとりくみ市民生活を

支える憲法上の規定を擁護し、経済成長よりも『市民生活再優先』を掲げ、都市問題の解決にとりくむことを公約とする首長が、(中略) 当選しはじめ、「政策主体としての自治体を登場させることとなった」(土山 2013 : 1288)。

その後、1990年代に入り、地方分権を求める議論が盛んに行われるようになり、実際に2000年4月に地方分権一括法が施行され、自治体独自の政策を形成し展開していくことがより一層求められるようになった。具体的には、磯崎(2021 : 4-5)によれば、「機関委任事務制度が廃止され、自治事務と法定受託事務の制度が創設されたこと」、「国(都道府県)による自治体(市町村)への関与について一定のルールが定められるとともに、その実効性を確保するため、関与に不服がある場合の係争処理の手続きが創設されたこと」、「必置規制の緩和」を目指したこと、「都道府県・市町村の関係を『対等・協力の関係』に転換する」ことを目指したとされる。こうした地方分権改革は、2000年以降も続き、2004年から2006年には「三位一体改革」が、2006年から2009年には「自治体に対する権限移譲の推進や義務付け・枠付けの見直し」が、2009年から2012年には「民主党政権における『地域主権改革』が、2013年から現在までは『新・地方分権改革』が行われてきた(磯崎 2021 : 1-2)。

もっとも、こうした一連の改革について、1990年11月に公表された社団法人行革国民会議地方分権研究会「地方主権の提唱」¹では、地方分権について次のように述べている。すなわち、「地方分権の問題とは、単に国の権限の一部を地方に移すといった権限争いの問題」ではなく、「地方自治、住民自治を基本に据えて、今後の日本の政治・行政システムをいかに民主的かつ公平公正なものにしていくかという問題である」(URL1 : 14)。同資料では、「今後地方分権を大きく前進させるためには、地方『分権』ではなく、地方『主権』という考え方を打ち出す必要がある」(URL1 : 14)と主張し、「地方主権」を確立するために、「制度的には現在の地方自治法を『地方主権基本法』とでもいうべきものに根本的に書き換える必要がある。また、財政面では、現在の税源配分を改め、地方自治体に本当の意味での自主財源を確保し、財政面のフリーハンドを保証する必要がある」(URL1 : 16)としている。また、「地方主権の提唱」では、「地方自治体の自主財源を確保するためには、(中略)現在の地方交付税制度、補助金制度をすべてその中に吸収し、

¹ 社団法人行革国民会議地方分権研究会「地方主権の提唱」の資料は1991年社団法人神奈川県地方自治研究センター『自治研かながわ月報』28(92)に記載の「資料」を参考にした。引用部分は『自治研かながわ月報』28(92)のページ数を記載している。

廃止することを提唱したい」(URL1:20)との記載があるなどの良くも悪くも自治体自らが地域における果たすべき役割を検討していくこととなった。牛山は、「住民に身近な行政は住民に身近な自治体が担うことを基本とし、自治地域における行政を自治体が自主的・総合的に広く担うことを求めるようになった。このことによって、自治体行政自らが地方政府としての役割を果たし、地域の公共サービスに責任をもってあたることが不可欠」(牛山 2011:3)と指摘している。

さらに、2020年6月第32次地方制度調査会「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」では、「2040年頃にかけて生じる人口構造の変化やインフラの老朽化等は、様々な内政上の課題を顕在化させる。他方で、Society 5.0の到来をはじめとする技術の進展、ライフコースや価値観の変化・多様化は、資源制約等の現れ方を変える可能性がある。このように、過去からの延長線ではなく、2040年頃を展望して見えてくる変化・課題とその課題を克服する姿を想定した上で、現時点から取り組むべき方策を整理する視点が重要」(URL2:1)であることが言及されている。また、同答申では、市町村は「目指す未来像を実現するため、限られた経営資源の中でとるべき方策の優先順位をどのようにつけていくのか、技術を活かした対応、組織や地域の枠を越えた連携等により資源制約を乗り越えることができるか、市町村が、地域の置かれた状況に応じて自ら判断し、長期的な視点で必要な対応を選択していくこと、また、様々な政策や計画に具体的に反映させていくことが求められる」(URL2:4-5)としている。これらを踏まえると、地域の実情等に即した政策を策定し実施していくことがより一層自治体には求められていると考えられる。

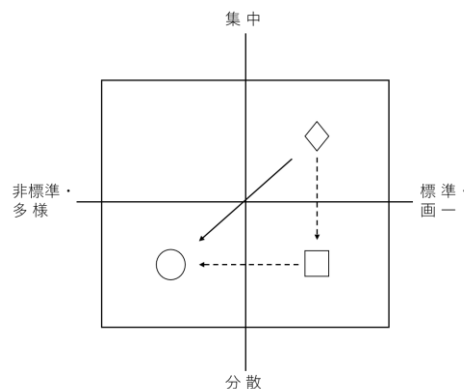
しかし、これまでに自治体が政策主体として地域の実情等に即した政策を策定する役割を果たしているのかといった疑問も呈されてきた。例えば、真山(2011:8)や宮脇(2022:28)は、地方分権改革により国から自治体に権限や財源等が移譲されたとしても、それらを活用して自治体は何をするのかという課題が残っていることを指摘する。つまり、地域の実情や実態等に即した政策を展開できるようになっているのかということが、地方分権の推進に伴い自治体に求められる役割として大切であると指摘する。

他にも、土山は、自治体における政策研究をふりかえり、検討すべき課題として大きく次の3つ点を取り上げる。1つは、「分権改革の成果を活用した政策開発(中略)が行われている」(土山 2015:156)のかということに言及している。具体的には、「大規模に進んだ市町村合併のあとでの『わがまち』感覚の再構築、政策資源の減少に応じた資源の有効

配分の方途、自治体の100点主義や組織運営手法の改革はそれ自体大きな問題だが」（土山 2015：156-7）、地域の実情や実態等に即した自治体独自の政策策定を各自治体は十分に進めることができていないのではないかと指摘する。2つ目は、「先駆自治体→国→後発自治体という制度の伝播モデルが、『地方創生』のプレミアム商品券などに代表されるように、奨励金のような交付金や補助金をともなうことによって、いわば『政策の劣化コピー』が進んでいるのではないかということ」（土山 2015：157）を、さらに「国によるモデル提示と、交付金や補助金による政策誘導が、制度上の分権を骨抜きにする実態としての集権化につながるおそれ」（土山 2015：157）があることを指摘する。

今村は、1996年3月に地方分権推進委員会から出された公式文書である『中間報告』において、地域住民の自己決定権の拡充や、地方自治体の自治責任などが記されているが、市町村合併の積極的推進や公共サービス改革などを例に挙げて、「なんのための分権改革なのか、（中略）原点が見失われて」（今村 2010：13）いるのではないかということをも指摘している。こうした指摘を図で整理したものとして、真山が参考となる。

【図1 地方分権の進展と自治体政策の関係】



出所：真山（2001：33）

真山は、図1の縦軸には権限や財源が国や地方のどこに多く存在しているのかに、横軸には自治体がどのように政策（施策・事業）を展開しているのかに着目し、地方分権の進展と自治体政策の関係を4象限で捉えている。そして、真山は、「地方分権の第1段階として、形式的な権限や財源を徐々に地方に移譲し、その次の段階として、自治体に移譲された権限・財源を活用して独自の行政活動や行政サービスを展開していくという2段階の進め方がとられている」（真山 2001：34）と指摘している。また、真山は、地方分権の推進を躊躇させる要因として、「権限・財源を委譲したものの、自治体が適切かつ有効に活

用しなかったら委譲の意味がなくなる」として、「自治体が政策形成能力を高めない限り、現に権限・財源の多くを握っている国は、本気で地方分権を進めない」（真山 2001：38-9）ことを指摘している。

こうした指摘を踏まえると、地域の実情や実態等に即した政策を策定するためには、自治体自らがその役割を果たせることを示していく必要があると考えられるが、依然として自治体は国に依存しているなどの地域の実情や実態等に即した政策を策定する役割が果たせていないのではないかということが自治体政策に関する先行研究において指摘されている。自治体は地域の実情や実態等に即した政策を策定していくべきであるとするならば、そうした役割を果たしていくためにどのような要因を考慮する必要があるのかを探求したいというのが本稿の第1の問題認識である。

第2項 多様なアクターによる公共政策の展開

地方分権の推進等に伴い、自治体の役割として地域の実情や実態等に即した政策を策定することが求められていることは前項にて言及したが、他方で、今日の自治体では多様なアクターが公共政策の策定や実施に関わり、そうした多様なアクターによって政策が展開されるという状況になっていることは周知の通りである（森 2008；松田 2011）。その背景には、自治体を取り巻く財政等の厳しさや、行政に対する信用の低下、「民間にできることは民間に」といった新自由主義的な考えなどが一般に指摘される。そして、公共政策への多様なアクターの関わりによって、自治体等の政府に求められる役割にも変化が生じてきた。例えば、Osborne と Gaebler (1992: 34) は、「ガバメントではなく、ガバナンスを」(less government, but more governance) と主張し、『Reinventing Government』では、①政府の役割は、船を漕ぐことではなく、かじ取りをすること、②政府組織のハイアラキーの階層を減らし、下位の職位に権限分与 (empowerment) していくべきであること、③市場の原理を応用して、組織内の競争を促していくべきであること、④規則や手続きを志向するよりも、組織の使命 (mission) を重視すべきであること、⑤インプット (投入) される資源の量や手続きの適合性ではなく、成果の評価を重視すべきであること、⑥官僚組織 (bureaucracy) ではなく、顧客ニーズを重視すべきであることなどを指摘してきた。

実際に、前述した 2020 年 6 月第 32 次地方制度調査会「2040 年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」では、地域の実

情等に即した政策策定だけでなく、「地域社会においては、行政のほか、コミュニティ組織、NPO、企業等、多様な主体によって、住民が快適で安心な暮らしを営んでいくために必要なサービス提供や課題解決がなされているが、今後は、これまで、主として家庭や市場、行政が担ってきた様々な機能について、これらの主体が、組織の枠を越えて、サービス提供や課題解決の担い手としてより一層関わっていくことが必要である」(URL2 : 10)ことや、「多様な主体の連携・協働によって、快適で安心な暮らしを営んでいけるような地域社会を形成していくため、市町村は、行政サービス提供の役割を担うとともに、これらの主体をネットワーク化した上で、それぞれの強みが活かされ、弱みが補われるようにし、住民のニーズに応えるサービスの提供や地域の課題解決のために必要な取組を進められるようにすること」(URL2 : 11)などが記されている。

このように、自治体が公共政策を展開していくうえで、自治体のみが公共サービスの担い手ではないという状況は依然として変わらない。むしろ、2020年の答申を参考にすれば、より一層多様なアクターによる公共政策の展開が推進される。もちろん、これまでも多様なアクターによる公共政策が展開される中で、自治体等の政府はどのような役割を果たすのかについての議論が行われてきた。例えば、Rhodes (1997 : 53) は、『Understanding Governance』において、ガバナンスとは自己組織的な組織間ネットワークのことをいうとしている。具体的には、ガバナンスは、非国家的なアクターを含み、公共、民間、ボランティアセクターの領域が曖昧になっていること、そしてネットワークは国家から自律し、自己組織的 (self-organizing) であることなどを挙げている (Rhodes 1997 : 53)。Rhodes の考えに類似するものとしては、Kickert と Koppenjan も参考となる。Kickert と Koppenjan (1997 : 39) は、統治活動 (governing) は一方向的なガバメントによるものではなく、アクター同士が互いに調整し、協働する水平的な相互作用の総体であると捉えて、政府は他のアクターと同等ではないが多様なアクターをコントロールすることが難しいことを指摘している。

こうした Rhodes らの考え方に対し、Pierre と Peters (2000 : 24-5) は、特に「ガバメントなきガバナンス」(governance without government) という考え方について、国内レベルではその考え方を適用することは難しいことを指摘する。つまり、国内レベルにおいては、多様なアクターを結びつけるなどの政府の果たす役割が大きいことを主張するのである。

このように「ネットワーク」や「ガバナンス」と呼ばれる状況において、行政がどのよ

うな役割を果たせるのか、果たすべきなのかが議論されてきた。もっとも、本稿では上述した議論に問題関心があるというよりも、公共政策に多様なアクターが関与する状況下において、誰がどのように政策過程に関与し、どのように政策を展開しようとしているのかに注目している。そのような議論を展開したものとして、Hill と Hupe や、真山などが参考となる。Hill と Hupe (2014 : 128-31) は、Elinor Ostrom の IAD (Institutional analysis and development framework) を参考に、政策循環過程とは異なるが、ガバナンスの視点から、政策過程を、政策の基本的な方針や政策を実施するための制度設計を決める *constitutive* レベル、決定した方針の具体的な解決策を決める *directional* レベル、そして実際に運営する *operational* レベルに区分し、それぞれの関係をマトリョーシカ (Russian dolls) の関係として捉えている。Hill と Hupe の政策過程の整理は、アクターと各ステークスを区別しており、誰がどのように関与し、どのように実施されようとしているのかを整理するのに参考となる。また、真山 (1994 : 184-6) は、ネットワークの視点から、 이슈が政策課題として取り上げられ、パフォーマンスとして生み出されるまでの過程を理論的に整理している。具体的には、イシューネットワークでは、政府が対処すべき政策課題を設定し、取り上げられた政策課題の具体的な対応策を検討するのが組織間ネットワークである。組織間のネットワークによって決められた具体的な対応策を実施し、パフォーマンスを生み出すのが政策実施ネットワークという流れである。そして、それぞれのネットワークを体系的に整理することで、どのように政策が形成され、実施されているのかを捉えようとする。

このように、アクターとプロセスを区別し、政策過程に誰がどのように関与するのかについて、体系的に整理されてきた。しかしながら、上述した内容は、いずれも多様なアクターが政策過程に関わる中で、どのように政策が策定され実施されようとしているのかを捉えるものであり、多様なアクターが関わる中で、実際にどのように機能しているのか、政策過程への関わり方が政策策定や実施にどのような影響を及ぼしているのかといった分析が十分ではない。Crammond と Carey (2016 : 407) も、政府だけでなく、幅広いアクターによって公共政策の策定や実施が担われる状態となっているが、そうした幅広いアクターによって政策が策定され、どのように実施されているのかを実証的に分析することが政策研究 (policy studies) の課題であると指摘している。そのため、多様なアクターが公共政策に関与するのであれば、誰がどのように政策過程に関与し、多様なアクターの政策過程への関わり方が、実際にどのように機能し、政策策定や実施にどのような影響を与え

ているのかを実証的に探ることが第2の問題認識である。

第3項 政策策定と実施

政策研究と呼ばれる手法が出てきたのは、アメリカの政治学や行政学においてであった（中邨1989：ii）。McCool（1995：1）によれば、1921年には政治学者 Charles Merriam によって政治と科学を相互作用すべきことが、そして1923年には社会科学調査会議（Social Science Research Council）が設立し、多様な社会・政治的な問題に対して学際的な研究を取ることが奨励されていた。もっとも、「政策科学」という言葉が用いられ始めたのは、1951年に刊行された The Policy Sciences の The Policy Orientation においてである。著者の Lasswell は、当時のアメリカの国家安全保障の危機に対し、特に知的資源を用いてどのように問題を克服するのかという提起から出発している。つまり、政策ニーズに応じるためには、どのようなアプローチが最も有望なのだろうかなどが問題提起されていた。問題解決志向を目指すためには、伝統的な諸科学は専門化され、科学と実践を調和するための求心力が失われている。こうした背景から、政策過程自体を研究目的として、意思決定の流れを合理的に改善しようとしたのである（Lasswell 1951：3）。

Nagel によれば、政策研究が一般に注目を集めたのは1970年代からであり、政策研究に関連する学術誌や論説（articles）、書籍、学会テーマ、専門課程、研究機関、助成金などのほか、学界や政府系の求人などが次々と拡大してきた。その背景の一因として、1960年代後半から1970年代前半にかけてのテーマが、公民権（civil rights）や、貧困、女性解放、環境保護などに関するものが取り上げられ、1980年代前半には、インフレやエネルギーに関するものが増えたこと、そして限られた資源の中でいかに政府は上述した課題に対応していくのかといった政府自身の関心の高まりがあったことなどを挙げている（Nagel 1983：xvi-xx）。

もっとも、一口に政策研究といっても、その内容は多岐にわたる。例えば、今村は政策研究の呼称について「Policy studies、Policy Research、Policy Sciences、Policy Analysis 等々と一様ではなく、（中略）きわめて多岐にわたっている」（今村 1997：248）ことを、森田・山口は、「福祉政策・産業政策・環境政策等の個別政策分野の研究まで含めるとその数は膨大なものになる」（森田・山口 1986：35）ことを指摘している。上述した Nagel は、『Encyclopedia of Policy Studies』において、政策研究を政策分析、政策評価、政策形成、政策実施の4類型に分けている。また、政策研究における研究動向についても多様な

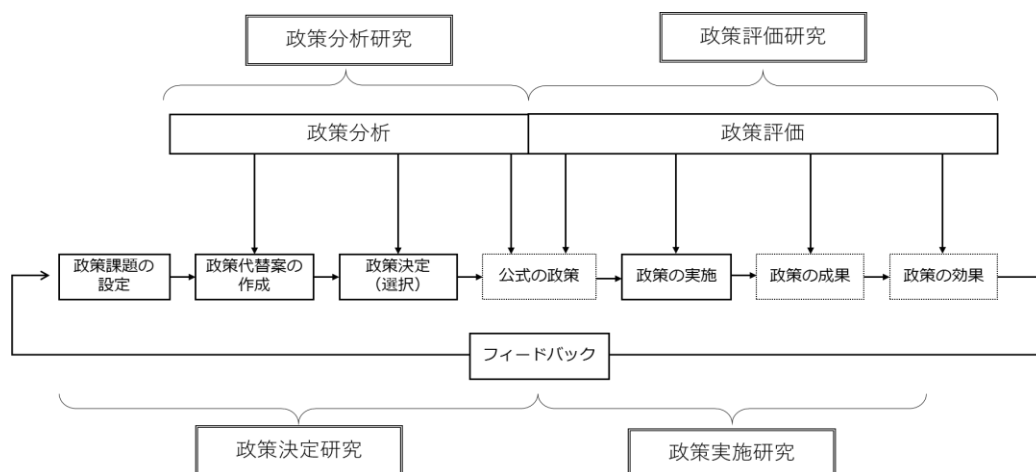
論点がある。例えば、Van Dyke (1968 : 23-9) は、1960 年代の動向として政策「過程」を重視して分析するアプローチ（伝統的・行動論的アプローチ）と政策「内容」を重視して分析するアプローチ（脱行動論的アプローチ）を整理し、Ranny (1968 : 3-8) は、現実には明確にそれらを分けて分析することが難しいことを認識しながらも、1945 年以来、アメリカのほとんどの政治学者は、政策「過程」を重視して分析するアプローチが主であり、政策「内容」に対する分析が十分ではなかったことを指摘している。他にも、Lowi は、従来の政治過程論とは異なり、従属変数とされ分析上軽視されてきた政策を独立変数に据えるという見解を示した。具体的には、人々の間に見られる関係の種類 (types) は、その人々が何を達成しようとしているのか、他者との関わりの中で何を得ようとしているのかによって決定されること、政治は政府のアウトプットや政策によって決定されること、そしてそれゆえ、政治的関係は争点となる政策の種類によって決定されることを指摘している (Lowi 1964 : 688)。政治が政策を規定するのではなく、政策が政治を規定するという言葉はすでに周知の通りである (Lowi 1972 : 299)。

このように、政策研究と一口に言っても、その内容は多岐にわたる。そのため、本稿では、政策研究の中でも政策循環過程に着目し、分析を進める。ここでいう政策循環過程とは、「政策は形成され、決定され、実行され、修正される」、「政策のライフ・サイクルともいべき一連の過程」(山川 2003 : 97) のことである。具体的には、大森や Dye の整理が参考となる。大森は、政策過程の諸段階を次のように整理する。すなわち、「①社会次元において顕在しないし出現する争点もしくは紛争が統治主体の反応を誘発し、政策の誕生を準備する『政策課題の形成』(political agenda-building)、②その政策課題を解決する行動方途を考案するため関連情報を収集・分析し適切な政策原案を策定する『政策作成』(policy formulation) 活動、③特定の解決策を公式に審議し、その実行可能性を担保する権限と資源の賦与を決定する『政策決定』(policy decision)、④公式に決定された政策を具体的な現実状況の中で各種の行政作用を通じて実施する『政策執行過程』(policy implementation)、⑤この政策執行の過程で、あるいはその結果として生じるさまざまな効果ないし有効性を評定し、その評価に基づき特定政策の継続、拡充、変更ないし廃棄を新たな政策課題へと環流させる『政策評価』(policy evaluation) の段階である」(大森 1979 : 132)。そして、大森はこのような諸段階の連鎖を「政策循環」(policy cycle) としている。また Dye は、現実には政策過程を各段階に明確に分けることが難しいとしながらも、政策過程を問題認識、課題設定、政策立案、政策合法化 (policy legitimation)、政策実施、政

策評価のステップに分けて、どの過程にどのアクターが関与し、どのように政策が決定され、実施されていくのかを整理している (Dye 2010 : 28-9)。

こうした政策循環過程に着目する理由は、「政策策定と実施」の関係を分析するうえで、有効な手がかりになると考えられるからである。例えば森田・山口は、政策循環過程は、「政策課題の形成、政策選択、政策実施、政策評価など、それ以前の政策研究が断片的に扱ってきた、あるいは全く注意を向けてこなかった多くの次元が包含されている」(森田・山口 1987 : 46) と指摘している。つまり、政策循環過程は政策過程全体の大きな見取り図を与えてくれるのである (森田・山口 1987)。政策循環過程と政策研究の関係を整理したものとしては、真山が参考となる。すなわち、前述した Nagel の政策研究の整理を参考に、次のように整理している。

【図 2 政策研究と政策循環過程】



出所：真山 (1998 : 36)

そして、図 2 のように整理したうえで、「それぞれの研究群は、一部の例外を除いて、相互に独立性を維持している」(真山 1998 : 36) ことを指摘している。「例外とは、たとえば、政策決定研究のうち、政治学的手法をとる研究は、同じく政治学的手法で行われる政策実施研究と交流が可能である。実際、80 年代後半からは、政治学・行政学の分野では、政策決定研究と政策実施研究の境界線を引くのが難しい。しかし、これは政策研究における体系化や総合化が一步進んだことを示しているのではない」(真山 1998 : 36) として、有意義な交流を図ることが政策研究の課題であることに言及している。

Howlett (2019 : 406) は、政策実施研究が政策過程の他の段階との総合化・体系化が

できていないことを指摘している。具体的には、政策循環過程における実施研究では、決定された政策を実施するために、資金を割り当て、人員を配置し、時には抽象的な政策を現場で実現するためのルールを策定するなどの多くの活動や実践に関する知見を生み出してきた。しかし、この分野における政策研究の大部分が記述的であり、実施活動の研究を、政策プロセスの他の段階の研究と統合するアプローチの検討が十分ではなく、依然として分散した状態のままであることを指摘する。

こうした指摘を参考にすると、政策循環過程における政策研究の総合化や体系化の検討が十分にできていないことが示される。本稿では、「政策策定と実施」の関係に注目していることから、図で言えば「政策決定研究」と「政策実施研究」の結びつきに着目するものである。具体的には、Howlett も指摘していたように、政策実施研究にて蓄積されてきた知見が「政策決定研究」にどのような貢献ができるのかという点である。後述するように、実施過程の分析について、1970年代に「見失われていた環」や「見失われていた章」と指摘されてから多くの知見が蓄積されてきた。実施過程に対する理解が深められてきたからこそ、そうした知見が他の政策研究においてどのように活用できるのかを検討したいというのが第3の問題認識である。

第3節 政策の定義

これまで、本稿における問題認識を整理してきたが、地域の実情や実態等に即した政策を策定するために考慮すべき要因を探るのであれば、ここでいう「政策」とはどのような意味で用いられているのかを整理しておく必要がある。なぜなら、「政策」という言葉は多義的であり、論者によって「政策」の意味が異なるからである。

まず、「政策」の定義を国語辞典で調べると次のように記載されている。大辞林(2019:1488)には、政策とは、「①政府・政党などの、基本的な政治の方針。政治方針の大綱。政綱。②個人や団体が、目標を達成するために手段としてとる方法」とある。また、広辞苑(2018:1603)には、「①政治の方策。政略。②政府・政党などの方策ないし施政の方針」と定義されている。他方、行政学では、例えば蠟山は、政策を「一般にはひろく政府、団体または個人が決定し遵奉する一定の進路ないし方法をいう」(蠟山 1954:710)と定義し、西尾は、自治体等の政府の政策を、「政府の方針・方策・構想・計画などを総称する概念とし、(中略)『政府がその環境諸条件またはその行政サービスの対象集団の行動になんらかの変更を加えようとする意図のもとに、これに向けて働きかける活動の

案』(西尾 1995 : 40) と定義している。他にも実施活動との関係で「政策」を定義した森田は、「政策」を、「政府の行う現実の活動ではなく、それに従って政府が活動を行うところの『案』(森田 1982 : 161) と定義している。この定義は、「単に目的や目標を表したもの」ではなく、「政策はその目的を実現する過程を規定」し、「現実の活動を含むものではない」(森田 1982 : 161) としている。

上述した定義から読み取れることは、例えば蠟山の定義を参考にすると、「政策」の定義を政府または政党などに関わるものに絞られていないかといったことが示唆され、他にも「方針と手段」や「方針と方策」、「現実の活動」というように、どこまでを「政策」に含めるのかということが示される。本稿では、問題認識で示したように「政策策定と実施」の関係进行分析するものであるため、森田や西尾の定義を参考に、現実の活動を含まずに「政策」を定義する。この点について、Pressman と Wildavsky (1984 : xxi) も、Webster と Roget の「実施」の定義を参考に、「実施する」という動詞には「政策」のような目的語が必要であることを指摘している。そのため、「政策」の定義には、論者によっては方針と実際の活動の両方を含めるのかもしれないが、ここでは区別して考える。

しかしながら、「方針」や「目標」等と実施を区別するとしても、どのように区別するのかという問題が残る。つまり、何に対する実施なのか、ここでいう「方針」や「目標」とは何を意味しているのかが曖昧ということである。「方針」や「目標」の内容について、ここでは政策の階層性に着目する。具体的には、政策の階層区別として、「政策」「施策」「事業」の区分が考えられる。この点について、真山によれば、『政策』とは、その自治体で取り上げる諸問題を明確にし、その解決を自治体として政策課題とすることを宣言する機能が」あり、さらに「政策課題には、課題解決のための基本的な方針も含まれる」としている(真山 2001 : 49)。『施策』は、政策課題を解決するために必要となる具体的な取り組み(これが事業に当たる)を、関連する分野ごとにいくつかのグループに分けたものである。(中略)そして、『事業』は、(中略)政策課題を解決するために採られる具体的な活動の内容を定めたもの(真山 2001 : 49)としている。

「政策」の階層性等の観点に着目し、理論的に「政策」を整理したものとして山口が参考になる。すなわち、「政策」の整理の仕方として、「農業政策や教育政策といったふうに政策の目的や対象ごとあるいは行政機構の分業の仕方に応じて分ける方法」などもあるが、「行政学の政策研究の課題は、実体的内容を改善する点にあるのではなく、さまざまな領域の政策の立案や実施に共通した問題や弊害を明らかにするという点にある」(山口

1994 : 3) と指摘し、「安定-適応の軸」と「統合-個別化の軸」に着目している。「安定-適応の軸」とは、「政策が即時的あるいは場当たりに問題解決を志向するものか、長期的な展望のもとで政府の行動の予測可能性を確保するためのものかという違いを計るもの」(山口 1994 : 15) としている。主に3つのタイプが示されている。第1は、「概念提示レベルの政策」である。この政策は、「池田内閣の『所得倍増計画』のように、政府の行うさまざまな政策のなかで基本的に何を優先させるか、どの部門に重点をおくかを表現するもの」(山口 1994 : 16) としている。第2は、「基本設計レベルの政策」である。「これは国土計画や経済計画のように、中・長期的な時間の幅のなかで政策体系の枠組みやあるべき姿を規定するもの」(山口 1994 : 16) である。そして第3は、「実施設計レベルの政策」である。「このレベルの政策は明確な顧客集団をもち、これに対する財・サービスの給付や行動の規制を行うのが実施設計レベルの政策である」(山口 1994 : 16) としている。また、「統合-個別化の軸」とは、「政策が個別の問題解決を志向するものか、政策体系全体の整合性を保つために個別の政策を束ねるものかという違いを計るもの」(山口 1994 : 16) としている。山口は、「安定-適応の軸」と「統合-個別化の軸」を組み合わせることで、合計9通りの政策類型を示している(表1)。

【表1 政策階層性に着目した政策類型】

	構造	総合機能	個別機能
概念提示	憲法改正 地方の時代 小さな政府	所得倍増 社会開発 列島改造	1世代1住宅 農業近代化
基本設計	行政改革 地方制度改革	経済計画 財政計画 国土計画	住宅建設5ヵ年計画 農業基本法
実施設計	情報公開 定員管理 選挙制度	予算 税制 財投	個別具体的政策

出所：山口 (1994 : 18)

こうした政策の階層性に着目することで「政策」を定義することが可能になる。すなわち、「事業」を実施過程とすると、何のために事業を行うのか、事業を通じて何を実現したいのか、地域に対しどのような貢献をしたいのかといった事業の方向性や目的を本稿で

は「政策」と定義する。つまり、本稿では市区町村レベルの公立図書館を研究対象にすることから、上述した定義を「図書館政策」に当てはめると、図書館サービスを通じて図書館は地域に対しどのような貢献ができるのか、何を実現したいのかを地域住民等に示していくことである。具体的に、そうした内容をどのように地域住民等に伝えていくのか、何を「図書館政策」とするのかについては事例分析を行う第3章にて改めて整理する。

第4節 本稿の構成

本稿の構成は次のとおりである。第1章では、地域の実情や実態等に即した政策を策定するためにどのような要因を考慮すべきなのかについて、まずは分析の枠組みを整理する。具体的には、政策実施研究に着目し、政策をどのように策定し、実施していくべきなのかについての理論的な示唆を得る。政策実施研究に着目する理由は大きく2点ある。第1に、地域の実情や実態等に即した政策を策定するために必要な要因を分析・検討するために、政策実施研究にて蓄積されてきた知見を活用することが有用であると考えられるからである。具体的には、実施過程は社会や政策対象者とのインターフェイスであり、そうした過程を通じて実施担当者は政策対象者等との相互作用の中でさまざまな情報や知識等を習得しているのではないかと指摘されてきた点である。この点に着目することで、どのような実施体制を選択すべきなのかについての示唆を得ることができると考えられるからである。第2に、政策実施研究では、政策策定と実施の関係に関する知見を蓄積してきたからである。具体的には、政策策定と実施を区別し、どうすれば当初の政策の内容通りに実施できるのかを検討してきたトップダウン・アプローチと、実質的な政策の内容は実施過程にて決定されていくとしたボトムアップ・アプローチ、そしてそれらを統合したアプローチが検討されてきた。それらに関連する政策実施研究の先行研究を参考にすることで、政策を決定しどのように実施していくのかについての理論的な示唆を得ることができるのではないかと考えられることである。

第2章では、本稿の研究対象である公立図書館と指定管理者制度に関する内容を整理する。具体的には、同制度の概要や導入されるに至った背景、指定管理者制度に関する先行研究では公立図書館への同制度導入についてどのように議論されてきたのか、各自治体は公立図書館を運営する際に、地域の実情等に即した図書館政策を策定する必要があるのか、そして政策実施研究の観点から公立図書館における指定管理者制度導入を分析する際にどのようなことが理論的に示唆されるのかを整理する。研究対象として公立図書館と指定管

理者制度を取り上げる理由は次の点がある。まず、指定管理者制度を研究対象として取り上げる理由は、同制度の理念として「政策策定と実施」の分離を目指している点にある。本章の第 2 の問題認識で取り上げたように、同制度は、多様なアクターが公共政策に関わる中で、自治体の役割を、実際の業務から分離し、「政策策定」としている。しかしながら、前述したように政策実施研究では、政策対象者との相互作用の中でさまざまな知識や情報を取得していることを指摘してきた。つまり、指定管理者制度を研究対象として取り上げることで、政策過程へのアクターの関わり方が政策策定にどのような影響を及ぼすのかを分析することができると考えられるからである。本稿の問題認識に合致する制度と言えることが同制度を取り上げる理由である。

次に、さまざまな施設に指定管理者制度が導入される中で、市区町村レベルの公立図書館に焦点を合わせる理由は、各自治体では地域の実情や実態等に即した図書館政策の策定が求められつつあるからである。この点は、第 2 章第 3 節にて述べるが、近年の公立図書館では、財源等の資源確保が難しくなっていることが図書館関係の先行研究において言及されており、図書館自らが外部に対して積極的に資源等を獲得していく姿勢を向けるべきであることなどが指摘されてきた。また、図書館関係の先行研究では、図書館は上位政府から具体的な事業内容を強制される政策領域ではないことや、市区町村レベルの図書館であったとしても、政策主体としての役割を果たしていくべきではないかといったことも指摘されてきた。こうしたことから、市区町村レベルの公立図書館は地域の問題に対しどのように貢献できるのか、どのような役割を果たせるのかを検討していくべきではないかと考えられることから、公立図書館に焦点を合わせて指定管理者制度導入の問題点を検討していく。

第 3 章と第 4 章は、第 1 章で整理した分析枠組みを用いて、事例分析を行う。すなわち、実施過程を通じてさまざまな情報や知識等を習得できるとした政策実施研究の知見を活用することで、実際に政策過程へのアクターの関わり方が、政策策定にどのような影響を及ぼすのかを検証する。具体的な事例として、佐賀県伊万里市民図書館、東京都中野区立図書館を取り上げる。各事例の選定理由は次の通りである。まず、佐賀県伊万里市を事例として選定する理由は、本稿においては理想の事例として位置付けることができると考えられるからである。すなわち、政策策定と実施を単一の組織で担い、かつ政策実施研究で示された政策対象者等との相互作用を通じて政策策定に必要となる政策情報や知識を習得し、そうした知識や経験を踏まえて図書館が図書館政策についての内容を策定していることに

ある。つまり、政策実施研究において蓄積された知見が有用であることを示す例だと考えられるからである。

続いて、東京都中野区立図書館を事例として取り上げる理由は、政策策定と実施を分離した体制であり、そうした体制では本稿において理想とした条件を整備することが難しいと考えられることである。具体的には、中野区立図書館では、2013年4月から区内のすべての図書館に指定管理者制度を導入しているため、政策策定と実施を分離する体制を取り入れていると言える。また、中野区では図書館政策の内容が「中野区基本計画」において詳細に記されているが、そうした図書館政策の内容を詳細に検討している自治体であったとしても、政策策定者は実施過程を通じて取得できる政策情報や知識の取得が難しいことを示すことができるのではないかと考えられるからである。

第5章では、第3章と第4章の分析結果を踏まえて、次の点を検討する。すなわち、政策実施研究の知見を踏まえると、第3章で示した直営方式が理想になると考えられるのかもしれないが、直営方式を採用していたとしても実施過程を通じて取得した情報をもとに政策を策定できていない場合も考えられる。本稿では、そうした場合に合致すると考えられる東京都墨田区立図書館を事例として取り上げて、直営方式は政策策定にとって有用ではないのかを検討する。結論として、直営方式による「失敗」は直営方式自体に問題があるのではなく、図書館職員の認識等のほかに問題があり、直営方式ではそうした問題を改善できれば第3章で示した状態に近づけるが、指定管理者制度では直営方式で生じる問題を改善できたとしても、第3章で示した状態に近づくことが難しいことを指摘する。

最終章では、本稿における分析課題を整理するとともに、事例分析の考察結果を踏まえて、「政策策定と実施」を結びつけるために、どのような体制を整備する必要があるのかをまとめる。

第1章 政策過程と政策実施研究

第1節 はじめに

本章では、前章の問題認識でも示したように、地域の実情や実態等に即した政策を策定するために自治体はどのような要因を考慮すべきなのかを検討するにあたって、政策実施研究に着目する。政策実施研究では、政策が決定された後の実施過程に焦点を合わせて分析されてきた。政策実施研究が流行する以前の政策研究では、主に政策決定過程に焦点が当てられ、実施過程が「見失われていた環」(Hargrove 1975)や「見失われていた章」(Allison 1971)といった表現が用いられてきたのは周知の通りである。政策が決定した後の実施過程に分析の焦点を合わせることで、実施過程が、政策課題を設定し、複数の解決案からより良いと考えられる選択肢を選択し、あとはそれを実施するだけという非政治的な行政活動(non-political administrative activity)(Hupe 2018: 169)と思われていたが、実際にはそうではなかった。この点は、政策実施研究の先駆的な研究として一般に知られる、PressmanとWildavskyの『Implementation』が有名であり、オークランド市での長期失業者に対する雇用創出対策等を例に、多くの人々が期待した政策であったとしても、期待された内容通りの結果を生み出せなかったことを分析したことはすでに周知の通りである。そして、PressmanとWildavskyの研究にて示されたような結果が生じる危険があるからこそ、地域の実情や実態等に即した政策策定を検討するためにどのような要因を考慮すべきなのかについて、政策決定過程のみの分析では不十分であり、決定過程と実施過程の両方を見る必要があると言える。

本章では、地域の実情や実態等に即した政策を策定するために、政策策定と実施を結びつける必要があるとするならば、まずは政策策定と実施の関係について、政策実施研究ではどのように議論されてきたのかを整理する。そして、地域の実情や実態等に即した政策を策定するために実施過程での活動が有用であるとするならば、政策策定と実施を結びつけるために、どのような仕組みづくりが必要なのか。本稿では、政策と組織の関係について議論してきた政策デリバリー・システムに関する知見を参考に、どのような体制を構築すべきなのかについても検討する。そして、それらの知見を整理することで、自治体が地域の実情等に即した政策を策定するためには何を考慮すべきなのかについての示唆を得る。

第2節 政策実施研究による政策過程分析

第1項 トップダウン・アプローチとボトムアップ・アプローチに関する議論

本項では、まず政策実施研究で蓄積されてきた知見を参考に、政策策定と実施の関係を整理する。ここでいう「政策策定と実施」の関係とは、前章の「政策」の定義でも確認したように、実際の活動とその活動を何のために行うのかといった活動の方向性や目的との関係である。前述したように「実施する」という動詞には目的語が必要であり、目的語がなければ実施を通じて何を実現したいのかがわからなくなる危険がある。それゆえ、活動についての方向性や目的を示し、その目的実現に向けて実施することが実施過程に参与する実施担当者に期待される役割であるということが考えられる。実際に、政策循環過程の概念図を確認しても、実施過程は政策決定過程の後に位置付けられており、そうした考え方を参考にすれば、当然ながら決定した政策の内容を実施するという「政策策定と実施」の関係が描出されることになる。しかしながら、前述した Pressman と Wildavsky の『Implementation』や Bardach の『Implementation Game』などが有名であるように、実施過程は政策の内容通りに実施する非政治的なプロセスとは限らない。政策実施研究では、公式の政策決定に続き、実施過程は政策の実質的な内容に影響を及ぼす「決定プロセス」でもあることを示してきたのである。

もっとも、そうした実施過程をどのように捉えるのかについて、大きく 2 つの見方が示されてきた。1 つは、政策決定者の立場に立って、実施過程はあくまでも決定した内容を実施するプロセスであるとする見方である。Hupe (2017 : 2) によれば、こうした実施過程を当初の目的を達成するための手段として捉える見方が一般的であるとしている。

具体的には、Hood (1976 : 6-7) は、解決すべき課題が設定され、その解決策となる手段も選択され、残すは実施するのみという実施過程をテクニカルなプロセスと捉えて、完全 (perfect) な実施を目指す条件として、大きく 5 つの点を挙げている。すなわち、第 1 に、行政システム内の権限が単一系統にまとめられている必要があることを挙げている。これは行政システム内に権限のコンフリクトがあるとコントロールが弱まる危険があると考えられるからである。第 2 に、行政システムによって実施される目的や規範がシステム内で共有できている必要があることである。たとえ行政システムの権限が単一系統にまとめられていたとしても、さまざまなサブユニットの目的が必ずしも統一されているとは限らないためである。第 3 に、明示された目的やガイドラインに関係するアクターがそれに逆らわないことや、ある程度の不服従があるとはいえ、罰則等で不服従のような状態をコントロールできることを挙げている。第 4 に、たとえシステムが完璧に従順 (perfect obedience) であったとしても、命令が何らかの形で誤った方向へ導かれるならば、目的

が明確でその命令に従うだけでは不十分である。そのため、部門間での完璧な連携が取れていることや、タスクや命令内容等を明確に指定するための情報等が必要となる。第 5 に、資源を十分に利用できるだけの時間が確保できることを挙げている。

Hogwood と Gunn (1984 : 199-206) は、政策決定過程にて決定された政策を実現するうえで不可欠な要因として、実施担当者を取り巻く外在的な要因によって政策の実施が制約されないこと、政策の実施にあたって十分な時間と資源が利用可能であること、実施される政策が有効な因果関係の理論に基づいていること、因果関係は直接的な関係であり媒介要因が少ないこと、政策を実施するうえで可能な限り他の機関に依存せず、仮に依存したとしてもその数が最小限であること、政策目的が政策過程に関わるアクターによって合意が調達できていること、目的の実現に向けて何をどのように実施するのかを細部まで規定できていること、政策過程に関わるアクターの間で連携がとれていることなどを挙げている。

Mazmanian と Sabatier (1983 : 76-83) は、当初の目的を実現するために必要な条件として、目的を達成するための有効な技術は利用可能かどうか、政策の方針が明確かどうか、実施主体がどの程度財源などの資源を用いることができるのか、実施機関内もしくは機関間の階層的な統合はできているのか、目的に対して実施担当者や政策対象者が従う見込みがあるのか、などを挙げている。

こうした実施過程を、政策目的を実現するプロセスとして扱う理論としてはプリンシパル・エージェント理論や NPM (New Public Management) などが挙げられる。改めて言うまでもないが、「プリンシパル・エージェント理論」とは、エージェントがプリンシパルの望む結果を作り出す行動を選ぶであろうという期待のもとに、プリンシパルがエージェントとの契約合意を考える代理人関係のこと (Moe 1984 : 756) であり、理念としてはプリンシパルの期待に応える行動がエージェントには求められる。NPM は「従事者に所定の目標 (成果) 達成へのコミットメントを強く求めるもので、明らかに設計優先主義」であり、「NPM の先進地である英国では、上級官僚は政治家 (大臣) に政策を助言する存在ではなくなり、組織の効率的な運営や与えられた目標を達成する『マネジメント能力』が重視された」(高橋 2019 : 23) ののである。

このように、実施過程は政策決定過程において決定された政策を実施するプロセスとして捉える考え方では、政策が決定される政策決定過程が政策過程を理解するうえで重要であることが示される。政策決定過程に主に焦点を合わせて、決定した政策の内容通りの結

果を生み出すべきとする見方を一般に「トップダウン・アプローチ」として知られている。だが、政策過程を体系的に分析するうえでこのアプローチには課題も残る。第 1 に、事前にコントロールする側面に焦点が合わせられるが、そのようなコントロールが可能なのかということである。例えば Barrett と Fudge (1981 : 4) は、従来の政策研究では、管理 (managerial) の視座であるとして、実施は政策の内容を実現し、またはその内容に適合させるものという観点から捉えている。つまり、前述した当初の政策内容通りに実施させるための実施過程、トップダウン・アプローチのような見方では、実施担当者を政策立案者のエージェントとみなし、利害やコンフリクトを見落としがちであることを指摘する。また、Hjern と Poter (1981 : 222-3) は、実施過程は単一の組織で完結するものではなく、さまざまな目的や動機を持った複数の組織によって構成されており、それぞれのアクターのプログラムへの関心も異なる。それゆえ、従来の上位下達のように実施過程を捉えるのではなく、さまざまな目的を持った複数のアクターから成るプロセスとして捉えることを指摘している。

第 2 に、実施を目的達成のための手段として捉える見方では、必ずしも実施は自動的・機械的に行われることを前提とはしていないが、上述したように政策決定過程への関心が強いため、実施過程で何が生じているのかを分析することを妨げる危険もあるのではないかと (Barrett and Fudge 1981 ; 高橋 2014) ということが指摘される。

第 3 に、決定した内容通りに実施すべきであるとするならば、政策決定過程の段階で様々な合理性を踏まえて「望ましいと考えられる」政策を明確に設定することが求められるが、すでに Simon (1997) が示してきた「限定合理性」をどのように克服するのか、あるいは Wildavsky (1979 : 120-4) が指摘したように、政策決定過程を、内省 (reflection) を挟みながら進む社会的相互作用のプロセスと考えるならば、そのようなプロセスから形成される政策には、明確な目的とは異なる妥協などの要素が含まれていても不思議ではない。つまり、これらの指摘からは政策決定段階において事前に目的を明確に設定することが可能なのかということが示されるのである。

以上の限界を踏まえると、政策過程における「政策の決定」は政策決定過程後も続くことが予想される。実際に、ストリートレベルにおいて実質的な政策をつくっていることを発見した Lipsky (1980 : 3) は、仕事を通じて市民と直接相互作用し、職務の遂行について実質上の裁量を任されている行政サービス従事者を、「ストリートレベル官僚」とし、その典型例として教師や警官、ソーシャルワーカーなどを挙げている。もちろん、ストリ

ートレベルで働いている人たちが、規則や規定、上司からの指示などから制約されないということではなく、規則や規定等は政策エリートなどによって形成されることになる。そして、こうした規定や規則もストリートレベルの政策選択には影響を及ぼすことになる。だが、実際に規則を適用する場面では、この規則は使うが、あの規則は使わないといったように選択的に適用されることになるのである (Lipsky 1980 : 14) ²。

こうした指摘は、目的達成のための手段として実施を捉える見方の限界を示すものである。とはいえ、特にその限界の1つの要因として挙げられていた実施活動を実施過程に関わる多様なアクターの交渉過程とみなすことや、実施担当者が自律的に自らの利害や価値観によって実質的な政策をつくっているものとみなすと、政策が実施過程に与える影響を軽視することになりかねないことや (Sabatier 1986 : 31)、理論的な示唆を得ることが難しくなりかねないことには注意が必要である。

実施過程をどのように理解するのかについて、目的達成のための手段としての実施とみなすのか、実施もまた政策をつくる過程であるともみなすのかという2つの見方は、主に1980年代に議論が活発であった。その後、当初は有用だと思われていたこうした論争は長引き、非生産的な議論に発展したという (Saetren 2005 : 572)。とはいえ、Saetren と Hupe によれば、特に1980年代前半は、政策実施プロセスを理解するための有用な分析・理論的枠組みが発表され、また理論的構成を実証的に検証するために、研究方法論の大幅な進歩がもたらされた。さらに、上述した2つの見方は、論争が活発になる以前から、それぞれの見方は異なる状況に応じて正当かつ適切であるとして、方法論的にも規範的にも競合するというよりは補完の関係を前提にした議論が始まっていたという (Saetren and Hupe 2018 : 561)。

例えば、Saetren と Hupe も例に挙げているが、目的達成のための手段としての実施と実施もまた政策をつくる過程であるという2つの見方を統合するアプローチとして、Berman の研究が参考となる。Berman (1980) の統合的なアプローチは、日本では嶋田 (2010 : 214-5) らによって紹介されているため、ここでは詳述はしないが実施を改善するための戦略的デザインに着目した。具体的には、「プログラム化された実施」(トップダウンの見方) と「適応的な実施」(ボトムアップの見方) の2つの戦略を概説し、政策によ

²この点について、Lipsky は2010年に刊行された記念版においても改めてその重要性を主張している。

る実施主体の行動変更の幅が小さいか否かなどの状況に応じて使い分けるべきであることを指摘した。他にも、Elmore (1980 : 603-5) は、政策決定者は政策や事業を実施する際に、末端の実施担当者が規定された役割を遂行できるように、政策手段やその他資源を供給する必要があることや、それに加えて政策対象者に影響を与えるインセンティブ構造や実施担当者の特性を踏まえるなどの現場で何が起こるのかという「逆方向 (backward)」の観点から政策を設計すべきことを指摘する。しかし、高橋は、特に Elmore などが提唱する「統合」的な見解は「バランスの良い見方に思われるが、逆に言えばトップダウンやらボトムアップやらという分け方が必要なかった」(高橋 2019 : 21) のではないかと指摘している。次項では、「政策策定と実施」の関係を整理するために、「実施」をどのように捉えるのかについて、当初の目的を達成しようとするための手段としての実施と実施過程もまた実質的な政策をつくるプロセスとして捉える見方を「統合」する研究について整理する。

第2項 統合的アプローチ

本項では、前項で示した 2 つの見方を統合するとされるアプローチを整理することで、「実施」をどのように理解するのかについての知見を得る。あらためて、2 つの見方を統合する意義を確認しておく、従来の政策実施研究の目的は、当初の政策目的を達成できたか否かを調べることにあった。これは「実施のギャップ」が生じる要因を特定し、不履行 (non-compliance) の原因を調査することであった (Hupe 2018 : 175)。もっとも、こうした説明変数の特定を検討する研究は数多くある。例えば、100 を超える研究をレビューした O'Toole Jr (1986 : 184-8) によれば、政策実施の成否に影響を与える説明変数が 300 以上にものぼることを指摘している。これは、「数多くの要因によって事象を説明することは、社会科学における『簡潔性 (parsimony) の原理』に反する。もはや説明変数をこれ以上長くしても意味がないのではないか」(嶋田 2010 : 214)、という批判がなされたのである。Matland (1995 : 146) も、O'Toole Jr らの分析を踏まえて、今後は新たな説明変数を発見することではなく、実施の構造を見出すことにあるのではないかと指摘している。

政策実施研究における「構造」が何を意味するのかは論者によって異なるが、これまでの整理を踏まえると、実施過程は「目的達成のための手段としての実施」と「実施もまた政策をつくる過程」という 2 つの見方を組み合わせてつくられているのではないかという

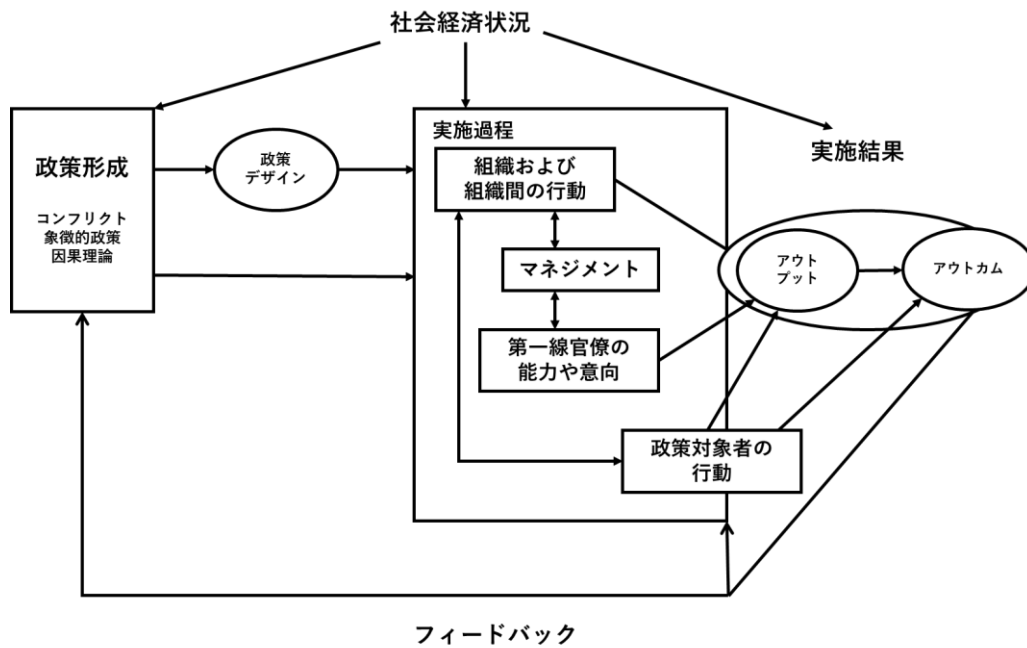
ことである。具体的には、政策決定過程にて目指す方針やあるべき姿が策定され、そしてその目的等を実現するための実施担当者を指定するなどの政策自体が実施構造やプロセスに影響を与えるという側面と、実施担当者の行動や協力の度合いなどの実施過程に関わるさまざまなアクターによって実質的な内容がつけられていくという 2 つの側面を実施過程は有しているのではないかということである。実際に、実施過程をこのように理解するものとして、次の研究者によって提唱されたモデルが参考となる³。

まず、古典的ではあるが先駆的に政策実施研究の理論的枠組みを整理した Van Meter と Van Horn (1975 : 463) の「政策実施過程モデル」である。Van Meter らは、実施過程を通じて表出される成果物（パフォーマンス）に与える影響として、政策規準と目標、政策資源、組織間コミュニケーションと執行活動（enforcement activities）、実施機関の組織的特性、経済・社会・政治の条件、実施担当者の意向を挙げている。こうしたモデルの特徴は、政策規準や目標が正確に実施担当者に伝えることができるのか、実施機関の組織的特性や、実施担当者の意向といったように実施担当者の価値観や利害などがパフォーマンスにどのような影響を与えるのかなどの前節で整理した二つの見方を体系的に示したことであろう。

他にも Goggin ら (1990 : 31-3) によって提唱された「コミュニケーション・モデル」も参考となる。このモデルは、従属変数を州（state）の実施として、連邦の政策が州の実施担当者によってどのように実施されようとしているのかを示している。具体的には、独立変数として連邦レベルの制約と誘因、州レベルの制約と誘因を挙げて、媒介変数には州の決定結果と州の能力を挙げている。コミュニケーション・モデルでは、連邦の政策がどのような内容であるのか、そしてその政策を州の実施機関ないし実施担当者がどのように解釈し、どのように実施しようとしているのかを検討している。伊藤は、Goggin らのモデルは主にコミュニケーションの側面に焦点が合わせられているため、包括的ではないとする先行研究の指摘もあるが、Goggin らの言う第 2 世代の研究を踏まえ、「連邦政策の内容や州・地方の環境要因や組織要因を取り込んでいるという意味では包括性は高い」（伊藤 2017 : 32）と述べている。

³ 本稿では、二つの見方を組み合わせた「統合的アプローチ」の整理として、Hupe (2017 ; 2018) を参考にまとめている。

【図 3 Winter の実施モデル】



出所：Winter (2012 : 258)

2010 年以降では、Winter (2012 : 258-61) の実施モデルが参考となる。このモデルは、従来の政策実施研究において対立的に議論されていた前述した 2 つの見方の統合を試みたモデルである。具体的には、主に政策形成、政策デザイン、実施過程、実施結果の 4 つから構成されている。政策形成では、コンフリクトや象徴的政策、因果理論の観点から目的が設定されるプロセスに焦点が合わせられ、政策デザインは目的を実現するための手段選択、実施担当者の指定などに焦点が合わせられる。実施プロセスでは、実施過程で表出する要因として、組織および組織間の行動、マネジメント、ストリートレベル官僚の能力や意向/利益、政策対象者の行動が挙げられている。そしてこうした 3 つの構成要素が実施結果に影響を与えるとしている。また、May は、政策レジームの観点から、政策課題に取り組む統治体制が、政策で掲げられた政治的コミットメントをいかに強化し、弱体化させるのかを検討している。ここでいう「レジーム」とは、政策の正当性、一貫性、持続性に影響を与える政策のフィードバック効果の媒介となるものである (May 2014 : 282-3)。このアプローチでは、共有されたコミットメントとしてのアイディア、権限 (authority)、情報、組織関係などの制度的取り決めと、支持や反対などを表明する政策対象者 (constituencies) などの利益に焦点が合わせられている。

以上のように、上述したモデル等は共通して、「目的達成のための手段としての実施」

と「実施もまた政策をつくる過程」という 2 つの見方を組み合わせた統合的な観点から実施過程を分析する試みが行われてきた。これら 2 つの見方について、どちらかの立場に立つことの問題点を指摘した Majone と Wildavsky は、当初の政策の内容通り実施することは難しいかもしれないが、政策をつくるためには、解決すべき課題を設定し、そして課題解決に向けた解決策を決定する必要があるとしていた（高橋 2014 : 104）。なぜなら、高橋も引用していたが、実施は政策を実行すると同時に、政策を再定式化するプロセスだからである（Majone and Wildavsky 1979 : 180）。また、1984 年の『Implementation』第 3 版では、Braun と Wildavsky の章において「学習」の重要性が指摘されている。具体的には、当初の政策が政治的に実現可能であり、政策の諸理論によって達成可能であるならば、それ以上実施過程を分析する必要はないのかもしれない。しかしながら、当初の政策の内容通りに実現できるとは限らず、うまくいかないときにいかに対応できるかが求められることを指摘している（Braun and Wildavsky 1984 : 229-30）。

2 つの見方を組み合わせて政策過程を理解することは、すでに 1970 代、80 年代にも言及されている。しかしながら、Hupe（2018 : 9）によれば、依然として実施過程を「目的を達成するための手段」として捉える見方も少なくないという。そのため、そうした見方を重視した研究では目的を実現することが難しい要因を探求することが主な問題認識となる。政策実施研究とは異なるが、Nilsen ら（2013）はエビデンスに基づく医療（EBM）などから発展した implementation science にも資源配分等の政治的な側面を分析に取り入れていく必要があることを主張している。

こうした点から、本稿において示唆されるのは、「政策策定と実施」の関係を検討する際の「実施」について、「目的を達成するための手段」と「実施もまた政策をつくる過程」という 2 つの見方を組み合わさるべきではないかということである。すなわち、実施過程は当然ながら当初の目的とか方向性を実現するプロセスではあるが、そうした側面のみを前提とするのではなく、Lipsky らが指摘していた政策対象者や社会との接点であり、政策対象者等との相互作用を通じて、実質的な政策の内容を決定しているプロセスでもあることに注視すべきである。これは、実施過程において政策の内容がどのように変化しているのかという意味もあるが、本稿では利用者との相互作用を通じて、政策決定過程で策定された政策を実現することが難しいとか実施活動をしていく中で新たな課題が発見されたなどの実施過程は情報取得や学習するプロセスでもあるのではないかということである。つまり、「政策策定と実施」の関係について、「実施」を「目的を達成するための手段」という

見方だけでなく、「実施もまた政策をつくる過程」であると捉えることで、当初の政策を修正するため等に必要な情報や知識を習得することができるプロセスと捉えられる。地域の実情や実態等に即した政策を策定するためには、「実施」をそのように考えることが重要ではないだろうか。とはいえ、本節では実際に実施過程から政策情報が取得できるのかといったことは議論できていない。また、仮に実施活動を通じて政策情報を取得できるのであれば、そうした情報を政策策定に活用できる仕組みづくりの検討が必要になる。次節では、実施過程における情報取得についての先行研究の整理と、そうした情報等を活用するための仕組みづくりとして、政策デリバリー・システムに関する研究を整理する。

第3節 実施過程を通じた情報取得と政策デリバリー・システム

第1項 実施過程と政策情報

本項では、前節にて整理された「実施」の意味をさらに検討していく。具体的には、実施過程を、社会や政策対象者等と接するプロセスと捉えれば、実施対象者は政策対象者との相互作用を通じて、政策についてのさまざまな情報を取得したり、知識を習得しているのではないかということが予想される。なぜなら、政策決定過程にて策定された政策の内容通りに実施できるとは限らないことから、実施活動を通じて政策についてのさまざまな学びを得ていることが考えられるからである。そこで、実際に、実施過程ではどのような情報や知識を習得しているのか、すでに第一線職員等の先行研究において、そうした知見が得られているため、第一線職員等との先行研究を確認し、実施過程と政策情報の関係を整理する。

まずは、政策循環過程と政策情報の関係を整理し、地域の実情や実態に即した政策を策定するために必要な情報とは具体的にどのようなものを示すのかを確認する。政策循環過程の各段階と政策情報の関係を整理したものとして、縣が参考となる。縣は、政策過程を、問題設定、選択肢選考、政策決定、政策実施、政策評価の5段階に区別し、本稿に関連する問題設定、選択肢選考、政策決定、政策実施段階における政策情報の論点を次のように整理している。すなわち、問題設定の段階では、事実前提、制度、アクター利害という3つの政策情報が関連すると指摘している。「事実前提とは、問題の存否と問題設定の憑拠（ひょうきょ）として、当該政策の対象となっている分野・地域・集団・関連テクノロジー等に関する事実関係」（縣 2004：18）や、各種の統計などを挙げている。ここでいう制度とは、「現行で実施されている法令や条例、要綱等に基づいて、当該問題に関連して既

に運用されているメカニズムそれ自身と、それに関する社会的認識」（縣 2004：18）としている。「そして、アクター利害とは、関連するアクターが当該問題に関して潜在的・顕在的に有する利害であり、これが問題設定の時点でどのように認識されているのか」、そして「問題設定の段階では、（中略）なぜ問題が存在すると判断されたのか、そして存在すると判断された問題がどのように定義されたのか」（縣 2004：18）を明確にする必要があると言及している。

選択肢選考の段階では、「問題解決のために想定される選択肢個々の経済的合理性と政治的合理性が考慮されねばならない」として、「少なくとも先行事例・理論、行政内部情報、およびアクター利害が政策情報として関連してくる」（縣 2004：18）としている。

「先行事例・理論とは、当該問題や選択肢に関連した国内外の先行事例や理論研究、科学的知見等のうち、選択肢形成に影響を与え得るものであり、（中略）当該問題に対して社会のあるべき姿に関する規範的な価値観念もこれに含」（縣 2004：18）められるとしている。行政内部情報とは「行政機関が当該選択肢に関して保有している情報、特に資源上・人員上の制約条件、過去の政策決定がなされた経緯や判断根拠」（縣 2004：18）などが挙げられ、またアクター利害についても問題設定の利害とは必ずしも一致するとは限らないため改めて把握しなおす必要があるとしている。

政策決定の段階では、「少なくとも法令やプログラム等として新たに政策決定された内容、提示された政策目的と手段、手段適用の際の権限配分」等や、「政策決定の根拠となった判断基準とアクター利害考量が、政策情報として蓄積される必要がある」（縣 2004：18）と指摘し、政策実施の段階では、「アウトプットデータと、当該実施状況に至った経緯と背景に関する記述が重要だろう」（縣 2004：19）としている。

こうした縣の整理を参考にすると、地域の実情や実態等に即した政策を策定するために必要な情報とは、具体的には縣でいう「問題設定」の段階で必要となる情報であろう。つまり、自治体は何を政策課題として設定するのかということである。この点について、真山は、政策形成過程の「問題の発見」とは、「住民からの要望や苦情という形で表明される諸問題に気づくことや、あるいは業務の一環として行う現状分析や各種の統計の検討、さらには業務や日常生活を通じて諸問題を発見すること」（真山 2001：68）であると指摘している。もちろん、真山も言及しているが、自治体が問題を発見したり、何を政策課題とするのかについては事業や業務の実施を通じて得られる情報や知識等に限られるわけではない。例えば、Dolowitz と Marsh（1996：344）は、ある時点や場所での政策等が、他

の時点や場所での政策等の発展に用いられる過程を「政策波及」と定義しており、各自治体が地域の実情等に即した政策を作り上げる際には、そうした他の自治体等の政策が波及することも考えられる。実際に、日本において政策波及等を分析した研究として伊藤（2002）などが参考となる。

また、統計データなどを参考に、何が地域の課題なのかを設定する方法も考えられる。EBPM（Evidence Based Policy Making）などはその一例であろう。しかしながら、統計データはあくまでも当該地域等の状況や現状を示すものであり、統計データ自体が政策課題とは言えないだろう。つまり、統計データはあくまでも根拠として用いるものであって、統計データを有効に活用するためには、当該自治体職員は地域の実情や住民のニーズを把握しておくことが必要となろう。とはいえ、「問題設定」の段階で必要となる地域の政策情報を取得するために、実施活動を通じて得る必要があるのだろうか。つまり、実施活動を通じなくても、地域の実情や実態等は把握できるのではないだろうか。

例えば、行政による政策情報の収集方法を整理した勢一は次のように指摘している。すなわち、政策情報の収集方法について、「行政自ら調査する能動的な活動」と、「事業者等に一定の報告義務などを課すことにより情報を入手する受動的な活動」（勢一 2010：145）の2つの方式に大別できるとしている。具体的には、行政による能動的情報収集では、大きく政策基礎情報の収集、個別的政策判断を目的とする情報収集、行政調査に対する規律を挙げており、例えば政策基礎情報の収集では環境汚染状況等を把握するためのモニタリングや、国勢調査、市民意識に対するアンケート調査、審議会などを挙げている。また、行政による受動的な情報収集では、大きく申請、届出制・報告義務、任意の情報提供を通じた収集を挙げており、例えば任意の情報提供を通じた収集では「行政に対する通報や苦情相談、不服申し立て、行政機関に対する照会や問い合わせなど」（勢一 2010：151）を挙げている。

このように、「問題設定」で必要となる政策情報の取得は実施過程を通じたものに限るわけではない。勢一が示すように、さまざまな手法によっても地域の実情等に関する情報の取得が可能なのである。しかしながら、地域の実情や実態等に即した政策の策定を目指すためには、地域の実情等を把握できるというだけでは不十分であろう。この点について、西尾は次のように指摘している。すなわち、「政策立案は、政策実施の過程に関する知識なしには行えない作業なのである。これまでの政策の実施によって何が起こり何がおこらなかったのかという知識、今後とりうる政策としていかなるものがありうるのかという知

識、これらの政策の実施に伴う制約、障碍として予想されるものは何かという知識など、
（中略）過去の政策実施から蓄積された執務知識なしに新たな政策立案を行うことは不可能にちかい」（西尾 1988 : 9）と指摘している。また真山は、事業を実施する段階が問題設定の段階と密接に結びついていることを指摘している。すなわち、『事業実施』は行政と社会とをつなぐインターフェイス」であり、「行政機関が、社会の実態を知り、何が問題であるのか、どこに問題があるのかを知る上で必要となる多くの情報に接している」（真山 2006 : 37）段階と指摘する。こうした指摘を踏まえると、地域の実情等に即した政策を策定するためには、実施活動を通じて学べる知識や経験といったことも当該地域の政策課題を検討する際には必要になるのである。

では、具体的に、地域の実情や実態に関する情報とは何なのか。その情報に関する内容については、西尾や堀田が参考となる。西尾は、まず「行政需要」と「行政ニーズ」を区別し、「行政需要」とは「市民が政治体系にその充足を期待する充たされていない効用」と定義し、「行政ニーズ」を「政策決定機構の側で、政治体系が対応すべき行政需要として認定したもの」（西尾 1976 : 14）と定義している。そして、「行政需要」を「顕在的行政需要」と「潜在的行政需要」に分けている。「顕在的行政需要」とは、「市民の期待が政治体系に向けての要求として顕在化」している需要として、「潜在的行政需要」は、そうした期待が政治体系に向けて「顕在化していない」（西尾 1976 : 14）需要としている。「顕在的行政需要」の具体例として、「圧力団体の要求事項、国民運動・市民運動の要求事項、陳情請願事項、広聴窓口などに流入してくる意見・苦情、マスメディアに表出する批判」（西尾 1976 : 14）などを挙げている。また、「潜在行政需要」が顕在化しない理由について、「政治体系にその充足を期待すべき性質の効用ではないと考えている場合」や「政治に期待してみても、当面はその有効な解決方法がないだろうと考えられること、「要求を公共的な場に表出する適当な経路とか組織がないので沈黙している」（西尾 1976 : 14-5）などを挙げている。

堀田は、西尾の顕在行政需要と潜在行政需要を参考に、「自治体職員は、地域に出向き、見て、感じ、住民と話し聞く機会を持っており、日常的に地域実態情報を得ている」（堀田 2020 : 217）ことを指摘する。職員が得ている地域実態情報についても、「明文化、数値化あるいは可視化されている情報とされていない情報」があり、「地域に根差した政策形成を目指す場合、住民の『声なき声』を自治体職員が引き上げる役割を担う必要がある」（堀田 2020 : 217）と指摘する。

実際に、実施活動を通じて地域の実情等を把握していることを指摘するものとして藤井が参考となる。藤井は、清掃行政を研究対象として、日々の仕事を通じて清掃職員は地域の状況を把握していることを指摘する。具体的には、「作業員は収集業務のかたわら周辺の状況を見ているし、運転手はウインドウ越しに道路の状態や道路脇にどんなごみが投棄されているかを見ている。清掃指導では、破袋調査を通じて住民の生活実態が把握できる。また、清掃職員は分別排出についての質問だけでなく、清掃以外の相談も区の職員として受ける。結果的に、リアルタイムで住民の声を収集していること」（藤井 2018 : 226）を指摘している。

他方で、堀田や藤井が指摘するように、実施活動を通じて実施担当者は住民の声を収集しているのであれば、実施担当者が政策対象者と相互作用することで、そこから当該地域の問題とは何かについての手掛かりを得ているというだけでなく、実施担当者が社会（住民のニーズ等）に及ぼす影響についても考慮する必要があることも指摘されてきた。例えば、Lipsky は次のように指摘する。すなわち、一般に、行政サービスに対しては潜在的な需要が存在し、例えば無料で申し分ないサービスを受けられるのであれば、人々は殺到することが想像できる。しかし、多くの官僚（executives）によれば、彼らの組織が十分な資源を持っておらず、サービスが制約されているという。Lipsky は、ストリートレベル官僚制はより良い計画で、住民のニーズに応じた対応をしようとするほど、サービスに対する需要は大きくなり、組織（agency）は故意にサービスを制限するようになるか、クライアントにその費用を負担させるようになると指摘する（Lipsky 1980 : 38）。

真山は Lipsky の指摘を踏まえ、「事業を積極的に宣伝してその存在を多くの市民に周知したり、市民がより利用しやすい方法を工夫するなど、自治体の実施に積極的であれば、その事業に対する市民の潜在的なニーズまでを引き出せる反面、宣伝もせず市民がうんざりするような手続きを定めたりすれば、その事業に対するニーズは、見かけの上では減少」（真山 1992 : 68）することになる。「これは単に実施担当者の『やる気』だけの問題」ではなく、通常、実施担当者が「潜在的ニーズにまで対応しうるだけの十分な資源が用意されている場合」は稀であり、「資源をオーバーするニーズが生じないように実施を手控えざるをえない」（真山 1992 : 68-9）。つまり、ニーズに応じた政策対応ではなく、政策実施機関によってニーズが決定されることになるのではないかと指摘する（真山 1992）。

北山も Lipsky らの議論を参考に、公共サービスに対する「ニーズ」は、社会経済状況だけでなく、現場での実施担当者と住民との間の相互作用の中でも決定される。実施担当者

と住民の相互作用の中では、ただ声を拾うというだけでなく、実施担当者がサービスに対するニーズを喚起したり、ニーズが過剰になれば制限するような機会費用を払わざるを得なくなることを指摘する（北山 1989 : 48-56）。

以上のように、これらの指摘を踏まえると、地域の実態や実情等に即した政策を策定するためには、実施過程を通じて得られる情報や知識、経験等の取得にも着目する必要がある。前節では、「実施」の捉え方について、当初の目的を実現するための手段と捉える考え方が一般的であることが政策実施研究の先行研究において言及されていたが、そうした側面のみで捉えると、政策を修正したり、新たな政策課題の発見が難しくなるということになりかねない。それゆえ、「実施」は社会や政策対象者等とのインターフェイスであり、「政策策定と実施」の結びつきを検討する際には、「実施」のそうした側面にも考慮する必要がある。

しかしながら、「実施」を上述した側面だけでなく、政策対象者等との相互作用を通じて、地域の実情や実態等に関する情報を取得できるプロセスと捉えれば、実施活動を通じて得られる情報等を「問題設定」の段階にフィードバックするために、どのような仕組みが必要なのかという問題が残る。次項では、政策デリバリー・システムという考え方に着目し、「政策策定と実施」を結びつけるための仕組みづくりについて検討する。

第2項 政策デリバリー・システム

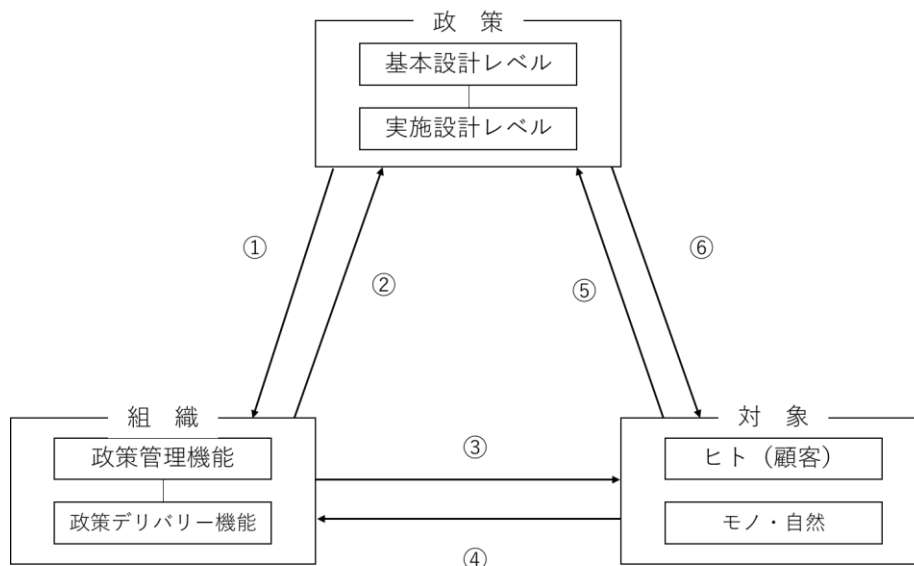
これまでの整理を踏まえて、実施過程を「目的を達成するための手段」として捉えるだけでなく、実質的な「政策をつくる過程」としても捉える場合、そして実施活動は社会や政策対象者等とのインターフェイスであり、政策対象者等と接することでさまざまな情報を取得できることを踏まえると、その実施過程を誰がどのように担うのかを検討しておく必要がある。なぜなら、実施活動を通じて取得できる情報や経験、知識等が地域の実情や実態等に即した政策を策定するために必要になると考えられるからである。それゆえ、誰が実施活動を担うのかが自治体政策にとって重要になるのである。本稿では、どのように政策を実施するのかについて、政策と組織の関係を議論してきた「政策デリバリー・システム」の知見を参考に、「政策策定と実際」を結びつけるための仕組みづくりの検討を行う。

森田と山口によれば、政策デリバリー・システムとは、「行政組織と社会の接点（interface）において、組織が具体的にどのような手段、道具立てを以て社会に働きかけ

るかということに注目」し、「第一線の行政組織が社会に政策を配達するための仕組み、あるいはそのための手段の体系のこと」（森田・山口 1987：54）と定義している。そして、政策と組織との関係について、「政策の狙いが組織変化にどのように実現、反映されて行くかを見る場合、組織の持つデリヴァリー・システムは、最も多くの好適な素材を提供することになる」とし、他方で「組織内の様々な要因によって政策変化が影響されるという側面に注目すれば、組織がポリシー・デリヴァリー・システムを作動させる過程とは組織がまさに社会に働きかける過程」（森田・山口 1987：55-6）であるとしている。「そして、組織が専管するデリヴァリー・システムの作動過程こそ、組織の自律性が最も強く発揮され、担当する組織メンバーの裁量や組織内の政治力学、組織と政策の顧客との関係、組織メンバーのエトスや価値などといった組織内の様々な要因がこの過程に顕現してくる」（森田・山口 1987：56）と指摘している。森田と山口の整理を参考にすれば、第一線の組織を通じて、社会や政策対象者にどのように政策がデリバリーされているのかを分析する概念と考えられる。

政策デリバリー・システムの構造を整理したものとしては真山が参考となる。すなわち、その構造を構成する要素として政策・組織・対象を挙げている。

【図4 政策デリバリー・システムの構造】



出所：真山（1990：13）

図4の①と②は、政策と組織の関係を示すものであり、①は、「政策が組織そのものの仕組み（統治機構における位置付けや、組織定員など）を決めるとともに、政策によって

権限・財源配分・手段などの諸資源が組織に与えることを表している」(真山 1990 : 13)。また、②は、「組織によって政策に変化が生み出されることを表し」、「組織は政策に忠実に実施するだけでなく、手続や事務処理を組織の方式に合わせてしまったり、政策の目的や対象を実質的に変更してしまうこともある」(真山 1990 : 13) としている。③は、政策デリバリーの機能を担う組織が対象への働きかけを示し、行政手段の行使などがこれにあたるとしている。④は、対象から政策デリバリー組織に対する働きかけである。「これには政策の内容や実施上の手段・方法についての様々な要求や、行政改革に伴う行政の合理化が行われようとする時に典型的に見られるような政策デリバラー⁴や実施体制に対する支持など」(真山 1990 : 15) を示している。⑤は、「顧客集団が政策に関して要求を出したり支持を表明したりすることを表している」という。具体的には、「政策内容や行政手段に関する要求や支持は、矢印④のように、デリバリー組織を通して表明されることが多いが、顧客とデリバラーの関係が疎であったり険悪な状態になっている時」などは「政治家に直接的な影響力を及ぼすなどして、顧客としての政策に対する意思表示をしたり、政策の変動を引き起こしたりすることがある」(真山 1990 : 15) としている。⑥は、「ある政策が存在することによって対象に特定の特性や能力を生じること」を表している」という。例として、「学校教育法で小学校の就学年令と修業年限を定めていることから学童人口が決まり、小学生とその父母といった対象集団の規模が確定する」(真山 1990 : 15) ことなどを挙げている。

このように政策デリバリー・システムは政策と組織の関係に着目し、政策を誰がどのように政策対象者等に伝達しようとしているのかを分析するものであるが、この概念を用いて本稿の問題認識をどのように分析できるのかを検討する前に、この概念をどのように用いようとしているのかを整理しておく。大きく 2 つある。まず 1 点目は、本稿では、政策がどのような組織を通じて伝達されようとしているのかを確認するが、それは実施を担う組織が実質的にどのように政策対象者に伝達されているのかを分析するものではない。前項でも確認したように、第一線の組織は政策対象者等との相互作用を通じて、さまざまな情報を取得しているというところに着目している。そのため、政策実施体制を確認するものではあるが、その意味するところは実施活動を通じて得られる情報をどのように取得し

⁴ 真山 (1990 : 13) によれば、政策デリバラーとは、政策デリバリー機能を担う組織ないしメンバーと定義している。

ているのかを探るためである。

そして2点目は、誰がどのように政策過程に関与しているのかを確認するものではあるが、組織間の相互作用を主に分析したいわけではないことである。具体的には、図4の「組織」には、「政策管理機能」と「政策実施機能」という言葉が記載されている。真山によれば、「政策管理機能」とは、「政策を具体的に解釈してその実施に必要な基準や細則を定め、デリバリー機能を遂行する組織の活動をコントロールする機能」（真山1990：19）としている。また、「政策デリバリー機能」とは、「政策によって付与された資源（権限、行政手段、財源など）を使って、政策の効果を社会に生み出す機能」（真山1990：19）としている。このような機能を誰がどのように担っているのかを確認するが、例えば前節で言えばBarrettとFudgeが指摘していたように、実施担当者を政策立案者のエージェントとみなし、政策デリバリーを任せるとしても、「政策管理機能」を担う組織と「政策デリバリー機能」を担う組織の間に利害やコンフリクトがあるのではないかといったことや、「政策管理機能」を担う組織は「政策デリバリー機能」を担う組織をコントロールできるのかといったことを議論したいわけではない。たしかに、「政策管理機能」と「政策デリバリー機能」を担う組織間をプリンシパル・エージェントの関係とみなし、組織間に情報の非対称性が生じ、「政策デリバリー機能」を担う組織から現場の情報が得難いといったことも考えられるが、たとえそれらの組織間で信頼関係を築き、情報共有が容易な環境を整備できたとしても、前項で確認したように、地域の実情や実態等に即した政策を策定するためには、政策対象者等との相互作用を通じて取得できる経験や知識がなければ、「政策デリバリー機能」を担う組織から得た情報をどのように判断すれば良いのかわからなくなる危険があるため、情報共有できるだけでは不十分なのである。それゆえ、組織間の関係を分析するものではなく、誰がどのように関与しているのかを確認することが地域の実情や実態等に即した政策策定を検討するためには重要になることを主張したいのである。

では、地域の実情や実態等に即した政策を策定するために、図4でいう「政策管理機能」と「政策デリバリー機能」という考え方を踏まえて政策実施体制の関係に着目すると、前節・前項の整理も踏まえて、どのようなことが考えられるのだろうか。「政策デリバリー機能」は実施活動を示すものであることから、実施活動を文字通り「目的を達成するための手段」と考えれば、「政策デリバリー機能」を担う組織は効率的・効果的に政策の内容を伝達できる組織を選ぶことになる。前述したように、形式的には「政策管理機

能」を担う組織と「政策デリバリー機能」を担う組織の間に階層的な関係を築けていたとしても、利害や価値が異なるなどが生じれば、実質的には政策の内容が変わる可能性があり、それでは政策の内容を伝達することが難しくなると考えられるからである。とはいえ、「実施過程もまた実質的な政策をつくる過程」であると捉えれば、政策の内容を効率的・効果的に達成されることが期待される組織に任せること自体が問題となる。なぜなら、実施過程は目的を達成するようなプロセスではないということになるからである。もちろん、本稿ではそのどちらかではなく、両方の見方を取り入れるわけであるが、その場合、どのような実施体制が理想となるのか。政策対象者等と直接相互作用することで得られる情報の取得を目指すのであれば、「政策管理機能」と「政策実施機能」を単一の組織によって担われていることが理想になるのではないだろうか。当然ながら、異なる組織で両機能を分担した場合、「政策管理機能」を担う組織が実施活動を通じて直接政策対象者等と相互作用が難しくなるからである。

もちろん、こうした考え方には疑問もある。大きく2つの点を取り上げる。第1に、実施活動を通じて政策対象者と相互作用しなくても、政策対象者と情報共有できるのではないかといったことである。もちろん、実施活動を通じなくても政策対象者との情報共有等は可能である。しかし、この点も実施活動を通じて得られる情報と実施活動を通じずに得られた情報の質に違いがあるのかを検討する必要があることや、実施活動を通じない場合は政策課題としての意義を感じるといったような感覚を持たないまま判断することになるのではないかといった限界がある。だが、この点は第3章以降で取り上げるため、ここでは実施活動を経なくても政策対象者との相互作用が可能ではないかとの指摘に対し、上述した限界があることを述べるにとどめておく。

そして2つ目の問題点は、実施過程を「目的を達成するための手段」と「実施もまた政策をつくる過程」という2つの側面で捉えれば、「政策管理機能」と「政策デリバリー機能」を担うアクターが単一の組織によって担われることが理想であるとしたが、今日の自治体を取り巻く現状を踏まえると、現実的ではないのではないかという批判を受けることが考えられる。本稿の問題認識とは異なるため、詳述することはできないが、たしかに今日の自治体を取り巻く現状等を踏まえると、すべての政策分野において単一の組織で担うことは難しいことが予想される。しかし、だからといって、すでに言及してきたが「政策デリバリー機能」を「政策管理機能」を担う組織とは異なる組織に任せて良いということにはならないだろう。なぜなら、自治体が多様なアクターと連携して公共政策を実施して

いくことに異論はないが、上述した役割分担を前提とした実施体制が構築されると、実施活動を通じた情報の取得が困難となり、結果として地域の実情や実態等に即した政策の策定が難しくなることが考えられるからである。だが、前述した真山は、政策によって規定の仕方が異なること、政策対象者のニーズの多様さ、実施担当者の特性の違いを挙げて、実施体制を類型化していることや、近年では、Kekez や Howlett、Ramesh (2019) が公共サービスデリバリーにおけるコラボレーションの体系を整理していることを踏まえると、多様なアクターによる公共政策の展開を前提とする体制の検討も必要であり、どのような条件や環境が揃えば、多様なアクターによる公共政策の策定や実施が可能になるのかについては今後の課題としたい。本稿はあくまでも、政策実施研究の知見を踏まえて、地方分権時代に求められる自治体の役割として、地域の実情や実態等に即した政策の策定が求められていることから、そうした政策を策定するためには、どのような体制が必要なのか。実施体制を検討する際には、実施過程は社会や政策対象者等と接するプロセスであることを考慮すべきではないかと主張している。

以上の点を踏まえて、次節では、本稿における分析の枠組みを整理する。

第4節 分析の枠組み

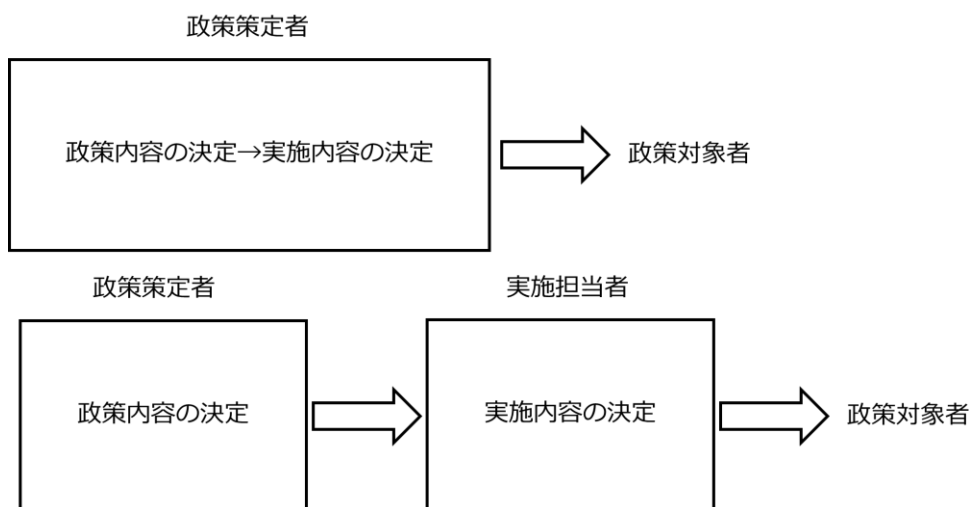
これまで言及してきたように、「政策策定と実施」の「実施」をどのように捉えるのかについて、本稿ではトップダウン・アプローチとボトムアップ・アプローチの両方の考え方を統合した考え方をを用いること、実施過程は社会や政策対象者等との接点であり、政策対象者等との相互作用を通じて、政策に関する情報を取得してきたこと、そして、実施過程を通じて政策に関するさまざまな情報を取得できるからこそ、どのように実施していくべきなのかについて政策デリバリー・システムの考え方を参考にしてきた。これらの議論を踏まえて、前項では、「政策策定と実施」を単一の組織で担うことが、地域の実情や実態等に即した政策を策定するためには理想ではないかと主張した。本節では、本章で示してきた政策実施研究の知見を参考に、「政策策定と実施」の関係を次のように理論的に考察する。

まず本稿では、「政策策定と実施」の関係を、政策循環過程を参考に整理しているため、政策循環過程の観点から「政策策定と実施」の関係をあらためて整理すると次の通り示すことができる。政策循環過程の概念を、序章で取り上げた大森を参考にすれば、政策課題の形成、政策作成、政策決定、政策執行過程に分けていた。また、Dye は、問題認識、課

題設定、政策立案、政策合法化、政策実施に分けて、誰がどのように関与しているのかを整理していた。本節ではこうした点を踏まえて、大森でいう「政策課題の形成」から「政策決定」、Dyeでいう「問題認識」から「政策合法化」までを「政策決定過程」とする。そして、具体的にどのようなサービス等をどの程度まで提供するのかといった段階を「政策実施過程」とする。「政策実施過程」の段階は、具体的にどのようなサービスを提供するのかまでは決定されているが、そのサービスをどの程度実施するのかは実施担当者に委ねられるといった側面がある。それゆえ、具体的なサービス内容が決定していたとしても、機械的・自動的な実施ということにはならない。

もともと、政策循環過程を上述したように区別できるのかといった問題も考えられる。ただし、「政策決定過程」と「政策実施過程」を区別できるかどうかは誰がどのように政策循環過程に関与するのかによって異なるであろう。例えば、単一の組織で「政策策定と実施」を担えば、「政策決定過程」と「政策実施過程」を区別することは難しいだろうと考えられる。だが、「政策策定と実施」を異なる組織で担えば、「政策策定」と「実施」は役割分担されるため、それらは分離していると考えられる。つまり、「政策決定過程」と「政策実施過程」を区別できるかどうかは、政策循環過程のみでは判断できないが、「政策策定と実施」を誰がどのように担っているのかを整理することで、「政策決定過程」と「政策実施過程」を区別することが可能になると考えられる。そして、「政策策定と実施」を誰がどのように担っているのかを描出すると、次のように整理できる。

【図5 「政策策定と実施」と組織の関係】



出所：有本（2021：23）を参考に筆者一部編集。

図5は、「政策策定と実施」を単一の組織で担った場合と、それぞれの役割を異なる組織によって担った場合を示したものである。具体例としては、後述する公立図書館の運営方式で言えば、前者が直営方式であり、後者が指定管理者制度方式ということである。図5の「政策内容の決定」とは、序章の「政策」の定義で整理したように、自治体が実施する事業を何のために行うのか、事業を通じて地域に対しどのような貢献をしたいのかといった事業の方向性や目的を示すものである。そして、前項で参考にした「政策管理機能」と「政策デリバリー機能」の考え方を参考にすれば、「政策内容の決定」には目的を実現するための具体的な事業内容、実施体制の決定まで含まれるだろう。「実施内容の決定」は、具体的な事業内容が「政策内容」にて決定されていたとしても、実施過程は機械的・自動的に実施されるものではなく、すでに本章にて取り上げてきたように、裁量等を通じてどの事業をどの程度実施するのかといった実質的な内容を形成していくプロセスである。

このように、「政策策定と実施」と組織の関係を整理すると、大きく2つの論点を示される。第1に、図5で示す「政策内容の決定」と、「実施内容の決定」を異なる組織によって役割分担した場合、決定の「二重構造」になるのではないかと考えられる点である（有本2021：25）。ここでいう「二重構造」とは、文字通り「政策内容の決定」段階で政策が決定され、そして「実施内容の決定」においても、どの事業をどの程度決定するのか等を通じて、実質的な政策の性格や特徴までを決定することになるのではないかとということである。この点は、すでに政策実施研究が明らかにしてきた点であり、実施過程にて実質的な政策の内容が決定されるという考え方を踏襲している。そしてこのような構造を踏まえると、単一の組織によって政策を展開したほうが複数の組織によって政策を展開するよりも、政策内容と運営内容の齟齬を小さくできることが期待される。なぜなら、政策内容と運営内容の担い手を変えると、組織間の関係が悪化すると、政策内容と実施内容の間に齟齬を来す可能性が大きくなると考えられるからである（真山1990：20）。

もともと、上述した決定の「二重構造」による政策内容と実施内容の間に齟齬を来す危険を防ぐために、実施体制ではなく、組織間のコントロールによって「実施のギャップ」を防ぐことも考えられる。しかしながら、そうした手法によって「実施のギャップ」を防ぐためには、事業の方向性や目的が明確である必要がある（有本2022a）。つまり、事業の方向性や目的を「政策内容の決定」の段階で明確に設定することが難しい場合は、実施担当者によって実質的な「政策」の内容が決定されることになるため、「政策内容の決定」を担うアクターが、「実施内容の決定」を担うアクターをコントロールすることが難しく

なるのである。だからこそ、特に政策目的が明確ではない、あるいは明確にできない場合には単一の組織によって担うことが「政策策定と実施」の結びつきを考慮すると、重要になるのである。

ただし、本稿ではすでに言及している通り、第 1 の論点を考察するものではない。地域の実情等に即した政策を策定するために考慮すべき要因を検討しているため、本稿が問題視しているのは次に挙げる第 2 の論点である。すなわち、「政策内容の決定」と「実施内容の決定」を異なる組織で役割分担すると、地域の実情や実態等に即した政策を策定するために必要な情報を「政策内容の決定」を担う組織が取得することが難しくなるのではないかという点である。すでに本章の第 3 節第 1 項でも触れたように、政策課題を誰がどのように設定するのかを検討する際には、社会情勢や統計データなどの幅広い情報を集めることも大切ではあるが、実施活動を通じて得られる情報も不可欠である。もちろん、これはありとあらゆる情報を集めて政策課題を設定すべきということではなく、「政策内容の決定」と「実施内容の決定」を異なる組織によって役割分担していると、単一の組織であれば得られるはずの情報が得にくくなるのではないかということである。そして、異なる組織によって役割分担することで情報が得にくくなるのが、地域の実情や実態等に即した政策を策定するためには致命的ではないかということである。

たしかに、「政策内容の決定」と「実施内容の決定」を異なる組織によって役割分担したとしても、現場の情報を把握できるのではないかといった指摘もある。例えば、WeissGal と Nouman (2016) は、イスラエルの財政委員会と経済委員会へのソーシャルワーカーの参加状況を調査し、政策決定の場 (policy venues) にどのように関与しているのかを分析している。イスラエルの立法府であるクネセト (Knesset) の議会委員会では、主に立案機能と監視機能を担っており、WeissGal と Nouman はこうした委員会において、社会福祉や公共政策を検討する際に、ソーシャルワーカーを参加させることで、政策策定者などに利用者のニーズや困りごとについての聞く機会が提供でき、またソーシャルワーカーの専門知識や知見を活用することで政策策定者の社会問題に対する見方や解決策に影響を与えることが可能になるのではないかと指摘している。また、Lavee と Cohen、Nouman (2018 : 343-4) は、研究対象としてイスラエルの都市再開発事業を取り上げ、公式に決定された政策と住民のニーズとの間にギャップがあり、幅広い住民のニーズを踏まえた政策とはなっていなかった。そのため、実際に政策を実施していく中で、不利益を被る住民がでてきた。ソーシャルワーカーは政策を実施する中での修正では不十分だと考

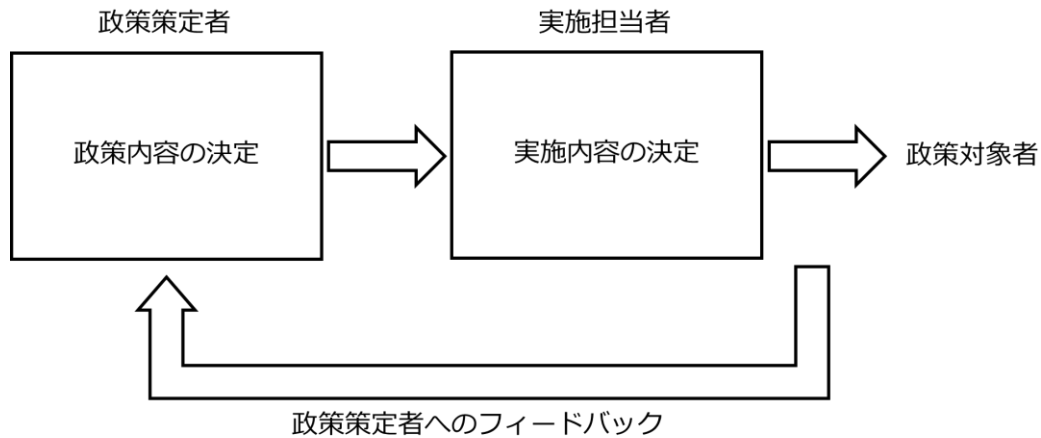
えた場合、政策デザインに関与して、政府の会議に参加したり、住民の中から活動家グループを結成し、会議に参加させたり、法案の作成に関わった政治家に連絡を取って、住民のニーズを知るために政治家を都市再開発の現場に案内したこともあったことが記述される。

こうした指摘は日本においても類似するものがある。例えば、本稿が研究対象として取り上げる指定管理者制度で言えば、2017年3月一般財団法人地域総合整備財団「平成28年度 公民連携実務研究会報告書⁵ 指定管理者制度及び行政事務の外部委託等に係る検討」において、「指定管理者制度運用の長期化に伴い、行政職員が施設の管理運営に関する現場情報を持たなくなることにより、指定管理者の引継ぎ時等における適切な指導ができなくなる」ことや「政策の企画立案へのフィードバックが行いにくくなることが懸念」（URL3：15）されるとして、指定管理者制度を導入する施設に月1回程度自治体職員が施設現場に赴いて観察するルールを設けている自治体があることや、地域住民や利用者が参加するイベントや協議会・懇談会に自治体職員も積極的に参加することが現場感覚を保持する上で有効ではないかとしている（URL3）。

WeissGalらの指摘はもっともであるし、現場の情報を把握するだけであれば、「政策内容の決定」と「実施内容の決定」を異なる組織で役割分担したとしても、現場の情報は把握できるのかもしれない。だが、本稿でいう政策策定に必要な情報とは現場の状況を把握できればよいということではなく、実際の公共サービス等の提供を通じて地域に対しどのような貢献をできるのか、どのような役割を果たせるのかを学ぶことであり、政策を策定するために必要な知識や情報を取得することである。つまり、「政策内容の決定」と「実施内容の決定」を分離することで、「政策内容の決定」を担う組織が実施活動に携わることが制限され、地域の実態等に即した政策を策定するために必要な経験や知識、情報を取得できなくなることが問題なのである。「政策策定と実施」の分離が自治体政策に及ぼす影響について次のように整理できる。

⁵ 公民連携実務研究会は、一般財団法人地域総合整備財団（ふるさと財団）が、指定管理者制度や行政事務の外部委託等に関する事例を収集し、外部の有識者等とともに公民連携手法の検討を行っている。

【図 6 「政策策定と実施」の分離による政策策定の課題】



出所：有本（2022b：38）を参考に筆者作成。

図 6 が示すことは、「政策内容の決定」と「実施内容の決定」を異なる組織で役割分担すれば、政策対象者との相互作用の中で得られる自治体政策に必要な経験や知識等を「政策内容の決定」を担う組織が取得できなくなる危険があることを示している。そして、このことが地域の実情や実態等に即した政策策定を阻害する一因になるのではないかということである。

とはいえ、図 6 の最大の課題は、図 5 で示した「政策内容の決定」と「実施内容の決定」を単一の組織で担ったとしても、地域の実情や実態等に即した政策を策定できていないのではないかという点である。単一の組織が担ったとしても、地域の実情等に即した政策の策定が難しいのであれば、複数の組織で役割分担したとしても大して違いがないことになる。

そこで本稿は、「政策策定と実施」を単一の組織で担った場合と、複数の組織に担った場合で自治体政策に及ぼす影響に違いがあるのかを第 2 章以降で、実証的に検討していく。次章では、まず研究対象である公立図書館における指定管理者制度導入について、同制度の概要や導入されるに至った背景、指定管理者制度に関する先行研究では公立図書館への同制度導入についてどのように議論されてきたのか、そして各自治体は公立図書館を運営する際に、地域の実態や実情等に即した図書館政策を策定する必要があるのかといったことを整理し、公立図書館における指定管理者制度導入を研究対象として取り上げる意義を確認する。

第2章 指定管理者制度と図書館政策

第1節 はじめに

前章までは、本稿の問題認識、分析の枠組み等を整理してきたが、本章では、研究対象として取り上げる公立図書館における指定管理者制度導入の内容を整理する。研究対象として公立図書館と指定管理者制度を取り上げる理由は、序章でも触れたが、それぞれ次のような理由がある。まず、指定管理者制度を研究対象として取り上げる理由は、同制度の理念の一つに「企画立案と実施」の分離が掲げられていることである。Osborne と Gaebler (1992) は、『Reinventing Government』の中で、政府は「船の舵をとる」ことの役割を主張している。具体的には、公共サービスの提供等を政府以外の組織に任せた方が、より少ない支出でより多くの公共サービスを提供できることなどを指摘している。しかしながら、すでに前章にて考察してきたように、本当にそうなのだろうかという疑問が残る。このように、指定管理者制度では「政策策定と実施」の分離を理想的には目指そうとする制度だからこそ、そのような分離が可能なのか、「政策策定と実施」への多様なアクターの関わり方が、自治体政策の策定にどのような影響を及ぼすのかを分析することができると思われる。これが指定管理者制度を取り上げる理由である。

そして、幅広い施設に指定管理者制度が導入される中で、公立図書館に焦点を合わせる理由は、図書館法等によって、図書館サービスを提供する目的や方向性が明確に定められているわけではなく、さらに序章の第1の問題認識でも取り上げたように、補助金等の縮小に伴い、より一層地域における図書館としてどのような役割を果たしていくべきなのかが問われているからである。また、自治体の中でも、市区町村レベルの図書館を取り上げる理由は、本章の第3節でも言及するように、市区町村レベルの図書館は図書館サービスを提供することなどが主な役割とされてきたが、国や都道府県から具体的な事業を強制されるわけでもない。そして、図書館関係の先行研究において、市区町村レベルの図書館であったとしても政策主体としての役割を果たしていくべきではないかとも主張されてきた。前章にて「実施」の意味を確認したように、市区町村レベルの図書館が政策対象者等とのインターフェイスである「実施」を担い、政策主体としての役割も果たしていくべきであるとするならば、どうすれば地域の実態や実情等に即した政策を策定していくことが可能になるのか、そのために必要な仕組みを検討できるのではないかと考えられることが市区町村レベルの図書館を取り上げる理由である。

指定管理者制度と公立図書館の概要は次の通りである。まず指定管理者制度についてで

ある。指定管理者制度とは、2003年の地方自治法改正により導入された制度である。同制度は、公の施設運営を民間企業等にまで指定できるようにしたことや、使用許可権限などを含めた当該施設運営を可能にした制度である。こうした民間企業などの持つノウハウやアイデアを活用して、より一層サービスを向上させることや経費を削減することが目指される。2003年改正後の地方自治法には、次のように規定されている。すなわち、同法第244条の2第3項には、「普通地方公共団体は、公の施設の設置の目的を効果的に達成するため必要があると認めるときは、条例の定めるところにより、法人その他の団体であって当該普通地方公共団体が指定するもの（以下本条及び第二四四條の四において『指定管理者』という。）に、当該公の施設の管理を行わせることができる」とある。他にも、第4項には、前項の条例に指定管理者の指定の手續や指定管理者が行う管理の基準および業務の範囲等を定めることや、第5項には、指定管理者の指定は、期間を定めて行うものとする、第6項には、指定管理者を指定する際には当該地方自治体の議会の議決を経なければならないこと、第7項には、指定管理者は、毎年度終了後、その管理する公の施設の管理の業務に関する事業報告書を作成し、設置者である地方自治体に提出する必要があること、第8項には、地方自治体が適当と認めるときは、指定管理者にその管理する公の施設の利用に係る料金を当該指定管理者の収入として収受させることができることなどが規定されている。

「公の施設」とは、「住民の福祉を増進する目的をもって住民の利用に供するために、地方公共団体が設ける施設」（鈴木・松本 1980：57）のことである。具体的な要件として、大國（1985：119）は、①公の施設は住民の利用に供するための施設であること（試験研究所のように、住民の利用に供することを直接の目的としない施設は含まれない）、②公の施設は、当該地方自治体の住民の利用に供するための施設であること（区域内に住所を有する者の利用に全く供さない施設は含まれない）、③公の施設は、住民の福祉を増進する目的をもって住民の利用に供するための施設であること、④地方自治体が設ける施設であることを挙げている。具体例として、2022年3月総務省自治行政局行政経営支援室「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果」では、大きく「レクリエーション・スポーツ施設」「産業振興施設」「基盤施設」「文教施設」「社会福祉施設」が挙げられている。本稿が取り上げる「図書館」も「文教施設」の一つとされている（URL4）。

図書館についての概要は、図書館法第2条第1項によれば、「図書館」とは、「図書、記録その他必要な資料を収集し、整理し、保存して、一般公衆の利用に供し、その教養、調

査研究、レクリエーション等に資することを目的とする施設で、地方公共団体、日本赤十字社又は一般社団法人若しくは一般財団法人が設置するもの（学校に附属する図書館又は図書室を除く。）をいう」とある。同条第 2 項には、「前項の図書館のうち、地方公共団体の設置する図書館を公立図書館といい、日本赤十字社又は一般社団法人若しくは一般財団法人の設置する図書館を私立図書館という」としている。「図書館」の設置目的は、図書館法第 1 条によれば、「社会教育法（昭和二十四年法律第二百七号）の精神に基き、図書館の設置及び運営に関して必要な事項を定め、その健全な発達を図り、もつて国民の教育と文化の発展に寄与すること」とある。

図書館法第 3 条には、図書館奉仕のため、次に掲げる事項を実施することを求めるとある。すなわち、①郷土資料、地方行政資料、美術品、レコード及びフィルムの収集にも十分留意して、図書、記録、視聴覚教育の資料その他必要な資料（電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録をいう。）を含む）を収集し、一般公衆の利用に供すること、②図書館資料の分類排列を適切にし、及びその目録を整備すること、③図書館の職員が図書館資料について十分な知識を持ち、その利用のための相談に応ずるようにすること、④他の図書館、国立国会図書館、地方公共団体の議会に附置する図書室及び学校に附属する図書館又は図書室と緊密に連絡し、協力し、図書館資料の相互貸借を行うこと、⑤分館、閲覧所、配本所等を設置し、及び自動車文庫、貸出文庫の巡回を行うこと、⑥読書会、研究会、鑑賞会、映写会、資料展示会等を主催し、及びこれらの開催を奨励すること、⑦時事に関する情報及び参考資料を紹介し、及び提供すること、⑧社会教育における学習の機会を利用して行った学習の成果を活用して行う教育活動その他の活動の機会を提供し、及びその提供を奨励すること、⑨学校、博物館、公民館、研究所等と緊密に連絡し、協力することが規定されている。また、公立図書館は、図書館法第 17 条によれば、「入館料その他図書館資料の利用に対するいかなる対価をも徴収してはならない」ことが規定される。

本章は、まず指定管理者制度の導入背景を確認し、同制度に関する先行研究、特に公立図書館分野についての研究ではどのような指摘があるのかを整理する。そして、どのような課題があるのかを分析する。そして、公立図書館における図書館政策についての議論も確認し、市区町村レベルの図書館政策を検討するうえで、どのような課題があるのかを確認する。

第2節 指定管理者制度に関する議論

第1項 指定管理者制度導入の背景

まず本項では、指定管理者制度導入の背景を取り上げる。ただし、同制度の導入背景を確認する前に、公の施設における運営のあり方について、同制度が導入される以前ではどのように考えられていたのか、そこから整理を始める。

大國によれば、1963年の地方自治法改正以前では、公の施設に対する「委託」について「消極的」に解されていたという。その理由として、大きく2つの点を挙げている。第1に、「営造物を管理する関係は、その事柄の性質は私人の行う場合と同様なことが多いが、地方自治法上は公法上の関係として、使用権に関する異議申し立て等私法上の関係とは異なる特別の規制に順ずることとされている」（大國 1985：119）。それゆえ、施設管理一切を第三者に委託するような契約は公法上の契約であるため、そうした契約は「法律上特に明示的にこれを認めた場合に限り行い得るものとするのが通説であり、（中略）地方公共団体以外の者との間において」施設管理一切を第三者に委託するような契約を行うことは、「一般的には消極的に解せざるを得ない」（大國 1985：119-20）としている。

また第2に、1963年の地方自治法改正以前の第243条第3項では、公金の徴収もしくは支出の権限を私の団体または個人に委任し、もしくは公金の徴収等の権限を私の団体などに行わせてはいけないことが規定されていたため、「地方公共団体が営造物の使用の許可、使用料の徴収、過料の徴収等の権限を地方公共団体以外の者に委任すべからざるものと解すべきである」（大國 1985：120）と指摘している。

もともと、大國（1985）は、1963年地方自治法改正以前でも、施設管理のうち、建物を維持修繕することや、病院の掃除等の行為を私法上の契約により第三者に委託することが許されないとする理由はないとしている。つまり、少なくとも住民へのサービス提供に直接関連する事項については、実質的にその公共性から地方自治体が最終的な権限と責任を持つべきとされていたのである（俵 1975；稲葉 2004）。

その後 1963年地方自治法改正によって、管理委託制度が導入された。この制度は、当時の地方自治法第244条の2第3項において、公の施設の設置目的を効果的に達成するために必要があると認めるときには、条例の定めるところにより、その管理を公共団体または公共的団体に委託することができるとしたものである。管理委託制度について、『改正地方制度資料第十五部』には、「地方自治法の一部を改正する法律案関係想定問答集」の記載があり、「公の施設の管理は元来委託すべき性質を持たないというべきではないか」

という問いに対し、次のように回答している。すなわち、「公の施設の管理は権力の行使を本質とするものではないが（中略）公の施設の管理作用が公共の利益のために多数の住民に対し均等に役務を提供するものである以上ある程度において権力的要素を含むことは否定できず、一般的には公の施設の管理は委託に適する性質を持つとはいえない。しかし、権力的要素の微弱な公の施設、民間において同種の事業を行っている公の施設、経済的利益を生ずるような公の施設などたとえば病院、公益質屋については、その設置の目的を一層効果的に達成することができる場合において法律の授權があり、しかも条例の定めがあればその管理を委託しても公の施設の目的にそうものであり、別段差し支えない」（自治庁行政部行政課 1965：518）との記述がある。

ここでいう「公共的団体」とは、稲葉によれば、「ひろく『公共的な活動を営む』団体を指し、農業協同組合、生活協同組合、商工会議所、赤十字社」（稲葉 2004：690）などがこれに該当するとしている。つまり、「民間団体（私人）に対しても、営利を目的としないものであれば、委託することが可能であったと言え」（稲葉 2004：690）る。また、「公共団体」については、大國によれば、「土地改良区、水害予防組合のような（中略）公法人で、一定区域の一定の資格要件を有するものによって構成」される、「公法的性格を有する団体のこと」（大國 1985：123）としている。この「公共団体」に地方自治体を含むかは、稲葉（2004）によれば、通説では「含む」という説に立ってきたと指摘している。

どこまでを管理委託できるのかについては、前述した『改正地方制度資料第十五部』の「地方自治法の一部を改正する法律案関係想定問答集」が参考になり、それには「公の施設の管理を委託する場合に（中略）管理事務のすべてを委託できるものとは考えられない。管理事務のうち権力的色彩の強い事務は公の行政作用に属するものであり、これを委託することはできない」とある。具体的には、「使用料の行政上の強制徴収、行政上の秩序罰としての過料の賦課、不服申立てに対する決定」（自治庁行政部行政課 1965：518）等は委託できないとしている。この点について大國は、「地方自治法上明文の規定をもって公の施設の管理委託を認めている以上、公物管理権及び公物警察権のすべてを委託することができると考えられる」かもしれないが、「管理委託の相手方が、（中略）公共性を持つとはいえず、普通地方公共団体と同列に論ずべきものではなく、むしろ私的団体等であることからすれば、行政主体が公権力の主体として、優越的地位をもって行うような権力的作用をこれらの団体に委託することにより、これらの団体に普通地方公共団体と同様の優越的

地位を与えるような委託を行うことはできない」(大國 1985 : 125) と指摘している。そして、管理委託の範囲を上述したように考えると、「建物の清掃、補修などのような、対住民との関係が直接生じない事実行為及び権力的色彩の薄い公物管理権の一部ということになる」(大國 1985 : 125-6) としている。

しかし、この見解について、尾兼は、「公の施設についての公物警察権はもちろんのこと、公物管理権のうちでも行政処分等の権力的色彩の強い事務については委託できないと解されており、したがって、使用許可も行政処分であるから委託できない」(尾兼 1981 : 75) とされているが、使用許可権の委託は可能ではないかと主張する。具体的には、『使用許可』についてその目的からみると、公共の安全を保持するという警察目的から許可制をとる場合と、公物管理上の理由あるいは利用者相互間の利用調整を図るために許可制をとる場合とが考えられる。前者は公物警察権に基づく許可と考えられ、委託はできないが、後者については、使用許可という形式をとっているとはいえ、権力作用の行使を本質とするものではなく、むしろこの場合の施設の使用関係は施設の管理主体と利用者との合意により成立するものというべきではないか」(尾兼 1981 : 75-6) と指摘している。

このように管理委託の範囲についての議論が行われる中で、1991年の「地方自治法の一部を改正する法律」では、「近年、民間活力の活用と公共性の確保という要請に答え得る方式として、地方公共団体と民間の共同出資による民法又は商法等に基づく法人である第三セクターが、地域の振興、開発等広範な分野で活躍され、重要な役割を担ってきている。こうした第三セクターの役割をかんがみ」(岩崎 1991 : 15)、次のような改正が行われた。すなわち、「公の施設の管理を委託できる団体として、一定の第三セクターが追加されたことである。従来、公の施設の管理を委託できる団体は、公共団体又は公共的団体に限られていた」が、「第三セクターの長所を活用する途を開くという観点から、地方公共団体全体で二分の一以上出資している法人又は当該法人の業務内容及び当該地方公共団体の出資の状況、職員の派遣の状況等の当該地方公共団体との関係からみて当該公の施設の適正な管理の確保に支障がないものと認められる法人に対しても公の施設の管理の委託が認められることとされた」(岩崎 1991 : 16) のである。

また、今回の改正では、公の施設の管理委託できる対象を拡大しただけでなく、地方自治体が適当と認めるときは、「公の施設の管理受託者に公の施設の利用に係る料金を当該管理受託者の収入として収受させることができるものとされた」(岩崎 1991 : 16-7)。

1991年の地方自治法の改正では、公の施設の管理委託範囲を拡大させる一方で、公の施設の

使用許可権については、「今回の法改正では、公の行政作用に関する旧来の考え方を踏襲することとし、利用料金を管理受託者に収受させることとしたこととあわせて使用許可権まで管理受託者に委ねることとはされなかった」（上田 1991：56）という。

そうした使用許可権限を行使することが不可能ではなくなったのが、2003年の地方自治法の改正で導入された指定管理者制度である。2003年7月17日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）」では、「多様化する住民ニーズにより効果的、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を図るとともに、経費の節減等を図ることを目的と」（URL5：2）して指定管理者制度を導入すると記載されている。同通知によれば、指定管理者に関する事項として、①指定管理者制度は、地方公共団体が指定する法人その他の団体に公の施設の管理を行わせようとする制度であり、その対象は民間事業者等が幅広く含まれるものであること、②地方公共団体の長は、条例の定めるところにより、指定管理者に使用許可を行わせることができるものであるが、使用料の強制徴収、不服申立てに対する決定、行政財産の目的外使用許可等法令により地方公共団体の長のみが行うことができる権限についてはこれらを指定管理者に行わせることはできないものであること、③指定に当たって議決すべき事項は、指定管理者に管理を行わせようとする公の施設の名称、指定管理者となる団体の名称、指定の期間等であることが記されている（URL5：2-3）。

また、指定管理者制度が導入された背景について、2002年7月23日総合規制改革会議「中間とりまとめ—経済活性化のために重点的に推進すべき規制改革—」の「第2章 民間参入・移管拡大による官製市場の見直し」では、2003年改正前の「地方自治法では、住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設を『公の施設』と規定し、その『管理』の主体を地方公共団体及び地方公共団体出資の法人（第三セクター）等に制限している」が、「地方自治法は、条例で公の施設の管理に関する事項を定めることを規定しているため、条例等により、管理受託者の管理に関する事項が実質的に規定してあれば、管理受託者の範囲を制限することは理由がない」として、「より効率的な公共サービスを提供するためには、その提供方法の多様化を図ることが必要であり、『公の施設』の管理の担い手を、民間事業者等多様な主体に拡大すべきである」としている（URL6）。

このように、地方自治体が一定の比率以上に出資している法人等に限定されていた公の施設の管理は、「株式会社等の民間営利法人にまで広げるとともに、『管理委託』という形態から、これらの法人も含めて地方公共団体が指定する者（『指定管理者』）に『管理を代

行』させる形態に切り換えることになったのである」(成田 2003 : 17)。

これまでの背景をまとめると、公の施設管理を誰がどのように担うのかが問題となってきた。成田によれば、従来の「管理委託は、法律・条例に根拠をもつ委託—受託という一種の公法上の契約関係と考えられていたが、管理委託の範囲は、それぞれの施設の本来の目的を効果的に達成するために必要な作用に限られ、いわゆる公物警察権や利用許可のような公権力の行使にあたる行為は、本来委託の対象には含まれないと解されてきた。しかし、このような行為まで含めて民間の営利法人に委託することはできないので、(中略)『指定管理者』は、設置主体である地方公共団体に代わってその管理を代行するという構成がとられるようになった」(成田 2003 : 17) という。また、指定管理者制度の特徴について、「莫大な公費を投じて建設した施設を民間企業に売り払い、行政が完全に撤退すること(中略)は、議会や住民の強い反対もあるので、基本的な公の施設の管理権そのものは地方公共団体に残したままで、実質的な管理を指定された法人に広くゆだねる」(成田 2003 : 17) 制度としている。

第2項 公の施設と指定管理者制度導入に関する議論

続いて本項では、「公の施設」、特に公立図書館に指定管理者制度を導入することについて、これまでどのような議論があったのかを整理する。同制度に関する先行研究を整理することで、どのような研究課題があるのかを探る。

前項では、指定管理者制度導入の背景を整理してきたが、同制度は従来の管理委託制度とどの点が異なるのか。あらためてその違いを整理しておく。指定管理者制度と管理委託制度の違いは上山・桧森(2008 : 117-9)が示す次の4つの整理が参考となる。すなわち、第1に、施設を運営管理する主体の範囲が拡大したことである。従来は、施設の管理運営主体は自治体の直営、もしくは自治体が50%以上出資する財団法人や社団法人、第三セクターなどのいわゆる外郭団体、農協や漁協などに限られていた。しかし、指定管理者制度導入により、その制約がはずされ、民間団体ならどこでも指定できるようになった⁶。第2に、指定管理者となる民間事業者の権限の拡大である。従来の運営委託の場合では施設の管理に関する権限は設置者である自治体に残っていたが、指定管理者制度導入後は、自治

⁶ただし、上山・桧森は個別法との関係で指定管理者の資格や業務範囲が限られている場合があるとも指摘する。

体は管理権限を行使せず、設置者の責任を果たす立場から必要に応じて指示とチェックを行うのみとなる。指定管理者は施設の利用許可を利用者に与える権限をはじめ、施設の管理全般についてかなり大きな権限を持つとしている⁷。第3に、議会の議決についてである。従来の単なる民間への運営委託では議会の議決は必要とされなかったが、指定管理者に施設運営を任せるためには、当該施設への指定管理者制度の適用等について議会の議決を経る必要がある。第4に、指定管理者と自治体の取り決めである。指定管理者の管理権限は条例に基づいて行政機関が行う「指定」という行政行為によって生じるものであり、民間企業同士のような契約によらない。しかし、管理の詳細は、両者の協議により定める必要がある、そこで協定を結ぶ。指定管理者は自治体から示された基本方針に沿って達成目標や管理水準を決め、それを協定によって約束する。目標の達成方法については自由裁量が許され、そのかわりに目標を達成したかどうかを評価される。これは受託業務の中身の単価や数量まで細かく事前に決める従来の委託契約とは異なるとしている（上山・桧森 2008：117-9）。

また、指定管理者制度の特徴について、2001年6月26日経済財政諮問会議「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」では、『民間でできることは、できるだけ民間に委ねる』という原則の下に、国民の利益の観点に立って、特殊法人等の見直し、民営化を強力に推進し、特殊法人等向け補助金等を削減する。郵政事業の民営化問題を含めた具体的な検討、公的金融機能の抜本見直しなどにより、民間金融機関をはじめとする民間部門の活動の場と収益機会を拡大する（URL7：2-3）と言及されていた。具体的な民間活用の仕方として、「国民は、納税者として公共サービスの費用を負担しており、公共サービスを提供する行政にとってのいわば顧客」であり、「行政は顧客である国民の満足度の最大化を追求する必要がある」として、「①徹底した競争原理の導入、②業績／成果による評価、③政策の企画立案と実施執行の分離」（URL7：29）という考え方が記されている。

上述した考え方は、NPM（New Public Management）的な発想に基づくものと言える。NPMの定義は多義的ではあるが、例えば、Hood（1991：4-6）によれば、NPMとは新制度論経済学とビジネス型の公共セクター経営論（business-type ‘managerialism’ in the

⁷ここでいう管理運営業務とは、単なる施設の保守や管理だけでなく、例えば文化ホールの場合ならコンサートの開催や貸館利用の促進、宿泊施設なら宿泊客に対するサービスの提供や集客活動も含むとしている（上山・桧森 2008：118）。

public sector) が結びついたものであり、その特徴として①専門的・実践的なマネジメント、②明確な基準にもとづく業績の測定、③アウトプット重視、④分権化、⑤競争環境の強化、⑥民間セクターのマネジメント手法の導入、⑦資源利用の厳格な規律を挙げている。また、Pollitt (1993 : 7) らを参考にすれば、NPM を民間セクターの経営手法を公共サービスに導入する試みと定義しており、Lapuente & Van de Walle (2020 : 464-70) は、その具体的な特徴として、業績による評価、企画立案と実施を分離することで、実施過程を民間事業者等に任せ効率性などを上げること、そして実施担当者に広く裁量を与え説明責任等によって統制を目指す、などを挙げている。

実際に、山本 (2008 : 248) は、NPM 的発想 (業績／成果による統制、市場メカニズムの活用、顧客主義への転換、ヒエラルヒーの簡素化) を基に、独立行政法人、PFI、指定管理者制度、市場化テストといった手法は生まれてきたことに言及し、薬袋 (2005b : 3) は、指定管理者制度の長所として、民間のノウハウの活用、柔軟・迅速な行動、運営コストの削減、競争原理の導入、運営の規模の拡大、範囲の経済性を挙げている。「運営の規模の拡大」については、小さい町村では図書館の組織の規模も小さくなるが、受託する企業・団体が、複数の自治体の仕事をまとめて受託すると、全体の運営の規模がかなり大きくなる。そうなる、その図書館間で人事異動を行うことや、さまざまなノウハウを共有化したりできる可能性があるとしている (薬袋 2005b : 3)。また、「範囲の経済性」とは、受託する企業・団体の業務の種類が広がることから生ずる経済性のことであり、具体的には、図書館以外の業務を行っている企業・団体が図書館業務を受託したときには、他の業種で培ってきたノウハウを応用できるのではないかとしている (薬袋 2005b)。

ところで、公立図書館における「委託」が検討・実施されはじめたのは、田中 (2014 : 30) によれば、1980 年代になってからという。1981 年には京都市において、1983 年には埼玉県和光市、広島市 (一部)、1985 年には東京都足立区で委託が実施されたとしている。山口によれば、戦後の図書館の法と制度をめぐる議論について、特に 1980 年代までの議論の基本的特徴は、公共図書館における国家統制と地方自治原則をめぐる論争や、図書館と社会教育の関係に関わる議論であったという。それらは、基本的に教育基本法枠内の議論であり、社会教育および図書館関係者の間での議論にとどまり、1980 年代には公立図書館の管理委託という問題も起こったが、それでもこの時期は、図書館法に準じることが強調され、教育基本法や図書館法の枠内での議論という性格を持っていたとしている (山口 2008 : 21)。実際に、1986 年 3 月 6 日「第 104 回国会 衆議院 予算委員会第三分科会」

の議事録には、足立区立の図書館の業務を公社委託しようとする動きに対して、当時の文部大臣は、「図書館というのは、読書を通じて生涯学習の機会を提供する大変重要な機関だ」という認識を示し、「図書館法の規定から見ても公立図書館の基幹的な業務については、これは民間の委託にはなじまないもの」(URL8 : 62)としている。また、当時の文部省社会教育局長も、公立図書館については、社会教育の基幹的な施設であるため、館長および司書の業務については、「原則として委託になじまないものというのが文部省の考え方」(URL8 : 61)と言及している。

このように、当時の文部省は、公立図書館への委託はなじまないものという考え方を示していたが、1990年代に入ると様相は一変し、その一つの要因として、山口によれば、「規制緩和論や構造改革特区問題に見られるように、図書館制度の議論が、経済界、地方自治関係者なども含む議論へと広がりを見せ」(山口 2008 : 21)るようになってきたという。そして、蛭子は、2005年1月に文部科学省主催で開催された全国生涯学習・社会教育主管部課長会議において、図書館等の社会教育施設に指定管理者制度を適用し、民間事業者にも館長業務を含め全面的に管理を行わせることができるなどの見解を示し、「公立図書館における指定管理者制度の問題は、その是非を問う段階からどのように導入するのかへと、その論点が移ることとなった」(蛭子 2016 : 17)ことを指摘している。

佐藤は、桑原の「公立図書館の指定管理者制度導入状況－近年の動向」を参考に、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数が、2017年度には240市区町村にまで増加し、「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」(佐藤 2020 : 74)と指摘している。

公立図書館の運営に際して、指定管理者制度の導入が進められてきたが、同制度を公立図書館の運営に導入することに反対する声も少なくない。例えば、2005年、2008年、2010年、2016年にわたって、公立図書館における指定管理者制度導入に反対を表明する日本図書館協会では、「公立図書館の指定管理者制度について－2016」を取り上げてその内容を紹介すると、指定管理者制度の問題点を、「制度上の課題」「手続き上の課題」「設置者側からの課題」「利用者側からの課題」に分けて指摘している。具体的には、「制度上の課題」では、指定期間が約3年から5年という短さがあり、次回も引き続き指定管理者として指定されるとは限らないため、指定管理者の職員の雇用期間も年毎に更新する有期雇用の場合が多く、安定した長期雇用の確保が困難になる危険があることなどが、「手続

き上の課題」では、指定管理者の選定について、複数の候補団体の中から、公正かつ透明性を確保しつつ、住民や議会の理解や合意を得ながら行うことが必要であるが、特定の団体以外に図書館の指定管理を最も効率的かつ効果的に行うことができないと認める場合については、特定団体を選択することは法令上妨げられていないため、あらかじめ図書館協議会に諮ることや住民への十分な情報提供や説明を行う必要があることなどが、「設置者側からの課題」では、「図書館に関する政策立案や教育振興計画、子ども読書活動推進計画、図書館サービス計画などの立案に当たっては、現場の図書館員の参加が必要であり、（中略）指定管理者制度では、指定を受けた団体の職員が、これら企画立案へ参加できず、計画の趣旨が十分に伝わらない可能性」（URL9：4）があることなどが、「利用者側からの課題」では、指定管理者制度のような短期間の契約では、地域の事情に精通し、資料に関する専門的知識と経験の蓄積を持った司書が的確に対応し、要求に応えていくことが難しいのではないかとといったことなどが指摘されている（URL9）。

他にも、2006年7月には図書館問題研究会が、「公立図書館への指定管理者制度の導入に反対するアピール」として、次の5つの点を挙げている。すなわち、①「図書館の継続性、安定性、蓄積性を守ることができない」、②「図書館の自立性、独立性の確保が保障されず、『図書館の自由』が脅かされる」、③「制度導入が経費削減を目的としているため、図書館で働く人々の一層の低賃金化が進行し、不安定雇用が拡大する」、④「住民要望に基づくサービス改善を図ることが難しくなる」、⑤「他の自治体や類縁機関との連携が妨げられる」（URL10）と指摘している。

学術的な観点から、公立図書館における指定管理者制度導入を問題視したものとして、例えば、山本は、指定管理者制度の運用上の課題として「図書館組織の分断」を取り上げている。具体的には、「複数の図書館をもつ自治体で、中央館のみを教育委員会が管理し、他の館を指定管理者に委ねる例がいくつかある」（山本 2008：250）が、図書館はひとつの建物ではなく、移動図書館や分館も含めた「一つの組織」であるとして、「組織としての一体的な運営を行うためには、職員の一体感が重要であるばかりでなく、実際に中央館の業務も分館の業務も経験することによって」（山本 2008：250）、全体の仕事が把握できるとしている。

楠本も、組織形態の観点から、次のように指摘している。すなわち、自身が携わった図書館では、指定管理者は3社で構成され、各社で業務を分担し、職員も各社ごとに採用されていた。「このため時として、雇用主から直接、雇用職員に対して命令や伝達が行われ

ることがあるが、そうしたことが頻繁であれば、図書館が一つの組織として纏まらなく」（楠本 2007：259）なる危険を指摘している。

法的な視点から指定管理者制度導入の問題点を指摘したものとして、例えば中嶋が参考となる。中嶋は、地方自治体が設置する教育機関には、「住民奉仕性」が求められ、公立図書館では教育基本法第 1 条に基づいて、住民に奉仕する社会教育機関としての任務を負っているが、指定管理者に施設の利用許可権限を含めて全面的に公立図書館の運営を任せるとは、教育委員会が公立図書館の運営に関与する余地が少なくなり、「教育基本法が要請する諸原理を生かすための制度的ルートが断たれてしまうこと」（中嶋 2004：54）になりかねないことなどを指摘する。

倉澤は、公立図書館を例に指定管理者制度と個別法の関係について、図書館法では、公立図書館に館長を設置することや、図書館利用無料の原則などが規定されているが、中央教育審議会生涯学習分委会では、「教育委員会が図書館の管理を指定管理者に行わせる場合で、任命権者の対象となる公務員たる職員がいないときには、地教行法三四条の規定が適用されない」（倉澤 2006：234）としている。つまり、形式的には個別法が適用されているが、関連通達等の実際の運用では、「指定管理者制度に合わせて個別法を解釈」（倉澤 2006：236）しているのではないかなどを指摘する。

鍵水は、指定管理者制度導入に際して、地方自治上の「公の施設の設置目的を効果的に達成するため必要があると認めるとき」とは、設置目的が「住民福祉の増進」であるため、「『地域の賑わいや活性化』は制度導入のための要件ではなく、地方公共団体が指定管理者の導入を決定する際の、いわば首長の政治的な動機とはなり得ても、それ以上ではない」（鍵水 2018：388）などを指摘している。

図書館職員を取り巻く環境や雇用形態という観点から、指定管理者制度導入を分析した者として、例えば小形が参考となる。小形は（2009：302-3）は、かつての図書館内部の雇用形態は「館長－係長・主任等幹部職員－一般職員－非常勤職員－臨時職員」という職階に対応していたが、指定管理者制度や委託の図書館では雇用形態や待遇がほぼ非常勤と同等と思われる契約社員がいきなり幹部職員の立場に立ち、多くの一般スタッフを指揮する可能性がある」と指摘する。指定管理者の場合、館長ですら契約社員である場合も多く、たしかに委託したチーフ等には一定の知識や経験もある場合もあるが、図書館運営や利用者のサービスに対するあり方を考えるにはノウハウ不足が懸念されることを指摘する（小形 2009：307-8）。

公立図書館への指定管理者制度導入によって、図書館サービスに及ぼす影響を分析したものとしては、山口や池沢が参考となる。山口は、東京都東久留米市を例に、中央図書館に指定管理者制度が導入されたことにより、図書館空間が変質したことを指摘している。具体的には、同制度導入後に貸出冊数や貸出密度は増加したが、同制度導入後に市民登録者数が減少し、利用者離れの要因は単純ではないとしたうえで、図書館職員の構成変遷をたどると、職員の非正規率が一気に上昇し、「とくに地区館では職員がめまぐるしく入れ替わり、経験や専門性の蓄積どころか、初歩的な業務ですら支障が出かねない状況に置かれているのではないか」（山口 2016：9）と指摘している。池沢（2016：26-9）は、神奈川県海老名市立図書館を例に、2015年10月のリニューアル開館に合わせて、どのような分野から選書されているのかなどを分析し、図書館の選書や蔵書構成は、図書館の性格等に影響を及ぼすものであることを指摘したうえで、選書された分野が「料理」や、「旅行」「ファッション」などの分野に偏りがあるのではないかとしている。

公立図書館における公募状況等を調査し、競争的環境を分析したものとしては松本・安形・大谷が参考となる。松本・安形・大谷によれば、公立図書館における指定管理者の公募の状況（対象の期間は2005年度から2019年度、対象は都道府県・区市、自治体数237）を調査し、指定管理者募集の公募の比率は82.6%であり、比率を経年的に調査しても同制度発足後しばらくは変動があるものの、その後は8割前後で安定していることから継続的に競争的環境は確保されているが、実際に競争が行われているかについても調査したところ、2005年度は4件の公募に対して平均申請事業者数が6.5件であったが、2018年度は57件の公募に対して1.4件に過ぎないと分析している。そして、非常に高い確率で同一事業者が事業を継続していることを分析している。他にも、直接公立図書館における指定管理者制度導入を分析したわけではないが、「ツタヤ図書館」をめぐる騒動などを踏まえると、指定管理者のコントロールの問題を分析した三野や、指定管理者をどのように評価するのかを指摘した山谷などの議論も参考となる。

このように多様な観点から、指定管理者制度導入の問題が指摘される。しかしながら、上述した先行研究の指摘は、公立図書館等への指定管理者制度導入することで生じる施設運営に関する問題が取り上げられており、本稿が問題視している「政策策定と実施」を複数の組織が担うことによって生じる政策策定に及ぼす影響を分析したものではない。

たしかに、2008年4月公益財団法人地方自治総合研究所「指定管理者制度の現状と今後の課題」では、本稿が問題視している点について、次の3つのことを指摘している

(URL11 : 29-30)。第 1 に、自治体と施設管理者の関係の変化である。従来、公の施設の大半は、自治体の直営あるいは外郭団体などの公共的団体に管理委託されており、そうした関係では外郭団体と密接に協力・連携することを通じて、地域のニーズや課題などを発見し、それを政策にフィードバックさせることができたのではないかという。だが、指定管理者制度の導入は、こうした関係に変更を迫るものであり、同制度の導入によって、指定期間が設定され、また自治体の定期的な人事異動により、担当課の施設担当職員が交代することも相俟って、指定管理者制度を導入した公の施設の管理・運営に対する自治体の関与は弱まることなどを指摘している。

第 2 に、自治体内の施設の位置づけの変化である。「自治体政策は、1 つの主体や施設によって展開されるものではなく、面的・量的な広がりやつながり、連携・ネットワークなどによって形成される面的側面を有していると考えられる。指定管理者制度は、施設ごとに指定管理者の自律的な管理・運営を基本とするために、公の施設間の連携が損なわれ、個々の施設が孤立してしまうことが考えられる。これは、自治体政策の展開の場としての『公の施設』の機能を大きく低下させる恐れがある」(URL11 : 30)。

第 3 に、自治体の現場スキルの低下である。今後、施設の管理・運営に関わり、現場を熟知する自治体職員が減少していくことが予想され、そうした減少により、地域における課題や問題点の発見および住民ニーズの把握が難しくなり、ひいては政策形成に影響を及ぼすことが考えられることや、施設の管理・運営に特段の支障が生じていないことを確認するにとどまるモニタリングでは、地域における課題や問題点、住民ニーズを把握することは難しいことなどを指摘する。

また、地方自治総合研究所の他にも、永利は、福岡県小群市立図書館を例に、自身の館長経験から、指定管理者制度の問題の一つとして、指定管理者は「民」であり、市議会や教育委員会には出席できず、「公の場で発言する権限がなかった」(永利 2011 : 435) ことに言及している。公の場で発言する役割を担っていた「生涯学習課長からは図書館の現場に携わっていないので、館長が直接答弁・説明した方が効率的だ」(永利 2011 : 435) との発言を聞いていたことや、指定管理者制度から直営に移行することで総合振興計画の策定において策定委員会の委員として図書館の施策を基本構想と基本計画に盛り込むことができたことなどを指摘している(永利 2011)。

薬袋は、指定管理者制度の長所と短所を整理し、同制度の短所の一つとして、施設運営を指定管理者に全面的に任せた場合、自治体側のノウハウが失われ、図書館業務とは何で

あるのかがわからなくなる危険があることと、その結果図書館政策や運営方針の立案をどのように策定するのかといった点を挙げている。さらに、「新しいサービスを開発するためには現場を持っていることが重要」であり、「図書館の職員は、レファレンスデスクで利用者の質問を聞くことによって、どんな要求があるかを聞いたり、見つけ出したりでき」（薬袋 2005：4-5）ると指摘する。

山本は、直接サービスにかかわる委託、特に窓口業務委託は、利用者との接点における業務の委託を意味することを指摘していることや、指定管理者制度の課題として、地方自治体の正規職員である館長が図書館政策の企画立案を行ってきたが、指定管理者制度において地方自治体の職員以外の者が館長を担う場合、「企画立案は誰が行うのか。図書館を所管する部局が行うことになるであろうが、そこに図書館現場の状況がわかる人材を継続的に確保できる」（山本 2008：249）のであろうかなどを指摘している。

このように、実務的な観点などから、公立図書館に指定管理者制度を導入することで、現場の情報を取得することが難しくなるのではないかと指摘される。しかしながら、上述した指摘は、現場の情報を自治体が把握できなくなる危険があることから、直営にて図書館を運営すべきという規範的な主張にとどまっている。つまり、実証分析が十分ではないのである。たしかに、図書館運営等に指定管理者制度を導入し、全面的に指定管理者に施設運営を任せれば、自治体は現場の状況を把握し難くなるのかもしれない。とはいえ、直営方式と指定管理者制度方式で政策策定に及ぼす影響に違いがあるのか、指定管理者が企画立案に関われないことで、図書館政策の策定にどのような影響を及ぼすのか、直営方式と指定管理者制度方式で政策策定に用いられる情報に違いがあるのかといったことが実証的に分析されているわけではないのである。そこで、前章で整理した政策実施研究の知見を活用することで、直営方式と指定管理者制度方式（実施体制の違い）によって、政策策定に及ぼす影響に違いがあるのかを分析できるのではないかとということである。

本節では、公立図書館に触れつつも、主に指定管理者制度に関する議論を取り上げてきた。次節では、これまでの図書館運営の流れや図書館行政を整理し、市区町村レベルの図書館において「図書館政策」を策定していく必要があるのかを確認する。

第3節 図書館政策の策定意義

本章第1節では、公立図書館を研究対象として取り上げる理由として、市区町村レベル

の図書館を取り巻く環境、図書館法の図書館の設置目的などを参考に、市区町村レベルの図書館では、地域の実情や実態等に即した政策を策定していくべきであるとしてきたが、詳述できていない。市区町村レベルの図書館において「図書館政策」を策定することが求められているのかについては、次節・次章以降の分析にも関わることから、これまでどのような議論があったのかを確認する。

本節では、これまでの図書館運営の流れや図書館行政を整理し、本当に市区町村レベルの図書館では地域の実情や実態等に即した政策を策定することが求められるのかを確認する。まず図書館運営の流れについて、戦後の図書館運営に影響を与えた一つとして、序章でも触れた 1950 年に成立した図書館法が考えられる。この点について、根本は、図書館法の制定によって、図書館法制定以前の図書館の運営形態であった有料による入館手続きを無料にすることや、閉架式から開架式を目指すなどの「近代的な図書館」（根本 2011：94）を目指す流れがあったことに言及している。とはいえ、根本によれば、図書館法の制定により、そうした「近代的な図書館」を目指す流れがあったことは読み取れたが、特別に図書館の設置が進んだわけではなかったという。「当時の図書館は地方の中核的な都市に一館だけ設置される程度の存在」であり、「教養書や郷土資料」を蓄積した書庫と閲覧席からなる図書館があったわけだが、利用は閉架式なので市民の目には魅力的な場には映らず、多くは閲覧席を使うために来館する学生や受験生というのが利用者の平均像であった」（根本 2011：94-5）のである。

こうした図書館を変えるべく、改革に乗り出したのが日本図書館協会に集まった図書館員であり、1950 年代から 60 年代にかけて検討され、一部の図書館での実践を経て定式化された運営方法をまとめたものが『市民の図書館』であった（根本 2011）。1970 年に日本図書館協会から刊行された『市民の図書館』⁸には、公立図書館の基本的な機能として、「資料を求めるあらゆる人々に、資料を提供」し、「住民が住民自身のために、住民自身が維持している機関であるから、資料を求める住民すべてのために無料でサービスし、（中略）資料に対する要求にこたえるだけでなく、資料に対する要求をたかめ、ひろめるために活動する」（日本図書館協会 1970：10）ことなどが記載される。そして、具体的な重点目標として、「市民の求める図書を自由に気軽に貸出すこと」「児童の読書要求にこた

⁸ この他にも、中小都市を主な対象としてまとめ 1963 年に刊行された『中小都市における公共図書館の運営』がある。

え、徹底して児童にサービスすること」「あらゆる人々に図書を貸出し、図書館を市民の身近かに置くために、全域へサービス網をはりめぐらすこと」（日本図書館協会 1970：34-5）が掲げられている。

日本図書館協会によれば、1971年から79年は、「60年代に明らかにされた図書館発展の大道を、（中略）多くの図書館が歩みはじめ」（日本図書館協会 1980：30）た時代であった。「主婦や子どもたちも気軽に出入りする明るい図書館」（日本図書館協会 1980：30）などが現実に現れはじめたのである。また、日本図書館協会によれば、1970年の教科書裁判における杉本判決を契機に、「知る権利・学習権の自覚が高まり、主体的に図書館を要求する動きも」（日本図書館協会 1980：30）強まり、住民たちの図書館として、豊富な資料を持ち、専門の館長と司書を配置するようになるまで要求し続けた地域もあったという。1971年から79年の間は、「日本列島改造論に象徴される高度経済成長政策は破綻し、経済大国は公害大国へと変貌し、オイル・ショックに見舞われて地方財政も圧迫」を受けたが、図書館は「ほとんどそれらとは無関係に成長」（日本図書館協会 1980：30）を続けたのである。この点について、根本は、「高度成長期を少し過ぎた頃、地方自治体の財政状況にはようやくゆとりが出始め、これが生活に直結した住民サービスを展開する動きとあいまって」（根本 2011：47-8）、貸出サービスなどに力を入れた図書館などが広く普及したことを指摘する。

地方自治体の財政状況や1970年に刊行された『市民の図書館』などを支えに発展した公立図書館ではあるが、1980年代には新たな問題が生じ始めた。すでに前節でも言及したように、国の行政改革に伴う各自自治体への人件費抑制などが、図書館の運営委託の検討に影響を及ぼしはじめたのである。そして、市区町村レベルの図書館において図書館政策を策定していくことが求められる必要性については、1990年代に議論が展開された地方分権の影響も見過ごせない。1997年7月の「地方分権推進委員会第2次勧告」では、地方分権や規制緩和などの観点から、文部省の図書館建設補助金を受ける際には、公立図書館は、図書館法第13条第3項等の規定に基づいて、図書館長の司書資格規制、図書館長の専任規制、一定数の司書および司書補の配置が義務づけられていたが、これらを廃止しようとしたのである。実際に、同年には1998年以降の図書館建設補助金の廃止も表明された。

こうした動きについて、図書館関係者から多くの反対意見が表明された。例えば、1997年日本図書館協会「図書館長の司書有資格要件と図書館建設などの財源の確保を求めます

「図書館振興のための共同アピール」⁹では、図書館法に基づく図書館長の有資格要件の廃止、図書館法の存廃を含めた見直し、図書館建設の補助金を廃止等について、図書館長は単なる施設の管理者にとどまらないことや、当時の全国の町村では3割しか図書館が設置されていないことを述べている。また、同年佐賀の文化をつくる会「図書館建設の補助金廃止と図書館長の司書有資格廃止に反対を求める要望書」では、佐賀県の町村では早期の図書館建設が待たれていたため、国の補助金廃止はこの期待を無視するものであることなどが言及されていた。しかし、1998年以降の図書館建設補助金の廃止が決定し、2000年に施行された図書館法の改正では、第13条第3項に規定されていた国庫補助を受けるための公立図書館の基準などが廃止された。図書館職員と国庫補助金に関連する規定が廃止されたのである¹⁰。

その後の補助金等における動向は、小泉が参考となる。小泉は、公立図書館に関連する国土交通省の「社会資本整備総合交付金」や、総務省の「住民生活に光をそそぐ交付金」、内閣府の「地方創生加速化交付金」などの様々な交付金・補助金・助成金などの適用事例や活用事例を紹介し、まとめとして「日本の公立図書館は既に厳しい予算状況にあり、それもさらに削減されていく傾向にある。このような環境下で内向きになり新たな経営資源獲得の活動をしなければ、経済合理性の視点から経費削減に目を奪われ、それに終始することになる。これでは、日本の公立図書館に未来はない。図書館の職員は市民の声に耳を傾け自らの知恵を絞り、ここで紹介したような政府からの補助金などを未来への投資として、積極的に獲得していく外向きの姿勢がより一層求められる」（小泉2021：7）と指摘する。

他にも、2017年の日本図書館研究会『図書館界』68（6）では、日本図書館研究会編集委員会が「この困難な時代にあって図書館は何をすべきか」という特集を組んでいる。ここでいう「困難な時代」とは、自治体の財政支出縮小政策のもと、図書館の資料費が大幅に削減され、また図書館運営の計画や実施の中核となるべき正規公務員が減るとともに、

⁹ 日本図書館協会「図書館長の司書有資格要件と図書館建設などの財源の確保を求めますー図書館振興のための共同アピール」と佐賀の文化をつくる会「図書館建設の補助金廃止と図書館長の司書有資格廃止に反対を求める要望書」は日本図書館協会図書館年鑑編集委員会（1998）『図書館年鑑』に記される資料を参考にした。

¹⁰ 小泉によれば、2000年に「過疎地域自立促進特別措置法」が制定され、2010年の改正時に公立図書館が対象となった。また、「2021年4月に『過疎地域の持続的発展の支援に関する特別措置法』が制定され、現在は公立図書館が整備の対象に含まれている」（小泉2021：5）としている。

図書館全体の貸出点数が減ってきた状況を示している（編集委員会 2017：334）。このような図書館を取り巻く現状が厳しいからこそ、地域において図書館はどのような役割を果たせるのか、どのような役割を果たしていくべきなのかを社会や市長部局に示していく必要があると考えられる。

上述した図書館運営の流れの他にも、図書館行政という点からも今後の市区町村レベルの図書館は政策主体としての役割が求められることが主張される。「図書館行政」については葉袋や松本が参考となる。葉袋は、図書館行政について、「指導・助言・援助を行う助成作用と自ら図書館を設置・運営・管理の実施作用」（葉袋 2005a：142）があり、「国の図書館行政は助成作用が中心」であり、「都道府県の図書館行政は、市区町村に対する指導・助言・援助作用と、都道府県立図書館の設置・運営・管理の実施作用」を、「市区町村は、市町村立図書館の設置・管理の実施作用が中心」（葉袋 2005a：142）であると指摘している。

また、松本（2010：15-6）は、上述した葉袋の整理を参考に図書館行政について次のように言及している。すなわち、国は図書館振興のための政策を立案することが期待されている。図書館法によって図書館が提供するサービスは示されているが、こうした内容は例示列举であり、強制性はないとしている。次に、都道府県は、「自ら県立図書館を運営するとともに（『実施』）」、教育委員会、都道府県立図書館をつうじて域内の図書館振興のため、調査研究やリソースシェアリングなどの中心になることが期待されている（『助成』）」

（松本 2010：15）という。そして、「こうした上位政府による助成作用は権力的なものではなく、実施主体の自主性を尊重、支援するような奨励的性質が強い」（松本 2010：15）としている。市区町村は公立図書館を運営する実施作用を担うとしている。また、松本は、図書館の政策領域について、「近接する学校教育政策のように縦割り行政」といった特徴はなく、「分権的な事業立案の可能な政策領域といえ、また個別図書館に自立的な政策革新の機会が用意された政策領域」（松本 2010：15）と指摘している。

このように、市区町村レベルの図書館に求められる役割は国・都道府県の関係から見れば、「実施」ということになるのかもしれないが、「助成」の役割を担う上位政府から具体的な事業内容を強制される政策領域ではない。むしろ、松本の指摘を参考にすれば、市区町村レベルの図書館が政策主体としての役割を發揮できる立場にあるといえる。

しかしながら、図書館に関する先行研究では、市区町村レベルにおける図書館は政策主体としての役割が果たすことが十分にできていないのではないかと指摘されてきた。例え

ば、渡邊は「事業部門としての図書館」を指摘している。具体的には、ビジネス支援サービスや医療情報サービスといった各地域の課題解決に図書館を活かそうとする試みはあるが、図書館法第3条を例に、「資料を収集し、組織化し、提供することが公立図書館の基本的な機能であるということが法律によって明確にされている一方、政策の立案を公立図書館の所掌事務とするか否かが図書館を設置する各地方公共団体の判断に委ねられていることは、業務の優先度としては、政策立案は資料提供等の下位に置かれる」（渡邊 2008：139）ことになる危険があると指摘する。

また大串も、「図書館政策や経営方針というのは教育委員会など別のところで考えることであり、図書館サービスの『現場』では淡々と日常的作業をこなすことが大事とする現場意識がある。本庁から二、三年のローテーションで『派遣』されてくる館長（管理職）の任務は、こうした図書館の労務管理にある、というような自治体も少なくないだろう。現場こそ政策を考え、それを実現するための経営方針を策定していく場であるという考えが、そうした環境では育ちにくかったことは確かだ」（大串 2015：328）と指摘する。そして、大串は、文部科学省の報告書「これからの図書館像-地域を支える情報拠点を目指して」を例に「日本の図書館界は、『住民に対する情報アクセスを保障する』『暮らしと仕事を資料提供によって支える』などのスローガンの目標はあっても、社会状況を踏まえて、公共図書館の社会的役割を国民各層に明示してこなかった」（大串 2015：334）ののではないかなどを指摘し、「一昔前の貸出図書館モデルのような全国一律の形式にはならず、地域の歴史と社会環境の特性を生かし、使用可能な経営資源を最大限効果的に活用できるよう、各図書館独自の方向性を自ら考え出す必要がある」（大串 2015：337）としている。

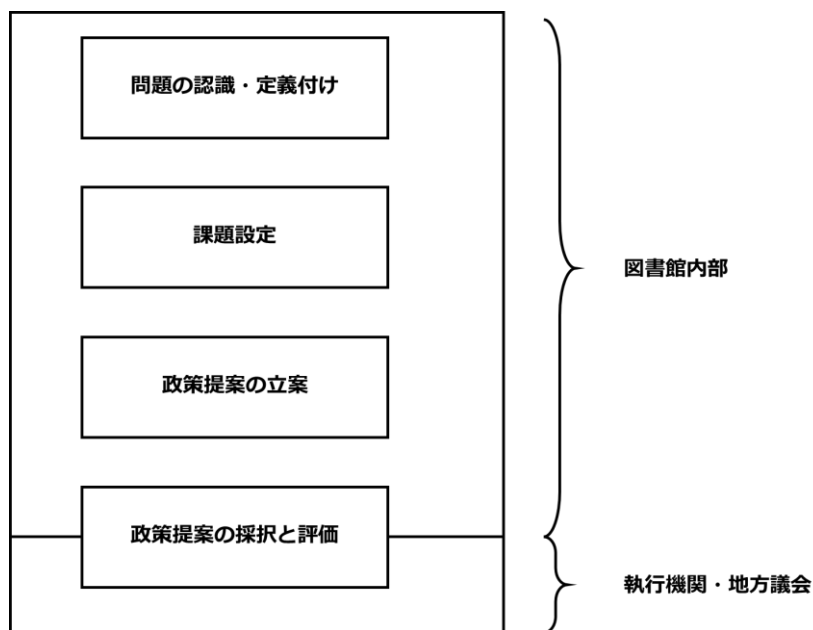
これまでの図書館を取り巻く現状と、図書館の政策領域を踏まえれば、市区町村レベルの図書館では、実施主体としての役割を果たすだけでなく、地域の実情や実態等に即した「図書館政策」を策定することが求められているといえるのではないだろうか。

だが、市区町村レベルの図書館において地域の実情や実態等に即した「図書館政策」の策定が必要であるとしたとしても、そうした図書館政策を策定するために何を考慮する必要があるのだろうか。事業レベルの計画ではあるが、図書館界においても、計画策定プロセスが検討されてきた。図書館界における計画策定プロセスの検討は、前述した松本が参考となる。松本は、政策循環過程の概念を参考に、「政策決定過程」¹¹を「問題認識・定義

¹¹ ここでいう「政策決定過程」とは本稿が整理してきた「政策決定過程」とは異なり、松

付け」「アジェンダ設定」「政策提案の立案」「政策提案の評価と採択」に分けて、次のように説明する。「問題認識・定義付け」は、「市民から要求が表明されたり、他の図書館の実施により、対応が必要と認識された問題は解決すべき問題集合に加えられる。この段階は問題として指摘されている段階でまだ図書館として検討するかしらないかが未確定な段階」（松本 2010：26）としている。「アジェンダ設定」は、「問題が図書館のアジェンダ（議事一覧）に位置づけられる段階」としている。この段階では、「一般に確認された問題集合は、資源、時間的に政策主体の決定能力を超えるのが普通」であり、「問題の中には、図書館員の関心や注目を失い、問題集合から脱落するものがある」（松本 2010：26）としている。「政策提案の立案」では、「プロジェクトチームが設置され」案が検討され、「政策提案の評価と採択」では、図書館、図書館以外の行政組織、地方議会の3段階によって、政策提案が決定されるとしている。松本のいう「政策決定過程」のアクターとプロセスの関係を整理したのが図5である。

【図7 政策決定過程とアクターの関係】



出所：松本（2010：26）

松本は、上述した図のように決定プロセスを整理し、特に事業形成過程に焦点を合わせ

本が用いている「政策決定過程」のことである。松本は、地方自治体における図書館事業の形成過程に焦点を合わせていることから、ここでいう「政策」とは事業形成過程レベルであることが考えられる。

て、そのプロセスの実態を分析している。本稿において図 7 から示唆されることは、「問題の認識・定義付け」や「アジェンダ設定」を図書館内部の職員が担っているとしていることにある。たしかに、松本の分析焦点は「事業」レベルにあるため、「政策」という言葉を用いつつも、実際には事業レベルの課題設定ということなのかもしれない。しかし、こうした図は「政策」レベルの計画策定を議論する際にも参考になるものであり、地域の問題に対し図書館がどのように貢献できるのかを検討する際にも、図書館内部職員の役割が欠かせないのではないかと示唆される。この点は次節にて取り上げることとする。

以上のように、図書館運営のこれまでの流れと図書館行政を整理することで、市区町村レベルの図書館では、財源が確保し易い時代と比べて、より一層地域に対し図書館としての存在意義を周知していく必要があり、それは図書館としてどのような役割を果たせるのかということだけでなく、大串らの意見を参考にすれば、地域に対して図書館はどのような貢献ができるのかを示していくことが課題となろう。

図書館の政策領域には、本節で示したような特徴があるからこそ、本稿では「図書館政策」を研究対象として取り上げて、地域の実情等に即した政策を策定するためには何を考慮すべきなのか、その要因を検討できると考えている。では、前節で整理した指定管理者制度と図書館政策を組み合わせることで、本稿の問題認識に対してどのようなことを理論的に導き出すことが可能なのだろうか。次節では、本章でのこれまでの議論を踏まえて、公立図書館への指定管理者制度導入が、図書館政策の策定にどのような影響を及ぼすのかを理論的に考察する。

第 4 節 実施体制と図書館政策

本節では、「政策策定と実施」の分離を可能とする指定管理者制度導入を、地域の実情や実態等に即した政策の策定が求められる市区町村レベルの公立図書館に導入することで、どのような問題が生じるのかを理論的に考察する。前章でも整理したように、地域の実態や実情等に即した政策を策定するためには、地域の問題に対し図書館がどのように貢献できるのかを検討する必要がある。論者によって言い方が異なるがどのような問題に取り組むのかを設定するという意味では「問題設定」「問題認識・定義付け」といった段階が考えられる。しかし、ここで問題となるのは、どのような情報等を参考に、誰がどのように「図書館政策」を検討したのかということである。

まずは、図書館職員は、どのような情報を参考に、「図書館政策」を策定していくと考えられるのかを整理する。図書館職員の情報源を整理したものとして、すでに何度も触れている松本が参考となる。松本（2010：50-1）によれば、図書館職員が収集する情報源の一つとして、「図書館関連団体」を挙げている。具体的には2005年『図書館ハンドブック』にて示される「図書館関係団体」の定義を参考に、特に図書館（または図書館員）を参加主体として、一定の地域で活動している団体を扱うとしている。そして、こうした団体は公式的な団体と非公式的な団体に分けることができ、「公式的な団体とは基本的に図書館単位で参加するような団体で県立図書館が強くコミットするような団体が代表的である。他に地域の市町村立図書館が自主的に立ち上げるような団体もここに含むこと」（松本2010：51）ができるとしている。また、「非公式的な団体とは個人で参加するような団体である。図書館問題研究会や児童図書館研究会などがこうした団体の代表的なものである」（松本2010：51）としている。そして、こうした団体は「図書館員の公式・非公式の個人的コミュニケーションの場として機能」（松本2010：52）しており、図書館員はこうした団体を通じてさまざまな情報を取得してきたという（小柳1999；松本2010）。

また、松本は「図書館関連団体」だけでなく、図書館職員の知識にも着目している。この点は、前項でも、松本のいう「問題認識・定義付け」「アジェンダ設定」において現場を熟知する図書館職員が関与する必要があると言及したことにもつながる。すなわち、図書館員が取得できる情報として、他の図書館員との交流や統計データ、社会情勢、国による方針なども挙げられるが、「形式知」と「暗黙知」の議論を参考にしている（松本2010）。そして、松本は、野中・竹内を参考に、『形式知』とは比較的言語化が容易であり、文章等で伝達可能な知識」として、『暗黙知』は文書化になじまず、個人が経験を蓄積する中で体得する『勘』のようなもの」（松本2010：52）としている。そして、これらを図書館に当てはめると、「たとえば、宅配によって視覚障害者に資料を届けるサービスを実施しようとするとき、どのような方法を用いるか、どのような資料を提供するか、などは文書によって伝えることができる」が、「サービスをうまく運営していくためのコツは文章化できないことが多い」（松本2010：52-3）とし、こうした暗黙知は事業立案においても大きな力になることを指摘している。

図書館の情報源について、すでに松本が詳しく整理していたことから、長く松本の整理を参照してきたが、上述した内容から本稿において示唆されることは、実施活動を通じて、利用者等のコミュニケーションから政策立案に役立つ知識や経験を得ているのではないか

ということである。もちろん、松本が整理していたように、「図書館関連団体」等を通じてさまざまな情報交換ができるだろうし、そうしたコミュニケーションから新たな学びや気づきを得ることもできるだろう。とはいえ、そうした他の図書館職員とのコミュニケーションを通じて気づきを得たアイデアを自分が所属する図書館にて適用できるかどうかは地域の実情や実態を把握していることが前提であり、実施活動を通じた知識や経験の取得が不可欠なのである。

だからこそ、第 2 の実施体制の議論になるが、図書館政策の策定に誰がどのように関与するのが地域の実情や実態等に即した政策を策定するために重要になるのである。2001 年 6 月 26 日経済財政諮問会議「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」では、民間活用の仕方として「①徹底した競争原理の導入、②業績／成果による評価、③政策の企画立案と実施執行の分離」(URL7 : 29) という考え方が記されていた。山本 (2008) は、指定管理者制度について、NPM 的発想に基づく制度であることに言及していたが、特に「政策策定と実施」の分離をどのように考えれば良いのだろうか。たしかに、Osborne と Gaebler (1992) が指摘していたように、「政策策定と実施」を分離することで、より少ない支出でより多くの公共サービスを提供できるのかもしれない。しかしながら、第 1 の論点で確認したように情報の取得という点では限界が残る。なぜなら、「政策策定と実施」を分離した体制を用いると、政策の策定を担う組織は直接実施活動をしなくなる。それは当たり前のことかもしれないが、政策策定を担う組織が実施活動に携わらないことは地域の実情や実態等に即した政策を策定する際には、最大の問題になるのである。前述した松本は、「サービスをうまく運営していくためのコツは文章化できないことが多い」(松本 2010 : 53) として、こうした暗黙知は事業立案においても大きな力になることを指摘していた。つまり、「政策策定と実施」を分離することは、図書館サービスを通じて得られる経験や知識、情報等を得難くする危険があるのである。その結果として、地域の実情や実態等に即した政策を策定することが難しくなりかねないのである。

とはいえ、本当にそうなのだろうかという疑問も残る。この点は実証的に分析する必要があるが、特に最大の課題となるのは、柳が指摘した点である。すなわち、図書館や博物館への指定管理者制度導入の賛否両論を整理した柳は、公立図書館等に指定管理者制度導入を反対する理由の一つとして「地域の独自性が生かせない」ことが挙げられているが、「現実の直営施設でどれだけ学校との連携や地域の独自性、創意工夫がなされているかな

どの現状評価に」(柳 2012 : 86-7) 触れられていないことを指摘している。つまり、柳の指摘を参考にすると、指定管理者制度方式と直営方式を比較することができていないのではないかということのほかにも、直営方式であれ、指定管理者制度方式であれ、どちらにしても地域の実情や実態等に即した政策を策定できていないのではないかということも示唆される。もちろん、これまでの議論を踏まえると、指定管理者制度を導入すると、直接実施に携わらなくなることが予想されるため、政策策定者は実施活動を通じて得られる情報や知識が習得し難くなることが考えられる。しかしながら、柳の指摘を踏まえると、「政策策定と実施」を分離することで、実際に政策策定にどのような影響を及ぼすのかを分析する必要がある。

以上、本節では、本章での指定管理者制度の議論と図書館職員の情報取得という点を踏まえて、「政策策定と実施」へのアクターの関わり方が、政策策定に及ぼすであろう影響を理論的に考察してきた。すなわち、指定管理者制度を公立図書館に導入することの問題として、「政策策定」を担う組織が、実施活動に携わる機会が減少すること、そしてそうした機会が減少することで、実施活動を通じて得られる知識や経験、情報を取得することが難しくなること、地域の実情や実態等に即した図書館政策の策定が求められる今日において、実施活動を通じて得られる情報を取得することが困難になることは図書館を運営していくうえで致命的になりかねないことである。つまり、地域の実情や実態等に即した図書館政策を策定するうえで、指定管理者制度を導入することは、同制度を導入すること自体が地域の実情等に即した政策策定に必要な情報を取得することを難しくさせるという点で、問題があるということが導出される。次章以降では、こうした問題点について、実証的な分析を行う。

第3章 直営方式と図書館政策の策定－伊万里市民図書館を例に

第1節 はじめに

本章と次章では、市区町村レベルの公立図書館に焦点を合わせて、第1章で整理した分析の枠組みから、地域の実情や実態等に即した政策を策定するために、どのような要因を考慮すべきなのかを検討する。前章で整理したように、指定管理者制度は本稿でいう「政策策定と実施」の分離を掲げていることから同制度に注目し、直営と指定管理者制度を比較することで、実施体制の違いが、「図書館政策」の策定にどのような影響を及ぼすのかを検証する。

実施体制の違いと政策策定に及ぼす影響を検証する事例として、佐賀県伊万里市民図書館、東京都中野区立図書館を取り上げる。これらを調査事例として取り上げる理由は、実施体制の違いが、地域の実情や実態等に即した政策の策定に影響を及ぼすと考えられるからである。具体的には、伊万里市民図書館を取り上げる理由は、本稿においては理想の事例として考えられるからである。すなわち、政策策定と実施を単一の組織で担い、かつ政策実施研究で示された政策対象者等との相互作用を通じて政策策定に必要となる政策情報や知識等を習得し、そうした知識や経験等を踏まえて図書館が地域の問題に対しどのように貢献するのかといった意味での「図書館政策」を策定できているのではないかと考えられるからである。つまり、政策実施研究において蓄積された知見が有用であることを示す例だと考えられるからである。

次に、中野区立図書館を事例として取り上げる理由は、中野区では、区内の図書館運営を指定管理者に任せるなどの「政策策定と実施」を分離した体制をとっており、そうした体制では政策策定を担う自治体は実施活動を通じた政策情報や経験等の取得が難しくなると考えられるからである。また、中野区では、2009年には「図書館の新しいあり方」を、2015年には「区立図書館の今後の取組（考え方）について」を策定し、2019年には区民や学識経験者を交えた「今後の図書館サービスのあり方検討会」が設置するなどの図書館のあり方を検討し、また「中野区基本計画」でも、図書館に関する内容が詳細に記されているが、そうした自治体においても、政策策定者は実施過程を通じて取得できる政策情報や知識等の取得が難しいことを示すことができるのではないかと考えられるからである。

こうした事例を第1章で示した政策と組織の関係に着目した分析枠組みから分析することで、「政策策定と実施」に誰がどのように関わり、どのような役割を果たしているのかを検討し、地域の実情や実態等に即した政策を策定するために、「政策策定と実施」の分

離を前提とする指定管理者制度を導入することによってどのような問題点があるのかを検討する。すなわち、「政策策定と実施」の分離を目指す指定管理者制度では、政策策定を担う組織が実施活動に携わる機会が減少し、そうした活動を通じた情報取得が困難になることが予想されるため、結果として地域の実情や実態等に即した政策を策定するために必要な環境を整備することが難しくなるのではないかということである。

事例を分析するにあたって、各自治体にインタビュー調査を行った。伊万里市では、伊万里市民図書館副館長（自治体の正規職員、司書資格有、勤続年数 27 年）にテレビ電話等を通じて、中野区では、中野区教育委員会事務局子ども・教育政策課図書館運用支援係主任（自治体の正規職員、司書資格無、勤続年数 8 年）に質問紙による回答や電話等を通じて、調査を行った。

第1項 事例の調査内容

まず、事例を分析するにあたって、具体的に「図書館政策」とは何かを整理する。本稿でいう「図書館政策」とは、図書館サービス等を通じて地域にどのように貢献したいのか、地域においてどのような役割を果たしたいのかといったことである。つまり、「図書館政策」の定義によっては、資料の電子化といった具体的な事業内容を示すという意味で用いられる場合もあるが、ここでは地域の課題に対し図書館がどのような貢献をするのか、どのような役割を果たすのかといった意味で用いている。

しかしながら、上述したように「図書館政策」を捉えたとしても、総合計画や教育基本計画、図書館運営基本計画といったように、図書館を通じてどのように地域に対し貢献したいのかを記す計画は多様であるし、またその策定の仕方も教育委員会内部で作成されるのか、市長部局と教育委員会で策定されるのかといったように計画によってその意味が異なる。

そこで本稿では、研究対象として「総合計画」を題材にして調査を行う。総合計画を取り上げる理由は、同計画は自治体計画の中でも最上位に位置づけられる計画と考えられるからである。実際に、本稿が事例として取り上げる自治体においても、伊万里市では、「伊万里市総合計画策定条例」第 2 条において、総合計画とは「基本構想及び基本計画で構成され、総合的かつ計画的な市政の運営を図るための指針をいう」と記されており、同条例第 3 条では、「総合計画は、市の最上位の計画とし、市長が別に策定する個別の行政分野に関する計画の策定又は変更に当たっては、総合計画との整合を図らなければならない」

と規定されている。それゆえ、「伊万里市総合計画」において図書館に関連する内容がどのように記されているのかを調査対象として用いる。

なお、中野区では「中野区基本計画」を取り上げる。なぜなら、「中野区自治基本条例」第8条を参考にすれば、「区は、区議会の議決を経て、区政運営の指針となる基本構想を、財政見通しを踏まえた上で定めるものとする」と記されていることや「執行機関は、基本構想の実現を図るため、基本計画を策定し、総合的かつ計画的な行政運営を行うものとする」ことが記されており、2021年3月策定の「中野区基本計画」の「基本計画の位置付け」では「基本計画では、基本構想において描く目指すまちの姿の実現に向け、区が取り組む基本的な方向性を示します。また、区政全般にわたる総合的な計画として定めるとともに、各個別計画の上位の計画として位置付けるものです」(URL12:3)とあることから、伊万里市で示した「総合計画」と同等の計画として考えられるため、同計画を取り上げる。

総合計画等が自治体の最上位計画であり自治体の基本的な指針となる計画であるならば、その計画において図書館に関連する内容がどのように記されているのかが、地域において図書館がどのような役割を果たすのか、どのような貢献を目指すのかを検討するうえで重要になる。以上のことから、本稿では、総合計画全体の策定プロセスを検証するものではないが、総合計画における図書館に関連する内容がどのように策定されているのかを検討する。

第2項 総合計画における「図書館政策」

具体的な事例分析に入る前に、総合計画の策定に関する先行研究にて指摘されてきた総合計画とは何かについての議論は、同計画において「図書館政策」をどのように策定するのかを検討する際にも参考になると考えられるため、まずはその内容も整理しておく。本稿に関連して参考となる指摘の一つとして、松下が参考となる。松下は自治体総合計画をどのように策定するのかについて、ナショナル・ミニマムと対比されるシビル・ミニマムの概念を提起した。松下(1971:272)によれば、シビル・ミニマムという言葉は、『ベバリッジ報告』で有名なナショナル・ミニマムをもじった和製英語であるが、1965年前後に地域民主主義を訴えていた自治体専門家のあいだでつくられた言葉である。これは、自治体を中央政府のたんなる下請機関としてとらえるのではなく、中央政府による体制的制約を認めながらも、住民の地域民主主義的活力を基礎に、「自治体の政治的自立性をいかに実現するか」という観点から、このシビル・ミニマムという発想が生まれた(松下 1971:

272-3)と言及している。また、松下(1999:197-8)は、自身が携わった東京都武蔵野市の『第一期基本構想・長期計画』を例に、一般に自治体計画は往々美文にとどまってしまうが、武蔵野市ではいかに実効性を確保するかという考え方で作り、そしてそのために住民参加・職員参加を整備し、計画期間に実現すべき「施策一覧表」をつけ、進行管理もできるようにしたとしている。このように、松下が指摘するナショナル・ミニマムと対比して地域社会において何が必要なかを決めること、そして実効性を確保することは地域の問題に対し図書館の果たすべき役割を検討する際にも参考となる。

大森(1987:53)は、計画とは、体系づけられた施策の内容であり、目的・手段の連鎖構造で示された価値実現の姿であるとして、自治体計画は、地域社会にかかわる将来を予測し、目標年次ごとに達成すべき行政水準と達成手順を明示したものとしている。そして大森は自治体計画をそのように捉えたうえで、「自治体が一定の地域における諸問題の解決に責任をもつ『地方政府』であるならば、自治行政とは、『地方政府』としての自治体が自らの政策課題(行政需要)を選びとり、それらを創意工夫で具体的に実行」(大森1987:51)していくべきであることを指摘する。

西尾は、「計画の機能概念」について、『公益の追求』とか『目的の極大化』、『合理的選択』、『最適手段の選択』といったような計画の目的価値ないしは手段価値を定義のなかに内在させた規範的定義と、そのような規範性を捨象した分析的定義」に分けられるとしたうえで、「計画とは『未来の複数または継起的な人間行動について、一定の連関性のある行動系列を提案する活動』と定義し、かくして作成された提案を『計画』」(西尾1990:195-6)と定義している。そして、特に市町村の総合計画を策定する際に重要なものとして、「市長が市役所内外における『諸利益の統合』の主体として機能できる条件」(西尾1990:240)という点を挙げている。この点について、中畠は、『諸利益の統合=調整・政治過程』が自治体総合計画の要素として重要であるという指摘となっている」として、「『社会の多元的利益の調整=政治過程』の意味するところは、その困難さはもちろんであるが、規範的に捉えるならば、自治体計画であれば住民や事業者など関係する人々の利益を調整し、調整の結果である計画が住民の納得するもの、合意が得られるものである必要がある」(中畠2018:32)としている。以上の点は、前述したように、総合計画全体に向けて指摘されたものであり、総合計画における図書館の内容について直接指摘したものではないが、図書館に関する内容を検討するうえで参考になる指摘である。

とはいえ、1969年の地方自治法一部改正により、市町村に基本構想の策定が義務づけら

れてきたが、2011年の改正でその義務づけが廃止された。そして、2012年4月の公益財団法人日本生産部本部による調査（調査対象：全国の都道府県47団体、市区809団体および町757団体、アンケート調査を郵送にて配布）では、「基本構想の策定義務が撤廃された場合、今後も総合計画を策定するかどうかについて40%超の団体が未定と回答している。40%超の団体で総合計画が行政運営に不可欠なものになっていないと考えられる」（URL13：2）としている。

また、2010年4月号の『月刊 ガバナンス』では、「岐路に立つ『総合計画』』という特集が組まれた。その中で片山（2010：14・5）は、自身の知事経験から、県民の意見を聞いて評判が悪かった箱モノ建設計画が総合計画に基づいて作られようとしていたため、そうした大型箱モノ事業の中止ないし凍結を目指したが、県議会や県の幹部職員から県の将来をにらんで策定した総合計画に盛り込まれている主要な事業を知事の思いつきや一存でやめるべきではないといった批判があったことなどを言及している。牛山は、自治体はこれまで総合計画を策定し、予算・決算などについて議会で議決し、あるいは監査も受けて、一種の評価を受けてきたが、総合計画自体が自治体職員や議員、住民にとって地域社会の将来像を描くものとなっているのかと疑問を呈している。

もちろん、これらの指摘は総合計画が行政運営にとって不要であることを意味するものではなく、どのように総合計画を策定するかについての問題であろう。前述した牛山の論文を参考にすると、総合計画の課題として、「長らく続いてきた官治集権の下で、自治体の総合計画の認知度は低く、本当に仕事の中でそれが活かされてきたとは考えにくい。総合計画に関わる義務づけが廃止される今こそ、PDCA サイクルにしっかりと住民の参加・協働を位置づけ、政策形成と実施の中で自治」（牛山 2010：25）を育てる必要を指摘する。つまり、こうした指摘を踏まえると、自治体総合計画は、実効性を確保し、地域の実情や住民の意向を踏まえて、自治体が自ら当該地域をどのように発展させていきたいのか、そしてその実現に向けての指針を示すことにあるといえる。「図書館政策」においても同様であり、総合計画において地域の課題に対し図書館がどのような役割を果たしていくと記されているのか、そうした内容を誰がどのように策定しているのかを調査する。

第2節 佐賀県伊万里市民図書館

第1項 伊万里市民図書館の概要

本節では、伊万里市を事例に実施体制と政策策定の関係を検討する。伊万里市民図書館

は1995年7月7日に開館した図書館である（URL14）。末次によれば、同市の市民図書館は、「1954年からすでに開館していたが、1967年に大水害による被害を受けたことで移転を余儀なくされ、1970年から公民館の一角を借りる形で運営されていた」（URL15）という。その後、1986年には「母と子の読書会」の会員やOBを中心として、『図書館づくりを進める会』が結成された。「自分の子どもや孫の世代に、こんな小さな図書館で良いのか」という思いを胸に、自費で当時の先進図書館を見に行くツアーを開催するなどの「伊万里に図書館を」と市民運動が展開されたという（URL15）。そして、その成果が実り、1990年に当時の市長が新図書館の建設を決意し、1995年に新図書館が開館された。2020年には開館から25周年を迎えている。

伊万里市民図書館の図書館概要（URL14）には、図書館の目標として、「伊万里をつくり市民とともにそだつ市民の図書館」が掲げられている。この図書館では、1995年に開館する前から住民とともに図書館づくりが行われてきた。例えば、図書館建設にあたって、「図書館づくり伊万里塾」を開催したことなどが挙げられる。猪谷（2014：130-1）は、当時の図書館長にインタビューし、住民が要望する図書館づくりを目指すため、図書館建設についての対話が重ねられたことを紹介している。そして実際に、住民のグループが図書館で活動する際に設置してほしいものなどを図書館の設計に盛り込んだことも紹介されている。

住民との協働による図書館づくりは図書館建設段階にとどまるものではなく、図書館開館後も行われている。例えば、「図書館フレンズ伊万里」による活動が挙げられる。「図書館フレンズ伊万里」とは、図書館未来構想研究会によれば、1995年に図書館が開館してから2ヶ月後に発足されたボランティアグループであり、それまでは「図書館づくりをすすめる会」という名称で、1986年から9年間、新しい図書館づくりのための活動をしてきた（URL16）。前述したように、図書館が新設される以前の図書館は手狭であったことから、子育て中の母親を中心に、少しでもよい図書館環境で子どもを育てたいと立ち上がった団体である（URL15）。末次によれば、図書館開館後の具体的な活動としては、図書館を支援し育てていく組織として、「古本市」などのイベント開催による図書館への集客だけでなく、市内の小・中・高校等に広く俳句を募集するなどの図書館を活用した学習や社会活動なども行なっている（URL15）。こうした住民との協働による図書館づくりは、「図書館フレンズ伊万里」だけでなく、ほかにも子供たちへの読み聞かせや庭の草刈りを行うボランティアや、図書館専属の合唱団を創設し、童話や唱歌を後世に歌い継ぐことを目指すボ

ランティアなどとも連携し、さまざまな団体や住民等との協働による図書館づくりが積極的に推進されてきた（末次 2014：115）。

伊万里市民図書館での住民との協働による取り組みは、外部機関からも取り上げられており、例えば NPO 法人知的資源イニシアティブは、毎年先進的な活動を行う図書館等に対し贈る賞として、Library of the year を開催し、伊万里市民図書館が 2016 年にライブラリアンシップ賞を受賞し、受賞理由として、図書館が設置・建設の過程より住民参画によりつくられ、「自治体によるサービス提供と住民のサービス享受という関係にとどまることなく、公共運営の本義である団体自治と住民自治の融合により存続する事業体であることを 20 年間にわたり示し続けている」と評している（URL17）。

第2項 図書館サービスを通じた利用者との相互作用

本項では、伊万里市民図書館の図書館サービスの提供例を取り上げて、利用者とのコミュニケーションを通じて、図書館職員がどのような情報や知識を得ているのかを整理していく。例えば、伊万里市民図書館における図書館サービスの特徴の一つとして、利用者の課題解決やビジネス支援のために、レファレンス（調査・相談業務）サービスに力を入れてきたことが挙げられる（URL15）。具体的には、猪谷も取り上げていたが、2005 年の「としょかん通信」新春号に記載される「『有田焼万華鏡』開発ものがたり」（URL18）が文献等においても紹介される。これは、利用者の家業は焼き物を入れる箱や梱包材などを手がけており、窯業界の低迷が続けば、家業も厳しい状況となるのではとの強い危機感から、「平成 15 年度たくましい佐賀企業づくり事業支援制度」の認定を受け異業種の方々の衆知を集め、数々の課題を解決し、世界初の磁器製万華鏡「有田焼万華鏡」を完成させる事ができたという話である。その際に、商品開発や販売施策で生じた課題解決のために、図書館から万華鏡の歴史や製作に関する雑誌や書籍や、磁器の歴史や作家・窯元の作品、また人間国宝の技法や考え方などの書籍やビデオ、国や県の支援制度関連書籍や成功するためのプレゼンテーション技法などを借りて、課題を解決するための示唆を得ることができたという。利用者は、伊万里市民図書館について、「知的好奇心を沸き立たせてくれる」だけでなく、「課題解決のヒントを与えてくれる素晴らしい知恵の宝庫」（URL18）であると述べている。

こうした伊万里市民図書館での有田焼の取り組み例を通じて、文部科学省生涯学習政策局の委託を受け図書館未来構想研究会が企画・編集した 2006 年 3 月「これからの図書館

像―実践事例集―」(URL16)では、当時ビジネス支援図書館が言われはじめ、ビジネス支援コーナーを設ける図書館もあったが、図書館の資料全体がビジネス支援をしているのだということを知り、そしてビジネス支援コーナーを作ることが大切なのではなく、迅速に的確に資料提供ができる司書の存在こそが重要であるということを確認したとある。こうした例は、万華鏡のケースにとどまるのではなく、末次 (URL15)によれば、万年筆を作ること的成功して、新たに起業した方や、小型の水力発電や風力発電を開発して、自分で特許を申請し、事業所を立ち上げた方、「織田信長の絵を探している」という要望に対して、様々な種類の信長の絵を図書館資料から提供すると、数ヶ月後に自ら描いた信長の絵が岐阜市のコンテストで入賞し、表彰式に出席してきたと報告してきた方もいたという。

このような取り組み等を通じて、末次 (2019 : 24) は、「図書館は貧富の差を問わず、住民だれでも平等に本や情報を提供することで、住民の多様な知的欲求に応え、読書活動の推進を実践し、ひとつづくり (人材育成、生涯学習) やまちづくり」を支えていくことが大切としている。また、溝上・古賀も、「市民の知的活力を高めるレファレンス」というタイトルで、伊万里市民図書館で「レファレンスを通じて利用者に寄り添い対応した事例」(溝上・古賀 2016 : 110) を紹介しつつ、「地域の活性化には市民の知的活力を高めること、そして、自己学習から同好サークルへと輪を広げて文化を育み、さらに発展させることが大切」として、「生涯学習の拠点として図書館を捉え」、「レファレンスサービスを通して少しでも市民の役に立つことが」(溝上・古賀 2016 : 110) 伊万里市民図書館の責務だとしている。もちろん、こうした内容は地域の問題を新たに発見するとかではないが、日々の業務を通じて、図書館にはどのような強みがあるのか、地域にどのような貢献ができるのかを実践し、学んできていることが注目すべき点である。

もっとも、2022年9月27日にインタビューを行った伊万里市民図書館副館長によれば、上述した取り組みは少数のケースであり、広く住民に知られていないことに言及していた。図書館サービスを通じて、人材育成等のひとつづくりや地域おこしに携わる人を支援するといったまちづくりに貢献できることを実感してきたが、地域全体で図書館の役割を考えた際に、上述した役割は一部の利用者にとどまっているという。そのため、社会人に向けたビジネス支援等だけでなく、子どもを対象にした活動にも力を入れているという。

それは猪谷 (2014 : 137) が紹介する、乳児健診の際に、司書とボランティアの市民が組み、年間数百人の赤ちゃんに絵本との出会いをプレゼントする「ブックスタート」や、

市内の幼稚園や保育園で、お話し会を行い、子供たちに図書館の利用カードを作ってもらい、小さい時から図書館に登録することで、読書活動を推進するといったことも挙げられるが、本稿においては次のような点が参考となる。

例えば、伊万里市では、2016年度から「児童や生徒が自ら課題を見つけ、本を使って調べながら学んでいく『調べる学習』（調べ学習）」の支援に取り組み始めたことや、当時の市長の発案であるが、学校でのいじめが大きな社会問題となり、2006年12月には「いじめなし都市宣言」を公表し、子ども達の心と体の健康を取り戻すための具体策として「家読」を推進してきたことなどである（URL15）。「家読」とは、第6次伊万里市総合計画によれば、「家族や地域で本に親しむ時間と空間を共有すること。みんなで好きな本を読んで、読んだ本について話すなど」（URL19：56）とある。実際に、伊万里市内の黒川町をモデル地区として、家庭での読書推進に取り組み、2009年には茨城県大子町、青森県板柳町と合同で「第1回家読サミット」を伊万里で開催している（URL15；猪谷2014）。

このように、伊万里市民図書館では、単に図書館サービスを提供するだけでなく、図書館サービスを通じて地域にどのように貢献できるのか、どのような役割を果たせるのかについての知識や経験、情報等を取得していることが伊万里市民図書館において参考になる。もっとも、ここで問題となるのは、日々の業務を通じて得てきた経験や知識等が「図書館政策」の策定にどのように反映されているのかという点である。次項では、「伊万里市総合計画」における図書館に関連する内容を整理する。

第3項 総合計画における図書館政策

本項では、2019年3月に策定された「第6次伊万里市総合計画」を取り上げて、総合計画における図書館の内容がどのように策定されているのかを整理する。本章の冒頭でも言及したように、同計画における「計画策定の趣旨」の計画の位置づけ等において、総合計画は市の最上位計画と位置付けられていることから、「第6次伊万里市総合計画」を取り上げている。

まずは、「第6次伊万里市総合計画」の内容を検討する前に、伊万里市では総合計画において図書館に関連する内容がどのように取り上げられてきたのかを整理する。1995年の伊万里市民図書館開館以降の総合計画では、図書館について次のように記されてきた。1999年6月に策定された「第4次伊万里市総合計画」では、「第4部 豊かな個性と文化を育むまちづくり」の「第1章 生涯学習の推進」の「現況や課題」「施策の基本方針」において

は特に図書館についての記述がなく、「施策の内容」の「学習情報のネットワーク化」にて「生涯学習センターや公民館、図書館、市民センターなどの社会教育施設をはじめ、学校、民間組織などを情報通信手段で結び（中略）生涯学習情報のネットワーク化に取り組みます」（伊万里市 1999：185）という記述がある程度であった。たしかに、同じく第4部の「第2章 地域文化の振興と交流」には、「施策の内容」の「文化施設の整備」のひとつに「市民図書館の情報ネットワーク化」があり、「広く市民へ図書館情報を提供するため、県立図書館や他の公共図書館等とネットワークを図るとともに、地区公民館や市内小・中学校図書館とのネットワーク化を推進し、情報の共有化を図ります」（伊万里市 1999：206）とあるが、上述した内容と大した差がなく、連携を進めるといったことが記されていた。

2009年6月「第5次伊万里市総合計画」では、図書館に関する項目はないものの、「施策8 生涯学習の推進」の「1. 生涯学習情報の提供」において、「図書館においては、市民が必要とする情報を提供するため、職員の資質の向上や図書の充実を図るとともに、インターネットを活用した図書の検索や予約などのサービスの提供に努めます」（伊万里市企画政策課 2009：71）と記され、「2. 社会教育の推進」では、「図書館は、乳幼児が本に親しむための取り組みのほか、高齢化に対応した大活字資料の整備や自動車図書館の市内全域への運行など、きめこまやかなサービスの提供に努めます」（伊万里市企画政策課 2009：71）とある。そして、「3. 家庭教育の推進」では、「家族の絆を深め、温かな家庭を築くため、図書館を中心として、学校、幼稚園、保育園等と連携し、全市的な『家読』の取り組みを推進します」（伊万里市企画政策課 2009：71）と記されていた。

2014年6月に策定された「第5次伊万里市総合計画後期基本計画」では、図書館に関する内容について前期基本計画と同様の内容が記されており、例えば「施策8 生涯学習の推進」の具体的な取り組み「1. 生涯学習の推進」では、「図書館においては、資料の充実に努めるほか、乳幼児健診の機会をとらえたブックスタートなど乳幼児と親が本に楽しむための取り組みや、高齢化に対応した大活字資料の整備を図るとともに、自動車図書館『ぶっくん』の市内全域への運行など、市民の誰もが生涯にわたって利用できる図書館サービスの提供に努めます」（伊万里市企画政策課 2014：43）と記されることや、「2. 家庭教育の支援」では、「家族で本を読んで語らうとともに、子どもの豊かな知識や感性を育み家族の絆を深めるため、図書館を中心として、学校や幼稚園、保育所、公民館等が連携した全市的な『家読』の取り組みを推進します」（伊万里市企画政策課 2014：43）とあり、

2009年に策定された計画と大した差がない。

本稿が取り上げる2019年3月「第6次伊万里市総合計画」では、「施策8 生涯学習の推進」に新たに「市民図書館の充実」の項目が追加され、さらに図書館についての項目は施策8以外にも「施策25 市民との協働によるまちづくり」において「読書のまちづくりの推進」が掲げられた。具体的な内容は、まず「施策8 生涯学習の推進」の「市民図書館の充実」では、「市民図書館において、本市ならではのサービスを提供するため、図書資料の充実を図るとともに、『図書館フレンズいまり』や多くの図書館利用者、図書館協議会との連携に努めます。あらゆる世代の市民が抱える課題の解決を支援するため、レファレンスサービス（相談業務）やレフェラルサービス（専門機関への案内）などの強化・充実に努めます。市民図書館と学校図書館との連携により、児童生徒が行う調べ学習の充実を図ります」（URL19：57）とある。同施策の「家庭教育の支援」では、図書館に関連する内容として、「家族で本を読んで語り合い、絆を深めるため、『日本一のうちどく推進のまち・いまり』宣言に基づいた幅広い取組を進めます」（URL19：57）とある。

また、「施策25 市民との協働によるまちづくり」の「読書のまちづくりの推進」では、「市民図書館を生涯学習の拠点として位置付け、まちづくり活動に必要な資料の提供により、市民みずからが学び、課題を解決することを支援します。市民図書館を、『図書館フレンズいまり』の活動など、市民との協働の実践の場とすることにより、市民との協働によるまちづくりの推進を図ります。子どもの読書活動推進計画に基づき、市民の読書への理解と関心を深め、地域社会全体で子どもの読書活動を推進することで、読書のまちづくりを展開します」（URL19：93）とある。

「第6次伊万里市総合計画」がどのように策定されたのかは、インタビューを行った伊万里市民図書館副館長によれば、まず2018年3月に総合計画の趣旨の説明や計画策定のスケジュール調整を行う企画主任会議が開催され、その際に総合計画を更新するにあたり、各課から意見を出すように依頼があったという。その後の2018年4月に市民図書館内で総合計画における原案内容を検討し、企画政策課に原案を提出した。2018年7月には、再度企画主任会議・前回の総合計画の振り返りなどを行う二役説明が開催され、2018年9月には素案が作成される。そして総合計画審議会の意見を基に修正が行われ、2019年3月には第6次総合計画が策定されたという。図書館内で総合計画における原案内容を作成したのは館長と副館長であり、必要に応じて図書館内の各担当と意見交換をしたという。なお、「第6次伊万里市総合計画」を策定する際には、委託事業者が活用されているが、委託事

業者の役割は文体の統一などが主な役割だったという。

上述した内容を見れば、主に図書館においてどのような機能を充実していくのかについての記述が多く、地域に対してどのように貢献しようとしているのかが分かりにくい。しかしながら、「第6次伊万里市総合計画」における図書館に関する内容がどのように策定されようとしていたのかを確認すると、「図書館政策」を策定するうえでの示唆が得られる。

すなわち、インタビューを行った伊万里市民図書館副館長より得た資料によれば、「第6次伊万里市総合計画」を策定するにあたって、図書館は次のように提案していた。まず、施策「生涯学習の推進」について、最終的に策定された「第6次伊万里市総合計画」では、取り組み方針が「生涯学習の充実」「市民図書館の充実」「家庭教育の支援」となっていたが、原案作成段階では、「生涯学習の充実」「家庭教育への支援」「課題解決のための情報提供」であった。図書館では「家庭教育への支援」と「課題解決のための情報提供」についての案を提案しており、「家庭教育への支援」では、「家庭で同じ本を読んで語り合い、絆を深めるため、保護者と協力した『リレーうちどく』の推進やボランティアと連携した読み語りなど『日本一のうちどく推進のまち・いまり宣言』に基づいた市民との協働による幅広い取組を進め、うちどく（家読）の全市的な拡大を目指します」や、「市民図書館と学校図書館の充実を図り、それぞれが連携して調べる学習を充実させることで、個々の特性に合わせた学力向上や、不登校の児童生徒の支援を行います」と提案していた。また、「課題解決のための情報提供」については、「レファレンスサービス（相談業務）やレフェラルサービス（専門機関への案内）などの充実に努め、あらゆる世代の市民が抱える課題解決支援に対応します」や、「図書館を使った調べる学習コンクールやビジネス支援といった図書館の資料などを活用して課題解決を行う取組の啓発・普及を行います」と提案していた。

「施策26 市民との協働によるまちづくりの推進」の「読書のまちづくり」では、「『伊万里をつくり 市民とともにそだつ 市民の図書館』をキーワードとした図書館を、生涯学習の拠点と位置付け、読書を通じて市民の学びを支援し、まちづくりの基本となる市民の力を育てます」「子どもの読書活動推進計画に基づき、こども読書のまち・いまり宣言の普及・啓発を図りながら、市民との協働による読書を基調としたまちづくりを進めます」

「本市ならではの図書館として、確立した図書館運営とサービスを提供するため、図書館の友の会である『図書館フレンズいまり』や、諮問機関の『図書館協議会』に加えて、多くの図書館利用者との協働をさらに強化して、図書館がまちづくりの拠点となるよう努め

ます」と企画政策課に対し提案していた。

もちろん、上述した内容の中においても、図書館が今後どのような機能をより充実させていくのかについての記述もあるが、地域の問題に対しどのように図書館が貢献するのかについての提案もされていたのである。それが、「市民図書館と学校図書館の充実を図り、それぞれが連携して調べる学習を充実させることで、個々の特性に合わせた学力向上や、不登校の児童生徒の支援を行います」というものである。

こうした図書館が企画政策課に提出した内容は、前述したように総合計画全体の策定に関する業務を行う企画政策課等が検討し、「生涯学習の推進」の取り組み方針が「生涯学習の充実」「家庭教育への支援」「課題解決のための情報提供」から「1. 生涯学習の充実」「2. 市民図書館の充実」「3. 家庭教育の支援」となり、上述した提案が「市民図書館と学校図書館との連携により、児童生徒が行う調べ学習の充実を図ります」となるなどの修正が行われた¹²。しかし、総合計画の策定過程を調べると、図書館が地域に対しどのように貢献するのかを明確に示していたのである。

第4項 本事例の分析

上述した内容を踏まえて、どのようなことが分析できるのだろうか。特に「政策策定と実施」の関係を考えた場合、伊万里市の事例で示される最大の特徴は図書館が地域の問題に対し、どのような役割を果たせるのかを提案していることである。「第6次伊万里市総合計画」の「施策7学校教育の推進」には、次のような課題が示されている。すなわち、「いじめや不登校の問題は、個人の尊重・生命の尊厳にかかわる緊急かつ最大の教育課題として捉え、対策を講じる必要があります」（URL19：54）とある。そして、取組方針「1. 教育環境の充実」には、「いじめや不登校などの問題行動については、教員はもとよりスクールカウンセラーや生徒指導支援員等により指導体制を充実させます。また、学校、家庭、地域、市や警察などの関係機関が連携し、解決に向け一体となって取り組みます」と記載があることや、「学習への困難を示す児童生徒の能力や個性を最大限に伸ばすため、状況に応じた支援員の配置やICTによる学習支援、適切な就学相談など、特別支援教育の充実を図ります」（URL19：55）と記されている。前述した図書館の提案は、図書館をどのよ

¹² インタビューを行った伊万里市民図書館副館長により、原案だけでなく、図書館から原案提出後、その内容をもとに企画政策課等によって策定された資料も得た。

うに充実させていくのかだけでなく、こうした児童生徒に関する地域の問題に貢献することを提案していたのである。

図書館が児童生徒に関する提案に至った背景としては、インタビューを行った伊万里市民図書館副館長によれば、図書館では前述したように 2016 年から調べ学習の取り組みを行っており、そうした取り組みを通じて親子で博物館に行く機会ができたという声を聞いたことや、不登校傾向にあった子どもが調べ学習を通じて、家族や学校の先生の支援を得て優秀賞をとり、親からの喜びの声を聞き、子どもの自信の回復に貢献できたのではないかといったことなどの子ども情報収集能力の向上だけでなく、親子関係や児童の意識に与える影響を実体験として認識していたという。また、応募される作品を通じて、家族の協力なくてはできないような内容の応募があるなどの家庭に及ぼす影響は認識できたという。そして、図書館長が元学校関係者であることから、不登校の実情を認識しており、学校教育で掲げられるカウンセラー等だけでなく、調べる学習を通じても親子関係や子どもの自信に貢献できるのではないかとのことから、「調べる学習を通じた不登校児童の支援」を行うことを企画政策課に提案したという。

このように、市民図書館による提案は、単なる「思いつき」で提案されているのではなく、図書館サービスを通じて得た知識や情報をもとに地域の問題に対し、図書館がどのように貢献できるのかを提案していたのである。

たしかに、実際には「市民図書館と学校図書館の充実を図り、それぞれが連携して調べる学習を充実させることで、個々の特性に合わせた学力向上や、不登校の児童生徒の支援を行います」が「市民図書館と学校図書館との連携により、児童生徒が行う調べ学習の充実を図ります」となるなどの図書館関係者の思いとは裏腹に地域に対して図書館がどのような貢献をできるのかを明確に示しているとは言い難い。とはいえ、それはあくまでも総合計画を策定する際の策定プロセスの問題であって、図書館がこれまでの知識や経験等を踏まえて、地域に対してどのような貢献ができるのかを考え、原案内容を策定していることは地域の実情や実態等に即した政策策定にとって参考になる事例と考えられる。

もちろん、現場の知識や経験、情報等のみで政策を策定すればよいと言っているわけではない。インタビューを行った副館長は、毎月九州の各県の司書とミーティングを行っていると述べていたことから、ミーティングを通じて得られる情報も参考になるであろう。しかしながら、そうした情報等のみを参考に、総合計画における図書館に関連する内容を策定しては、図書館が地域の問題に対してどのような役割を果たせるのか、どのような問

題に貢献できるのかといった検討が難しくなる。地域の問題にどのように貢献できるのかを検討するためには、実施活動を通じた情報や知識等の取得が必要だということである。

以上の点を踏まえて、第 1 章で示した分析の枠組みを参考に、次のような考察ができる。すなわち、第 1 章では、「政策策定と実施」の関係について、特に「実施」の意味を整理し、「実施」は単なる「目的達成のための手段」ではなく、社会や政策対象者とのインターフェイスであり、実施を通じて政策策定に必要なさまざまな情報や知識、経験を習得できるのではないかとしていた。だからこそ、どのような実施体制を選択するのが政策を策定するうえで重要であることを指摘してきた。

伊万里市の事例では、「政策策定と実施」を、原案内容の策定と図書館の運営という意味においては、単一の組織によって担われていた。そして、政策対象者とのコミュニケーションを通じて、図書館にどのような強みがあるのか、地域に図書館がどのように貢献できるのかについての情報や知識、経験等を取得していた。具体的には、前述した調べ学習を通じた親子関係への貢献や児童支援などである。

そして、伊万里市民図書館では、こうした実施活動等を通じて得た知識や情報をもとに、図書館が原案の内容を作成し、企画政策課に提案していた。こうした点を踏まえると、地域の問題に対し図書館がどのように貢献できるのかを「図書館政策」とした場合、「図書館政策」を策定するうえで役立つ知識や情報を図書館が実施活動を通じて習得しており、そうした知識や情報等を活用した政策を策定するためには政策策定を担う組織が実施活動に携わることが必要ではないかということが示される。

日本図書館協会が 2018 年 10 月より全国の各自治体の中央図書館に対し実施した「自治体の総合計画等における図書館政策の位置付け及び資料費・事業費の確保について」によれば、1380 の自治体にアンケート調査を行い回答があった 1184 の自治体のうち、996 の自治体では総合計画等に図書館政策が掲載されていることが調査されていた (URL20)。こうした調査を参考にすれば、伊万里市に限らず図書館に関連する内容は総合計画において位置付けられていることになる。もちろん、総合計画における図書館に関連する内容について、住民や地域の必要課題や要求課題を把握し、課題を解決するために必要な情報や資料を提供する施設を目指すことや、図書館内での館内展示やデジタルアーカイブ等を通じて、地域資料の保存や公開を進め、文化財保護の意識醸成に貢献するといった明確に記す自治体もある。しかしながら、そうした内容は、図書館法や図書館の設置及び運営上の望ましい基準等にて図書館が提供するサービスとしても記載されている内容であり、「公

立図書館」として当然求められる内容と考えられる。

「公立図書館」としてどのような役割を果たしていくのかを地域に示していくことも大切なかもしれないが、前章で示したように、図書館が単なる実施主体ではなく、政策主体としての役割が求められつつあるのであれば、図書館の機能をどのように充実させていくのかについての記述だけでなく、地域の問題に対し図書館がどのような貢献ができるのか、それを検討するために必要な体制は何なのかを考えていく必要がある。その際に、「政策策定と実施」の関係にかんする「実施」の意味を整理し、どのような実施体制を構築すべきなのかという観点が役立つのではないかということである。

第3節 まとめ

本章では、伊万里市民図書館を例に、「第6次伊万里市総合計画」における図書館に関連する内容がどのように策定されているのかを分析してきた。前章でも整理したように、地方分権の推進等に伴い、地域における図書館は自ら図書館の存在意義を地域に示していく必要があること、そして図書館に関連する先行研究では図書館は政策主体としての役割を求める声があるが、現実にはその役割を果たせておらず、それらのギャップを縮小化していくべきではないだろうかということが指摘されてきた。地域の実情等に即した政策を策定すべきであるとするならば、図書館はこれまでの実施活動の経験や知識を踏まえて、どのような地域の問題に対し、どのように貢献できるのかを考え出す必要がある。

伊万里市では、日々の図書館活動を通じて、地域の問題に対しどのような役割を果たせるのかについての情報や知識、経験を取得しており、実際に策定された総合計画にその知見を反映させることが難しかったが、原案にてどのように図書館が地域に対し貢献できるかが記されていた。こうしたことから、地域に対し図書館がどのような貢献ができるのかを検討する際には、実施活動を通じて取得してきた知識や経験が役立つことから、政策策定を担うアクターが実施活動を通じてそうした経験や知識を取得できるような体制を整備することが必要ではないかと考察する。

もっとも、すでに述べたように自治体政策を策定する際には、現場の意見だけでよいということではなく、社会情勢や統計データ、首長の意見なども考慮する必要がある。現場の意見のみで政策を策定すべきと述べているわけではない。むしろ、幅広い意見を踏まえて政策を策定する必要があるからこそ、そのひとつの情報として現場の意見も欠かせないということである。また、幅広い意見が当該地域において参考になるかどうかを判断する

際には、現場の知識や情報が役立つということも言えるかもしれない。伊万里市で言えば、図書館サービスの提供を通じて、地域に対し図書館がどのような役割を果たせるのかについての示唆を得ていたこと、そしてそうした実施を通じて得た情報や知識等が政策を策定する際に反映されていることが特徴なのである。

だが、ここで問題となるのは、公立図書館の運営に指定管理者制度を導入すると、総合計画を策定する際にどのような影響を与えるのかという点であろう。具体的には、指定管理者制度の理念としては、「政策策定と実施」を分離できるとしていた。つまり、「政策策定と実施」を複数の組織によって役割分担が可能であるということである。そして、前章の指定管理者制度に関する先行研究では、同制度を導入することで、実施を担う指定管理者が政策の策定に関与できないことが指摘されていた。もちろん、実施を担う指定管理者が政策の策定に関与できないからといって、ただちにそれが問題になるわけではない。指定管理者制度を導入したとしても、直営方式と同様の原案内容を策定できるのであれば、同制度を導入すること自体は図書館政策を策定するうえで大した問題にならないからである。そこで、次章では、指定管理者制度を導入する自治体を例に、図書館政策を検討する際に、直営方式と違いがあるのかを分析する。

第4章 指定管理者制度と図書館政策の策定—中野区立図書館を例に

第1節 はじめに

本章では、東京都中野区立図書館を例に、公立図書館における指定管理者制度導入と「中野区基本計画」における図書館政策の関係を分析する。具体的には、中野区では、区内の全図書館に指定管理者制度を導入していることから、中野区の図書館政策を策定するプロセスを調査し、前章にて整理した直営方式と比べて、図書館政策を策定する際に違いがあるのかを明らかにする。

後述するように、中野区では2013年4月から中野区立図書館全館で指定管理者制度を導入し、図書館運営を行っている。中野区立図書館「事業報告書 令和3（2021）年度版」（URL21）には、指定管理者制度を導入した理由として、開館日の拡大や開館時間の延長、専門的サービスの向上を図り、より効率的で効果的な図書館運営を目指すためとある。とはいえ、中野区では、2004年4月から区内全館の図書館窓口業務や、2007年4月から中央図書館のレファレンス業務および各地域図書館の管理業務の一部を委託化してきた地域である。このように、委託事業者や指定管理者制度を活用し、図書館を運営してきたということだけでなく、2009年10月には『図書館の新しいあり方』を作成し、2019年には「今後の図書館サービスのあり方検討会」を設置するなどの今後の図書館サービスのあり方や果たすべき役割について検討していることが中野区立図書館の特徴の一つと言える。では、中野区ではどのように「中野区基本計画」を策定してきたのか、直営方式と指定管理者制度方式によって、政策を策定する際にどのような違いがあるのかを分析する。

第2節 東京都中野区立図書館

第1項 中野区立図書館の概要

中野区立中央図書館（1999：3）『中野区立図書館五〇年』によれば、中野区立図書館の歴史は古く、戦前では1931年6月1日に開館している。当時は、尋常高等小学校内の教室1室を仮用して運営していた。その後、戦災により焼失し、戦後は1948年12月1日に、ある小学校の特別教室（理科室）に、占領軍民間教育情報部（CIE）読書室を併設（1949年12月に廃止）して開館した（風間1999：23）。『中野区立図書館五〇年』によれば、当時の「東京都中野区立図書館条例」では、館内閲覧および貸出は大人2円、小人1

円、1か月券60円といったように有料であった¹³。その後、図書館は移転を続け、1963年には新図書館が開館し、また1968年1月には区内に新たな図書館が開館し、1988年6月からは8館体制となる。その後、1963年に開館した図書館は中央図書館建設のため閉鎖し、1993年10月29日にある生涯学習施設内に中央図書館が開館した。開館当時の図書館運営について、堀川（1999：44）は、8つの図書館の連携のあり方が課題としている。すなわち、中央図書館建設にいたるまでは、各図書館がばらばらに運営していたことから、蔵書管理等を一元化し、中央図書館の支援のもとに各図書館が連携した体制を構築することで、図書館サービスの向上を目指していたという。中野区立図書館「事業報告書令和3（2021）年度版」には、「中央図書館の開館と同時に、区立図書館全館がオンラインネットワークとメールカーで結ばれ、図書等に関する情報の一元化を図り、より迅速に区民の要望に応じていく体制を確立した」（URL21）とある。また、同資料には、2003年12月には、図書館ホームページの開設や、インターネット検索が可能なオープン利用端末の設置などの情報通信技術を活用した新しいサービスの提供を開始したとある（URL21）。

各図書館の連携や利便性の向上などの図書館サービスの充実を試みてきたことはすでに言及したとおりであるが、図書館政策を検討するには、当然ながら図書館サービスの充実だけでなく、図書館サービスを充実させて、地域の問題に対しどのように貢献したいのかを確認する必要がある。これまでの図書館の方針や役割について、まず上述した事業報告書には、「図書館は、区民が日々の暮らしの中で実践する多彩な生涯学習を支援するため、教養の向上、研究調査、資料や情報の提供の場として機能している。区立図書館では、豊かであるおいのある区民生活の充実に向けて、気軽に利用できる読書の場を提供するとともに、講演会やお話し会など多彩な事業を行っている」（URL21）とある。この言葉は、図書館ホームページで確認できる事業報告書2009年から2021年にいたるまで変わっていない。また、「中野区立図書館資料選定基準」第2条には、「図書館資料の選定に当たっては、自由で公平な資料の提供を図り、もって区民の文化、教養、調査、レクリエーション活動等に資するという図書館設置の目的に沿って行わなければならない」とあり、上述した教養の向上や調査研究等に役立つためというのが図書館の果たすべき役割や「目的」として考えられていることが示唆される。

¹³ 図書法公布の翌年には廃止される。

他にも、2009年10月に策定された中野区教育委員会事務局「図書館の新しいあり方」には、まず図書館の基本として、「図書館には、区民の知る権利、学習する権利を保障するという基本的な役割がある。区民が気軽に図書館に立ち寄り、書架に並んでいる本や雑誌を手にとり、ページをめくる楽しみが感じられるような魅力ある蔵書を整備することが不可欠である」(URL22:4)と記され、また同資料には、「これからの図書館には、図書館法の定めるところにより、区民の教養、研究調査、レクリエーション等に資するために必要な各種資料を収集、整理、保存するという従来の基本的な役割に加えて、区民が抱える日常生活上の課題解決や地域課題等の解決に役立つ資料や情報を迅速かつ的確に提供するという、課題解決支援の役割が強く求められている」(URL22:2)として、「課題解決支援型図書館」と「ネットワーク型図書館」が示されている。ここでいう「ネットワーク型図書館」とは、「中野区の図書館は各々が地域と連携した個性を持って運営される一方、各館が全体として一体的に機能するとともに、地域センター等の施設も図書館機能の一部を担い、学校図書館も地域に開放されるなど、区内をネットワーク状に図書館機能が網羅し形成されているまちをめざす」(URL22:3)とあり、すでに中央区立図書館の背景で示した内容である。

2015年には、「図書館の新しいあり方」の策定から5年が経過し、「この間の図書館を取り巻く状況の変化や、急速に進行する少子高齢化、情報化社会の進展、中野のまちづくりの進展等を見据えて、さらなる図書館サービスの向上を図っていく必要が」あるとして、「10年後の図書館像を改めて描き、その実現に向けた課題と重点取組を明らかに」(URL23)する必要があるとしている。2015年6月「区立図書館の今後の取組(考え方)について」では、目指す図書館像として「区民の学びと自立を支え、地域文化を創造・発信する『知の拠点』」(URL23:2)とある。具体的には、「図書館には、各種資料を収集、整理、保存するという従来の基本的な役割に加えて、区民が抱える課題の解決に役立つ資料や情報を迅速かつ的確に提供する、課題解決支援の役割が強く求められて」おり、「また、各図書館では地域と連携しながら個性づくりに取り組んできており、地域の文化芸術の創造・発信拠点として、今後も大きな役割が期待されている」(URL23:2)としている。「地域の文化芸術の創造・発信拠点」については、目指す図書館像の1つの目標として「郷土の歴史と特性を活かし、文化を創造・発信する図書館」が掲げられている。「現状と課題」には、「中野区の文化などに関連する情報や、史跡・旧跡等の資源を活用し、区民の地域への関心を高め、観光や地域の活性化につなげるなど、これまで図書館を利用

してこなかった区民等の活用を促す必要がある」(URL23:5) ことなどが記される。

2019年には、区民や学識経験者を交えた「今後の図書館サービスのあり方検討会」が設置された。この検討会では、2015年「区立図書館の今後の取組(考え方)」の趣旨を継承しつつ、次の点が新たな課題・より充実すべきサービスとして指摘された。すなわち、基本的な方向として、課題解決支援型図書館、ネットワーク型図書館という今まで積み上げてきた図書館像の基本は継承・拡充すること、児童書の貸出し数が23区内で「最下位級」であることを憂慮し、子どもの読書活動の促進を図ること、区民ニーズや他自治体例を踏まえ、図書利用だけではなく、個人がさまざまな自己課題(自習、業務、資格取得等)のため利用できる「場」の提供を行うこと、地域団体、ボランティア、既存施設等との協働により、図書館外でのサービス網・事業の構築を図ること、ユニバーサルデザインに基づき、誰もが利用しやすい図書館の設備・運営を図ることが挙げられている(URL24:7)。

続いて、図書館の委託状況を整理する。2009年10月中野区教育委員会事務局「図書館の新しいあり方」には、2004年度に窓口サービスの委託化を実施し、開館日の拡大や開館時間の延長を実現したこと、さらには窓口サービス委託化前より実施してきた録音図書貸出サービスや点字資料貸出サービス、ファクシミリサービス、在宅配送サービス、対面朗読サービスなどのサービス内容の充実をより一層図っていく必要があることが記される

(URL22:6)。また同資料では、2007年4月から、中央図書館のレファレンス業務及び各地域図書館の管理業務の一部を委託化し、各館の業務責任者については図書館業務経験者を確保するなどの専門性の向上が図られたてきたことも記載される。しかし、「図書館業務の管理運営については、次の段階へと跳躍することを展望しており、その節目での一層の開館日や開館時間を含めたサービス内容の向上を図っていく」(URL22:6)として具体的には指定管理者制度導入が検討されている。具体的には、「今後、いつそうの開館日の拡大と開館時間の延長、各館の個性づくりと高い専門性の確保、IT化の一層の推進に伴う図書館システムの改善、機械化によるサービスなど、さらなる図書館サービスの向上と、管理運営の簡素効率化を図るため、指定管理者制度を活用していくこと」(URL22:10)としている。

すでに言及したように、実際に図書館に指定管理者制度(指定管理者:ヴィアックス・紀伊國屋書店共同事業体)が導入されたのは2013年4月である。2012年5月中野区教育委員会「中野区立図書館業務要求水準書」では、開館日の拡大や、開館時間の延長、各館

の個性づくりや高い専門性の確保などのさらなる図書館サービスの向上と管理運営の簡素効率化を図るために指定管理者制度を導入することと、「指定管理者制度は、現行の業務委託とは異なり、事業者による主体的なマネジメントが可能となることから、さまざまな経営や事業執行上の工夫改善が活かされ、区民サービスの向上に寄与することが可能」（URL25：2）になるのではないかとしている。

2020年7月「中野区立図書館 指定管理者募集要項」¹⁴には、図書館の設置目的として、「中野区立図書館（以下、「図書館」という。）は、図書館法（昭和25年法律第118号）第2条及び中野区立図書館条例（昭和39年条例第22号）第1条の規定に基づき、図書、記録その他必要な資料を収集・整理・保存して、一般公衆の利用に供し、その教養、研究調査、レクリエーション等に資することを、その設置の目的とする。また、当該目的を踏まえ、区が目指す図書館像の実現に向け、自立的に様々な取組を行い、区民サービスの向上を図ることとする」（中野区教育委員会2020：1）とある。重点事項として「課題解決支援型図書館の継続」「児童書の貸出冊数の増加」「場としての図書館像の促進」「図書館サービスのアウトリーチ化」の4つが挙げられている（中野区教育委員会2020）。

同資料では、指定管理者が行う業務の範囲についても定められている。その内容は、図書館法第3条の規定に基づく事業及び図書館の目的を達成するために必要な事業の実施に関する業務、図書館の維持管理に関する業務（区の権限に属するものを除く。）、入館の制限に関する業務、図書館の運営に関し教育委員会が必要と認める業務が挙げられ、具体的には、「広聴・広報活動」「図書館サービス業務全般」「自主企画事業」「図書館資料等」児童サービスなどの「その他サービス等」「図書館システム管理業務」「施設維持管理業務」経理および財産管理などの「主たる業務に付随する事務等」が挙げられている。

また、区が行う業務としては、図書館全体に係る基本方針、基本計画の策定及び改定、図書館の改築改修等に係る業務（1件につき130万円（消費税を含む）を超えるもの）、法令上、地方公共団体の首長に専属的に付与されている権限に基づく行政処分、図書館の目的外使用に関する許可、中野区の行政組織及び他の機関、団体等との連絡調整のうち、指定管理者に専属する権能を超えるものとされている（中野区教育委員会2020：14・5）。こうした業務範囲を参考に、本稿が注目する点は「図書館全体に係る基本方針、基本計画の策定及び改定」である。つまり、図書館全体の方針を所管課がどのように策定している

¹⁴ インタビューを行った中野区図書館運用支援系の職員により資料を得た。

のかということである。

第2項 中野区基本計画における図書館政策

本稿が取り上げる2021年9月策定の「中野区基本計画」には、計画の位置づけについて次のようにある。すなわち、「基本計画では、基本構想において描く目指すまちの姿の実現に向け、区が取り組む基本的な方向性を示します。また、区政全般にわたる総合的な計画として定めるとともに、各個別計画の上位の計画として位置付けるもの」(URL12:3)と記されている。それゆえ、こうした区の上位計画と位置づけられる「中野区基本計画」にて図書館の内容がどのように策定されているのかを調査する。

まずは、本稿が取り上げる以前の計画内容を整理する。2021年9月策定以前では、中野区は、2005年3月に新たな基本構想を制定し、その基本構想の掲げる理念と10年後の中野のまちの姿を受け、それを実現するための基本計画として「新しい中野をつくる10か年計画」を策定している。2006年1月には第1次の同計画を、2010年3月には第2次の同計画を、そして2016年4月には第3次の同計画をそれぞれ策定している。それぞれの計画内容は、第1次と第2次計画では、施策の方向「子どもから大人まで、地域の中で自分の力をのばせるまち」において「利用しやすい魅力ある図書館の運営」という項目がある(URL26;URL27)。また、第3次計画では、基本構想で描く10年後のまちの姿を実現するために中野区が取り組むべき方策の一つとして「生きる力・担う力育成戦略」が掲げられ、その展開の一つである「学びと文化を創造・発信するまち」には「魅力ある図書館運営の推進」が記される(URL28)。

具体的な内容は、第1次計画では目標とする姿として、図書・資料が利用しやすく収集保管された魅力ある図書館の活用を目指すことや、地域図書館と学校図書館の連携を進めることが記される(URL26)。また、第2次計画では、生活や地域の課題解決を支援するための課題解決支援型図書館を目指すと同時に、かつ図書館機能が点在しているのではなく、各図書館が連携し区内を網羅できる状態を目指すことが記され(URL27:118)、第3次計画では、第2次計画と同様に課題解決支援型図書館を目指すとともに、区にゆかりのある作家・文化人や観光資源情報、郷土に関する資料を収集・発信していくべきこと、児童・生徒の自主的・自発的な学習や読書活動を推進すべきことなどが記載されている(URL28:167-8)。

2021年9月に策定された「中野区基本計画」では、「基本目標3誰もが生涯を通じて安

心して自分らしく生きられるまち」の施策「施策 41 生涯にわたり学び続けることができる環境づくり」において図書館の内容が記される。施策の構成は、「現状と課題」「施策の方向性」「成果指標と目標値」「主な取組」となっている。図書館に関連する内容は、まず「現状と課題」において、区立図書館における区民一人あたりの児童図書貸出数は 23 区中最少であることや、乳幼児親子が本とふれあう機会の充実、電子書籍の拡充や、IC タグによる蔵書管理などの利便性の向上を図る必要があること、閲覧席数は 23 区中最少であり、自習やグループ利用などの滞在型利用の拡充が求められていることなどが挙げられている。そして、そうした課題を踏まえて、「区民が図書館を学びや課題解決に活用できるよう、利便性の向上や環境の充実を図るとともに、乳幼児親子や子どもの読書活動を促進します」(URL12 : 229) とある。

では、こうした基本計画における図書館の内容をどのように作成されたのだろうか。まず、基本計画全体の策定経過について、基本計画の「策定の経緯」(URL12 : 331) によれば、2018 年 10 月に策定方針の公表があり、計画策定に向けた検討を開始したとある。2019 年 9 月には、区民と職員のワークショップが実施されている。その後、2020 年 12 月には骨子が公表され、2021 年 1 月には「素案たたき台」が公表され、同年 3 月には区議会の意見を踏まえて素案が公表される。同年 6・7 月には区議会、意見交換会、関係団体等からの意見を踏まえて改訂素案・案がそれぞれ作成され、「案」に対するパブリック・コメントが実施され、最終的に 2021 年 9 月には「中野区基本計画」が策定される。当然ながら、基本計画における図書館の内容(骨子と素案たたき台)は 2020 年 12 月の骨子が公表される前に担当課によって作成される。図書館に関する内容を作成したのは図書館を所管する中野区教育委員会事務局子ども・教育政策課図書館運用支援係である。インタビューを行った中野区図書館運用支援係の主任によれば、まず担当職員によって計画内容を作成し、その後係長・課長級の職員がその内容を確認し、課内で承認が得られれば、教育委員会事務局に報告し、事務局にて修正・確認され、最終的には企画部企画課に提出されるとのことであった。また、指定管理者との関係について、指定管理者と毎月定例会は開催しているものの、基本計画を策定するにあたっての会議は開催されていないとのことであった。

2021 年 1 月に策定された素案たたき台と同年 9 月に策定された基本計画の内容であるが、図書館に関しては大きな違いはない。例えば、素案たたき台では「地域開放型学校図書館は、既存図書館の配置状況を踏まえ、計画的に整備します」(URL29 : 210) としてい

た内容が、「地域開放型学校図書館については、3館開設し、運用状況を検証します」(URL12:230)に変わっているといった程度である¹⁵。前述した「現状と課題」「施策の方向性」については違いが見られない。前述したように、子どもの読書活動を推進していくことや、利便性の向上を図ること、自習やグループ利用などの「滞在型利用の拡充」が課題として挙げられていた。こうした内容について、インタビューを行った中野区図書館運用支援係の主任によれば、2019年度に区民や学識経験者を交えて実施した「今後の図書館サービスのあり方検討会」の検討結果を踏まえて定めた「今後の図書館サービスの方向性・主な取組について」等を参考に、作成したという。実際に、同資料の今後の方向性には、「課題解決支援型図書館の運営」「各館の個性づくりと蔵書構成」「電子書籍（一般書）の導入」「滞在型利用の拡充」が掲げられている（URL30）。基本計画における図書館の内容は、課題解決型図書館を目指すこと、利便性の向上や子どもの読書活動推進が掲げられており、課題には区立図書館における区民一人あたりの児童図書貸出数は23区中最少であることや、閲覧席数は23区中最少であることが記されていた。課題解決型図書館を目指す理由を図書館運用支援係の主任に質問したところ、文部科学省が示す『『図書館の設置及び運営上の望ましい基準』や図書館の振興』の実現という回答を得た。

第3項 本事例の分析

以上のように、中野区立図書館の図書館政策策定プロセスを整理してきたが、本事例からどのような示唆が得られるのだろうか。前章で示した伊万里市の事例と比べると、大きく次の点が挙げられる。すなわち、実際に最終的に公表された内容という点では伊万里市の事例も中野区の事例も大した差はないのかもしれないが、中野区では例えば「素案たたき台」がどのように策定されているのかという点では伊万里市と異なる。具体的には、伊万里市の例では、図書館が総合計画における図書館の内容についての案を企画政策課に提案し、企画政策課とともに図書館についての内容を策定しているが、中野区では区と指定管理者が役割分担することから、現場の施設運営を担う図書館ではなく、所管課が中野区基本計画についての内容を策定していた。ここで問題となるのは、図書館が計画策定を担う場合と所管課が計画策定を担う場合で違いがあるのかということである。図書館が担ったとしても、所管課が担ったとしても大して違いがないのであれば、指定管理者制度の先行

¹⁵ なお、この内容は「素案たたき台」から「素案」になる際に変更されている。

研究において問題視されていた図書館が計画策定に関与できないことは大した問題ではないことが考えられるからである。

伊万里市の事例と中野区の実例を比べた際に、それらが大きく異なるのは伊万里市でいう「原案」であれ、中野区でいう「素案たたき台」であれ、「政策策定と実施」を分離すると、地域の実情に即した政策を策定するために必要な知識や情報を政策策定者は取得することが難しくなることである。たしかに、インタビューを行った中野区図書館運用支援係の職員によれば、毎月指定管理者と所管課の間で定例会を開催し、そうした定例会を通じて現場の状況を把握しているとのことであった。具体的な会議の内容は、図書館に関するイベントの打ち合わせ、毎月の図書館への登録者数などの現状確認、法令遵守に係る内容、所管課と指定管理者の意見交換などであった。また、基本計画における図書館の課題や方針等を決める情報の一つとして取り上げられていた「今後の図書館サービスの方向性・主な取組について」を検討した委員会では、区民や学識経験者・指定管理者も委員として参加していた。こうしたことから、所管課は現場の状況を把握できていたのかもしれない。ただし、定例会において、「中野区基本計画」の図書館に関連する内容についての指定管理者からの意見は特になかったという。また、前述したように、定例会とは別に指定管理者との間で「中野区基本計画」の策定に関する打ち合わせも開催されていなかった。

これらを踏まえると、指定管理者との定例会や検討委員会等を通じて、図書館の現場の状況等を把握できるのかもしれないが、それらはあくまでも図書館に対する現状の把握であり、地域に対して図書館がどのように貢献できるのかを検討するために必要な知識や情報ではないのである。当然ながら、図書館運営を指定管理者に任せるわけであることから、実際の業務は指定管理者に委ねられることになる。だが、地域の実情や実態等に即した政策を策定するためにはそのこと自体が問題になるのである。つまり、「政策策定と実施」を分離すると、より少ない支出でより多くのサービスを提供できるのかもしれないが、日々の図書館サービスの提供を通じて、図書館は地域に対しどのような役割を果たせるのかを学ぶことが難しくなること、そして政策策定者は政策策定に必要となる情報や知識等を取得することが難しい中で、基本計画等の策定を政策策定者に求められることが、政策策定と実施を分離する問題点なのである。

たしかに、中野区では基本計画を策定する際に、素案や改定素案に対し、区民との意見交換会やパブリック・コメントを実施している。実際にインタビューを行った中野区図書

館運用支援係の職員に対し、「中野区基本計画」を策定する際に、住民の声を参考したかを尋ねると、「計画策定の際には、区民向けの意見交換会やパブリックコメントを実施し、区民の意見を聴取するとともに、関係団体や区議会からの意見も集約した」との回答を得た。区民向けの意見交換会は図書館に限る内容のものではないが、図書館についての記載もあり、素案（図書館）に対する区民からの意見としては「地域開放型学校図書館は、蔵書数が少なく、スペースも狭いため、図書館の機能としては不十分だと思う。運用状況を検証するとあるが、検証結果は、速やかに広く周知してほしい。地域開放型学校図書館のあり方を検証し、効果がなければ廃止し、子どもたちが使えるスペースを広げてほしい」との意見があり、「地域開放型学校図書館については、蔵書数や開館日が少ないなど、課題があると考えている。今後、検証し、判断していきたい。また、その検証結果については適切な周知に努めていきたい」（URL31：22）と回答している。改定素案（図書館）に対する意見交換会でも地域開放型図書館に関する意見が3件あり、地域開放型図書館への運用反対や設置を慎重に検討してほしいことなどが記されていた。

パブリック・コメントでは、「地域開放型学校図書館は、施設の広さの制約があり、蔵書数の制約もあるので、用途を親子向けに特化したほうが利用しやすくなると思う。また、中央図書館は、区の図書館政策を立案する機能を持っていると思うので、区に図書館の専門家を確保する観点から、直営にすべきだと思う」という意見に対し、「地域開放型学校図書館の今後については慎重に検討していく。また、図書館運営にあたっては、区と指定管理者の間で適宜協議しながら必要な事業等の構築を進めており、区においても一定の専門性や能力の確保、必要な課題等の把握を行っている。指定管理による民間のノウハウ等の活用による区民サービスの向上や行政コストの削減の観点から、中央図書館を直営とすることは予定していない」（URL32：9）と回答している。

このように所管課と区民との間で直接声を聞き、その内容を踏まえて計画内容を作成することは可能なのかもしれないが、いずれも図書館の運営をどのようにするのか、どのような機能を充実させていくのかといった内容であり、地域の問題にどのように貢献してほしいなどの声ではないので、たしかに図書館サービスに携わってなくても利用者や住民と交流はできるのかもしれないが、中野区の事例においては地域の実情等に即した政策を検討するための情報や知識とは異なるものである。

以上の点を踏まえて、第1章で示した分析枠組みである「政策策定と実施」の観点から、指定管理者制度を分析すると、次のような考察が可能である。すなわち、まず「中野

区指定管理者募集要項」に記載されていたように、「政策策定と実施」は複数の組織によって役割分担されることになる。ここで問題となるのは、「実施」の意味をどのように考えているのかという点である。前述したパブリック・コメントによれば、「指定管理による民間のノウハウ等の活用による区民サービスの向上や行政コストの削減の観点から、中央図書館を直営とすることは予定していない」(URL32:9)と回答していたことや、2009年10月に策定された中野区教育委員会事務局「図書館の新しいあり方」には、「今後、いっそうの開館日の拡大と開館時間の延長、各館の個性づくりと高い専門性の確保、IT化の一層の推進に伴う図書館システムの改善、機械化によるサービスなど、さらなる図書館サービスの向上と、管理運営の簡素効率化を図るため、指定管理者制度を活用していく」(URL22:10)と記されていたこと、そしてインタビューを行った中野区図書館運用支援系の職員によれば、指定管理者制度導入する理由について、「平成25年度より経験豊富な図書館司書等の良質な労働力の確保と、長期的な雇用による人材の育成や開館日の拡大と開館時間の延長民間事業者の柔軟な企業経営力を最大限に活用できる指定管理者制度を導入を行った」と回答していた。

これらの点を踏まえると、公立図書館に指定管理者制度を導入することは、「実施」を「目的達成のための手段」として捉える側面が大きくなるのではないだろうか。もちろん、指定管理者制度を導入する背景には、財政事業や専門性の向上などもあることが予想されることから、中野区で指定管理者制度を導入していることを否定するつもりはない。だが、「実施」を「目的達成のための手段」として捉える側面が大きくなると、政策を策定するために必要な情報や経験、知識等を政策策定者が取得し難くなることには注意が必要である。前章にて整理したように、伊万里市では、実施活動を通じて地域の問題に対し図書館がどのように貢献できるのかを学んでおり、実施活動を通じた情報や知識等が政策策定に役立つことが示されていたからこそ、「政策策定と実施」を分離する体制は地域の実情や実態等に即した政策を策定するためには致命的になるのではないかということである。

ここまで、「政策策定と実施」を分離すると、たとえ図書館に関する内容を基本計画に詳細に記す自治体であったとしても、そして所管課が直接住民からの声を取得できたとしても、伊万里市の事例で示したような地域の問題に対し図書館がどのような貢献ができるのかについての情報や知識等を取得することが難しいことを述べてきたが、指定管理者制度を導入したまま、次のような改善策を考えることも可能である。すなわち、日本図書館

協会図書館政策企画委員会『『指定管理者制度を検討する視点—よりよい図書館経営のために』(試行版)の活用について』において示される、「総合計画(基本構想・基本計画・実施計画)等図書館政策への指定管理者の関与」である。具体的には、総合計画等における図書館政策の形成に指定管理者がどのような方法、内容で関与したか、その政策が図書館サービスの実態を反映したものとなっているのかなどである。この指摘を参考にすれば、実施担当者を計画策定に関与させることで、現場の実態に即した政策策定を目指すことが示される。

しかし、こうした改善策においても、限界が残る。なぜなら、指定管理者制度の導入を前提に、指定管理者が基本計画についての内容を提案できる環境を整えたとしても、指定管理者から得られる情報が本質的な地域における図書館の果たすべき役割なのかを所管課が判断することが難しいからである。もちろん、指定管理者の意見をそのまま受け入れて計画を策定することは可能である。本稿の問題認識からすれば、「政策策定と実施」が結びついているという意味で、それが望ましいと言えるのかもしれない。中野区では、指定管理者との定例会とは別に基本計画についての策定会議を設けていないことや、定例会において指定管理者から計画における図書館の内容について特に要望はなかったとのことであるから、日本図書館協会図書館政策企画委員会が提言するように、実施担当者を計画策定に関与させる環境を整備すべきということになるのかもしれない。所管課が直接利用者とのコミュニケーションを通じて図書館の果たすべき役割とは何かを学ぶことが難しい以上、指定管理者制度導入を前提とするならば、指定管理者に計画策定を任せる、提案できる環境を構築することが大切となるのかもしれない。

とはいえ、中野区では、基本計画(素案)に対する区民との意見交換会において、区民と次のようなやり取りがある。すなわち、「民間事業者との役割分担により、区民サービスの質の向上を図るとあるが、区職員は、民間事業者に任せきりにするのではなく、知識を持ってほしい」という区民の声に対し、区は「民間事業者との役割分担を進めていく上では、区職員が委託事業者を適切に管理・監督できる能力やスキルを、研修やOJTを通じて維持・向上させることにより、丸投げ状態とならないよう、区民サービスの質の向上を図っていく」(URL31:14)と回答している。また、インタビューを行った図書館運用支援係の職員は、「指定管理者と区の業務のすみ分けとして、計画や運営の方向性などについては、区の業務としております」と回答していたことや、2020年7月「中野区立図書館指定管理者募集要項」において、「図書館全体に係る基本方針、基本計画の策定及び改

定」を区の業務としていたことを踏まえると、民間事業者に政策の策定を丸投げ状態にすることが難しい。実施を指定管理者に委ねたとしても、自治体は基本計画等の策定の役割を果たしていくとするならば、当然ながら民間事業者の基本計画における図書館内容の策定を任せることが難しく、そして政策策定を担う自治体は実施活動を通じて政策策定に必要な情報や知識等を得難い状態でその役割を果たさなければならなくなる。それゆえ、指定管理者制度の導入を前提に、指定管理者から基本計画等についての提案できる環境を構築するというのも自治体の果たすべき役割を踏まえると限界が残るのである。

第3節 まとめ

本章では、中野区立図書館を例に、「中野区立基本計画」における図書館の内容をどのように策定しているのかを分析してきた。すでに第2章で整理したように、先行研究では、公立図書館への指定管理者制度を導入する自治体は、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数が、2017年度には240市区町村にまで増加するなどの同制度を積極的に活用する自治体も少なくないことが指摘されてきた（佐藤 2020）。もちろん、公立図書館に指定管理者制度を導入することで、直営方式と比べて専門性が向上することや、図書館サービスに対する住民満足度が向上するといった指摘も見られる。実際に、インタビューを行った中野区担当職員によれば、指定管理者制度の導入について「経験豊富な図書館司書等の良質な労働力の確保と、長期的な雇用による人材の育成や開館日の拡大と開館時間の延長、民間事業者の柔軟な企業経営力を最大限に活用できる」と考えられることから指定管理者制度の導入を行ったとの回答を得た。公立図書館への指定管理者制度導入について、さまざまな視点から分析が可能であるため同制度導入を否定するつもりはないが、「政策策定と実施」の観点から分析すると、次のような示唆が得られた。

すなわち、「実施」は「目的達成のための手段」だけでなく、利用者等とのインターフェイスであり、実施活動を通じて様々な情報や知識が得られること、そして実際にそうした情報等を得ていることは前章にて示した通りである。しかしながら、「目的達成のための手段」としての側面が大きい指定管理者制度を導入すると、当然ながら政策策定を担う自治体は指定管理者の運営を監督することが主な役割となり、実施活動を通じた地域の問題にどのように貢献できるのかについての情報や経験、知識を直接習得することが難しくなるのである。そして、実施過程を指定管理者に任せると、政策策定者は直接実施活動を

通じて情報や知識等を取得することが難しい中で、政策を策定しなければならないことや、たとえ指定管理者からの情報を得たとしてもその情報を所管課がどのように判断すればよいのかが難しい。このように、誰が政策の実施を担うのかによって、政策策定に大きな影響を及ぼすのである。

とはいえ、こうした考察にも限界が残る。なぜなら、指定管理者制度を導入すれば、政策策定を担う自治体は、実施活動を通じた情報を取得することが難しくなるのかもしれないが、直営であったとしても、地域の実情や実態等に即した政策を策定できていない場合も考えられるからである。直営方式であったとしても、実施活動を通じて得られる知識や情報等を参考に、政策を策定できていないのであれば、直営方式であれ、指定管理者制度方式であれ、結果的には変わらないことになる、という批判を受けるかもしれない。そこで、次章では、直営方式で図書館が運営されていたとしても、総合計画等における図書館政策に実施を通じて得られる情報や経験等が反映することができていない事例を取り上げて、そうした状況下においても直営方式は有用だと言えるのか、直営方式で運営していたとしても、地域の実情等に即した政策を策定できていない場合、それは何が問題であるのかを分析する。

第5章 図書館政策と直営方式を巡る論点—墨田区立図書館を例に

第1節 はじめに

前章までは、第1章で整理した分析枠組みに基づいて、実施体制の違いが政策策定に及ぼす影響を分析してきた。本章では、直営方式であったとしても、地域の実情に即した政策を策定できていないのではないかという事例を取り上げて、直営方式のように「政策策定と実施」を単一の組織で担うことが理想な体制といえるのかを検証する。

事例は、東京都墨田区立図書館を取り上げる。墨田区立図書館を取り上げる理由は、上述した問題認識と合致する事例と考えられるからである。つまり、中央館を直営で運営し、その職員が図書館に関連する計画内容を策定しているが、地域の実情や実態等に即した政策を策定できていないのではないかと考えられるからである。計画は、2022年4月策定の「墨田区基本計画」を取り上げる。なぜなら、同計画の「計画の意義」において、基本計画は、『墨田区基本構想』に描かれた将来の姿を区民、事業者、区の協働によって実現するため、本区における最上位の総合計画として（中略）『墨田区基本計画』を策定（URL33：2）すると記されていることから、伊万里市の総合計画や中野区の基本計画と同等の計画と考えられるため、この計画を取り上げる。墨田区では、墨田区立ひきふね図書館次長（自治体の正規職員、司書資格有、勤続年数13年）に質問紙による回答や電話等を通じて、調査を行った。

墨田区では一部の図書館に指定管理者制度が導入されているが、中央館である「墨田区立ひきふね図書館」は直営方式にて運営されている。それゆえ、本稿では墨田区立ひきふね図書館の活動に焦点を合わせる。後述するように2022年4月策定の「墨田区基本計画」には、「施策521 区民が生涯にわたり学び、その成果を活かすことができる環境をつくる」に「区立図書館運営事業」という項目があり、そこには図書館に関連する内容として「区民の情報ニーズを満たすため、多様な資料や学びの場を提供するほか、地域における情報提供や課題解決の支援として、人々が交流する場を提供します」（URL33：195）などが記されている。ここで本稿において問題となるのは、こうした図書館の役割がどのように策定されたのかということである。伊万里市と同様に、地域の実情等に即した政策が策定できていれば、「政策策定と実施」を単一の組織で担う直営方式が有用であるという主張になるが、直営方式であったとしても地域の実情や実態等に即した政策を策定できていないとなれば直営方式は有用ではないということになるのだろうか。

本章では、これまでの議論を踏まえて、墨田区立ひきふね図書館を例に、図書館政策の

策定を巡る直営方式の論点を分析する。

第2節 東京都墨田区立図書館

第1項 墨田区立図書館の概要

墨田区教育委員会『墨田区教育史』によれば、墨田区における最初の図書館は、1911年6月に設置認可を受け区内の小中学校内に設立した「東京市立本所簡易図書館」であったという（墨田区教育委員会 1986：394）。1914年には墨田区内で2番目となる「東京市中和図書館」が、そして1929年6月には「寺島町立図書館」が開館している。また、同資料によれば、こうした図書館は、1945年3月10日の東京大空襲などにより、焼失したという。戦後は、1951年7月に墨田区内において公立図書館（都立日比谷図書館寺島分館）が設置される¹⁶。1951年12月には、「東京都墨田区立寺島図書館条例」を議決し、公布・施行となっている。開館当初の閲覧および貸出時間は、館内での利用を重視して午前9時から午後9時まで開館し、区内の官公庁、学校、そのほかの公共団体および館長が適当と認めた団体には1回30冊以内の書籍を貸し出す貸出文庫の制度も取り入れていたという（墨田区教育委員会 1986：1018）。

寺島図書館の開館後、1954年5月に寺島図書館の分館として緑分館が開設し、後に図書館として開館する。1962年9月には「あずま図書館」が、1980年には「立花図書館」と「八広図書館」が開館した。その後、あずま図書館を中心として墨田区では図書館を運営してきたが、2013年4月に「あずま図書館」と「寺島図書館」が統合し、「ひきふね図書館」となっている。また、墨田区「指定管理者制度導入施設一覧【導入年度別】（令和4年4月1日現在）」（URL34）によれば、2017年度より「緑図書館」「立花図書館」「八広図書館」に指定管理者制度（指定管理者：すみだTRCグループ）が導入されており、2022年現在は「ひきふね図書館」が直営にて運営されている。

墨田区立図書館の設置目的や方針については次の資料が参考となる。まず、墨田区立図書館条例の第1条には、図書館の設置目的として、「図書館法（昭和25年法律第118号）に基づき、図書その他必要な資料を自由及び公平の見地から収集し、整理し、区民等の利用に供することにより、その知る自由を保障し、もってその教育、教養、文化等の発展に寄与するため、墨田区立図書館（以下「図書館」という。）を設置する」とある。また、2

¹⁶ 1951年11月に墨田区に移管され、1952年2月には寺島図書館として開館している。

018年3月に策定された「墨田区立図書館運営基本方針」では、上述した設置目的に対する具体的な運営方針は、「墨田区立図書館は、その設置の目的を達成するため、誰でも多様な資料や情報を活用できる環境を整えるとともに、地域の課題に対応したサービスの提供及び充実を図ることにより、区民や地域の課題解決を積極的に支援し、『地域の活性化を支える情報拠点』『区民の役に立つ図書館』を目指す」(URL35)として、「生涯学習の拠点としての図書館」「墨田区の情報センターとしての図書館」「区民や地域の課題解決を支援する図書館」「交流の場としての図書館」が掲げられる。

実際の活動としては、住民との協働による図書館づくりが墨田区立ひきふね図書館の主な取り組みの一つとして文献等において紹介されている。具体的には、「ひきふね図書館パートナーズ」による活動である。これは、辰巳によれば、2013年4月に新しく「ひきふね図書館」が開館した際に区の「墨田区新図書館開館プロジェクトリーダー養成講座」の修了者を中心に結成された団体であり、「図書館にとって望ましい事業やサービスを利用者目線で考え実現するための企画を提案し、年間60回のイベントを実施」(辰巳2016:22)しているという。この団体による活動の背景は、団体創設メンバーの一人である小田垣によれば、2012年時点で墨田区に5館あったうちの2館が閉館となり、閉館となった図書館は老朽化によるものであったが、「ひきふね図書館」は墨田区の都市再開発の一環としてタワーマンションの一部に築かれたため、新図書館に反対するグループもあったという(小田垣2019:114-5)。そのため、区は住民との協働による図書館づくりを推進し、ボランティア養成講座が始まったのではないかとしたうえで、新図書館が開館したものは仕方がなく、「箱が悪くてもソフトで日本一を目指そう」(小田垣2019:115)と活動を始めたことと記している。実際に、区内在住の中学生が同世代向けの催しを企画することや、館内でコンサートを開催するなどの独特な催しを実施し、2014年8月には、まちライブラリーを実施している全国の団体の中から、区民と行政が協働で活動し、まちづくりに貢献していることが評価され、「マイクロ・ライブラリーアワード」を受賞している(URL36)。辰巳(2016)によれば、取材した図書館パートナーズの団体員は、こうした図書館での活動を通じて、今後の課題として、図書館という場をいかに活性化するのか、図書館を活性化するための担い手づくりが必要であることを述べていたという。

第2項 図書館サービスを通じた利用者との相互作用

本項では、墨田区立ひきふね図書館は、利用者とのコミュニケーションを通じて、どの

ような学びや気づきを得ているのかを整理していく。特に、図書館サービスの中でも墨田区の図書館では先進的に障がい者サービスを推進してきたと文献等において紹介されることから、障がい者サービスを例に図書館サービスを通じて、どのような情報や知識を取得しているのかを整理する。

東京都墨田区立寺島図書館『寺島図書館創立六十周年記念誌－1929-1989』によれば、墨田区では1974年5月に、当時の寺町図書館・緑図書館・あずま図書館の3つの図書館から委員を選び、身体障がい者サービス小委員会を結成したとある。それ以前にも、あずま図書館が視聴覚室を設けて視覚障害の人たちに利用を呼びかけたり、緑図書館では図書館に来られない人の家に本を届けたりするサービスを試みていたが、軌道に乗るに至るまでは至らなかったという。同記念誌によれば、1974年に改めて障がい者サービスを取り組むことになった要因として、次の点を挙げている。すなわち、図書館サービスの進展に伴って、すべての住民に図書館サービスを提供していくという考えが熟してきたこと、そして小委員会の委員長であった当時のあずま図書館長が福祉事務所長を歴任していた点を挙げている（東京都墨田区立寺島図書館 1990：125）。

この委員会では、日本点字図書館、豊島区立中央図書館などのすでに障がい者に対するサービスを実施している図書館・施設を見学し、まずは視覚障がい者サービスを中心に検討していく報告をまとめたという（東京都墨田区立寺島図書館 1990）。具体的には、対面朗読、朗読者の派遣、弱視者へのサービス、書誌サービス、点字資料の提供、トーキング・ブック（録音図書）の提供、テープレコーダーの提供、資料の配達、テレホンサービス、点字案内、点字ブロック、盲人用信号機の設置が挙げられている。実際に、サービスが開始されたのは1976年12月からであり、委員会では単に利用者を待っているだけでは、ほとんど利用が見込まれないという予測のもとに、墨田区在住の視覚障害者手帳1～3級交付者名簿から、対象者を選び、一軒一軒自宅を訪ねてPRを行ったことが記される（東京都墨田区立寺島図書館 1990：126）。また、個人の利用だけでなく、1977年3月からは、墨田区盲人福祉協会の協力を得て、団体貸出という形で職員が施設に出向いて作業を行ったことなどが同記念誌には記される。

こうした障がい者に対するサービスは現在も行われ、例えば小海（URL37：83）は、障がい者資料の貸出をはじめ、障がい者施設への出張貸出、ボランティアによる高齢者施設での読み語り、デイジー図書などの資料作成、資料の宅配などの幅広いサービスを展開していることを紹介している。

では、こうした取り組みから図書館はどのような情報や知識、経験を習得してきたのだろうか。例えば、山内（2008）の『本と人をつなぐ図書館員』が参考となる。山内は、1969年からあずま図書館、寺島図書館、緑図書館という墨田区の3つの図書館で仕事をし、特に障がいのある人たちとの出会いを通じて、図書館の果たすべき役割やあるべき姿とは何かを考えさせられる契機となってきたことを述べている。具体的には、ある肢体不自由者とのやり取りの中で、読書等を通じて、肢体不自由者の環境を変えることはできないが、環境に対する自分の考え方を考えることにつながるのではないかといったことを学んできたことや、老人保健施設等では資料などの提供を通じて、利用者間の交流促進や利用者の健康支援に役立てることを実感してきたことなどが記される。こうした内容は、墨田区立ひきふね図書館の職員に同行し、どのように図書館サービスが提供されているのかを実態的に明らかにした久保田も同様の指摘をしている。例えば、久保田が同行した一つの施設である高齢者施設では、高齢者への貸出業務の他に、「図書館のお話し会」が開催され、歌を歌うことや、絵本や紙芝居を住民グループらとともに上演し、「歌や物語や実物により身体と心を動かすことが、高齢者の健康を促進し、認知症の予防・改善につながる面があると図書館員」（久保田 2017：22）が語っていたことを述べている。そして、実際に筆者がインタビューを行った墨田区立ひきふね図書館次長も障がい者サービスに関する役割について、先行研究と同様の問題認識を持っていることに言及していた。

このように、図書館職員が実際の図書館サービスを通じて、地域における図書館としてどのような貢献ができるのかを学んできたことが示される。では、図書館サービスを通じて得た知識や経験が「墨田区基本計画」にどのように反映されているのだろうか。

第3項 墨田区基本計画における図書館政策

本項では、「墨田区基本計画」における図書館の内容がどのように策定されているのかを取り上げる。この計画を取り上げる理由は、本章の冒頭でも言及したように、2022年に策定された「墨田区基本計画」の「計画の基本的考え方」（URL33）には、「墨田区基本構想」に描かれた将来の姿を区民、事業者、区の協働によって実現するために、墨田区における最上位の総合計画として、「墨田区基本計画」を策定するものと記されているからである。

墨田区では、現在の「墨田区基本構想」は2005年11月に議決され、2025年に向けた理念などが示される。基本構想が策定された翌年12月には「墨田区基本計画」（10か年計

画) が策定され、2006年時における図書館に関する内容は、「施策 521 区民の生涯にわたる学習活動を盛んにする」に今後の課題として、「区民の生涯学習の場の確保や情報拠点として区立図書館を整備」する必要があることや、区民の生涯学習への取り組みを支援するという取組方針に図書館は「個人向けの図書や資料の貸出し、読書相談などのほか、読書グループへの団体貸出しや、児童に対する本の読み聞かせ、子ども向けの人形劇や映画会等を行います」(URL38:196-7)などが記される。こうした内容は、2011年12月に改定された「墨田区基本計画」においても、同様のものが記される。2016年6月に新たに策定された「墨田区基本計画」には、「施策 521 区民が生涯にわたり学ぶことができる環境をつくる」では、今後の課題として「図書館及びすみだ生涯学習センターは、地域の生涯学習の拠点、情報センター、地域の課題解決を支援する場、区民の交流の場としての機能を強化し、より多くの区民に利用される施設となる必要」があることや、図書館に関する内容は「区民の情報ニーズを満たすため、多様な資料や学びの場を提供し、地域の情報基盤としての機能を担います。また、地域や区民の課題解決を支援し、情報を通じて人々が交流する場を提供していきます」(URL39:194-5)とある。そして、2022年4月の改定時には上述した内容の他に、「墨田区議会図書室やすみだ郷土文化資料館等との連携、その他読書施設を有する機関と連絡や協力」(URL33:195)等を図ることが新たに記される。

では、「墨田区基本計画」における図書館の内容がどのように策定されたのであろうか。まず全体の流れは、「墨田区基本計画」の改定の経過(URL33:214)によれば、改定部会は全8回行われている。2019年3月に開催された第1回改定検討部会は、墨田区基本計画改定検討委員会(部会)の作業スケジュール等について、2020年5月の第2回改定検討部会は、墨田区基本計画中間改定の延期等について、そして2021年2月第3回改定検討部会は、改定作業が再開し、墨田区基本計画及び墨田区総合戦略の作成について、第4回・第5回・第6回改定検討部会は前回計画の振り返り、2021年度将来人口推計結果、財政計画の考え方などについての議論や現状確認が、そして第7回・第8回改定検討部会は、墨田区基本計画改定(案)・第2期墨田区総合戦略・人口ビジョン(案)についての内容が議論されている。墨田区企画経営室政策担当によれば、第3回改定検討部会の際に、各担当課に施策内容の作成を依頼したという。政策担当に依頼された後の流れは、インタビューを行った墨田区立ひきふね図書館次長によれば、まず策定全体の流れとして、図書館内部で作成後、図書館が属する教育委員会事務局で修正等を行い、基本計画の

取りまとめを行う政策担当が集約したとのことであった。また、図書館内部では主に図書館長や次長が中心となって計画内容が検討されたとのことであった。

2021年11月25日に議会に報告された基本計画の素案¹⁷には、「区民の情報ニーズを満たすため、多様な資料や学びの場を提供するほか、地域における情報提供や課題解決の支援として、人々が交流する場を提供します。また、墨田区議会図書室やすみだ郷土文化資料館等との連携、その他読書施設を有する機関と連絡や協力等を図ります」とあり、実際に2022年4月に策定された内容と変わらない。こうした内容をどのような情報を参考に策定したのかについて、インタビューを行った墨田区立ひきふね図書館次長によれば、

「墨田区立図書館は、図書館であるとともに墨田区の公共施設であることから、図書館法や図書館の設置及び運営上の望ましい基準（平成24.12.19文部科学省告示第172号）、墨田区立図書館条例や墨田区立図書館運営基本方針に基づくほか、中長期的な視点を持った区政の状況」などを参考にしたという。また、2016年策定時と比べて、2022年改定時には新たに墨田区議会図書室等との連携が記されたが、この点については2021年4月に墨田区立図書館と墨田区議会図書室等との連携を同図書館の事業として行うことを明確化するなどの墨田区立図書館条例が改正されたことによる追記だという。

上述した整理から示されることは、「墨田区基本計画」において示されることは、図書館の機能をどのように充実していくのか、何を重点的に実施していくのかについては記されるが、地域にどのように図書館が貢献するのかといった記述は見当たらない。

第4項 本事例の分析

以上の点を踏まえて、墨田区の事例では、どのようなことが示されるのか。まず墨田区立ひきふね図書館では、利用者とのコミュニケーションを通じて、地域に対しどのように貢献できるのかについての学びを得ていたことである。例えば、高齢者施設での情報や資料の提供、利用者との交流によって、利用者の健康づくりに貢献できることなどが示されていた。2016年6月策定の「墨田区基本計画」の「施策450 健康寿命を大きく伸ばし、誰もが健康に暮らすまちをつくる」には、墨田区では「平均寿命、健康寿命ともに23区の平均よりも低く、今後は、特に高齢者人口の割合が増加していくなかで、認知症や寝たきりにならないで生活できる健康寿命の延伸に向けた取り組みが必要となること」（URL3

¹⁷ 基本計画の素案は墨田区企画経営室政策担当より得た資料である。

9 : 147) との記載があることや、2022年4月策定の「墨田区基本計画」では、「政策 430 高齢者が生きがいをもって暮らせるしくみをつくる」には、「2020（令和2）年10月現在（中略）区民の約4人に1人が65歳以上となって」（URL33 : 131）おり、認知症の高齢者が増加していくことが見込まれると記されており、同計画の「施策 433 高齢者の地域包括ケアを進める」では、「現状と課題」の箇所で「今後、現役世代の減少や後期高齢者の増加が進み、認知症などで介護を必要とする高齢者も増えていくことが見込まれます。そのため、高齢者が住み慣れた地域で、自分らしい生活を最後まで続けることができる体制のさらなる充実を図って行く必要があります」（URL33 : 136）と記されている。そして「施策達成のために区が取り組む主な事業」として「認知症高齢者等への総合支援事業」には、「認知症地域支援推進員を中心に、認知症の人やその家族の視点を重視しながら、認知症についての普及啓発を図ります。また、早期に相談、支援につながる体制づくりを行い、認知症の人やその家族が安心してその人らしく暮らせる地域づくりを推進します」（URL33 : 137）とあるが、前述した久保田を参考にすれば「歌や物語や実物により身体と心を動かすことが、高齢者の健康を促進し、認知症の予防・改善につながる面があると図書館員」（久保田 2017 : 22）が語っていたとの記述があり、日々の図書館サービスを通じて図書館職員が地域の問題に対しどのように貢献できるのかを把握していることが示される。

また、実際にインタビューを行った墨田区立ひきふね図書館次長は図書館職員として第一線の現場に携わってきた経歴を持ち、さらには障がい者サービスについては前述したように上記の問題認識を持っていたとの回答を得ている。つまり、実施過程を通じて地域において図書館がどのような貢献をできるのかについての問題認識を持っている職員が「墨田区基本計画」の計画作成に携わっていたのである¹⁸。ここまでは伊万里市の事例と変わらない。

だが、2021年11月25日に議会に報告された「墨田区基本計画」の素案は、「区民の情報ニーズを満たすため、多様な資料や学びの場を提供するほか、地域における情報提供や課題解決の支援として、人々が交流する場を提供します。また、墨田区議会図書室やすみだ郷土文化資料館等との連携、その他読書施設を有する機関と連絡や協力等を図ります」

¹⁸ ただし、特別区は司書の専門職採用は行っていないため、事務系の職員が担っている。インタビューを行った墨田区立ひきふね図書館次長は司書資格を有している。

であった。こうした内容は、図書館の機能の充実であり、地域の問題に対しどのように貢献するのかといった内容ではなく、また参考とした情報も図書館法や図書館の設置及び運営上の望ましい基準、墨田区立図書館運営基本方針などが挙げられていた。

たしかに、この点について、インタビューを行った墨田区立ひきふね図書館次長は、基本計画における図書館の内容を策定する際に、前述した「図書館であるとともに墨田区の公共施設であること」という点や、基本計画に記載できる文字数に制限があること、「事業や方針のどの部分を掲載する」のかなどに苦労したと述べていた。また、2022年4月策定の「墨田区基本計画」の「施策 521 区民が生涯にわたり学び、その成果を活かすことができる環境をつくる」の図書館に関連する内容を確認すると、図書館に関する項目はあるが、「施策達成のために区が取り組む主な事業」に「区立図書館運営事業」とあるため、墨田区立ひきふね図書館次長が言及していたように図書館の方針をどのように記すのが難しいことも考えられる。

とはいえ、「墨田区基本計画」に関する図書館の内容がどのような情報を参考に策定されたのかについては、図書館法や「図書館の設置及び運営上の望ましい基準」、墨田区立図書館運営基本方針等であり、実施活動を通じて得た知識や情報などではなかった。こうした点を踏まえると、直営方式であったとしても、地域の実情や実態等に即した政策を策定することが難しいということになるのだろうか。

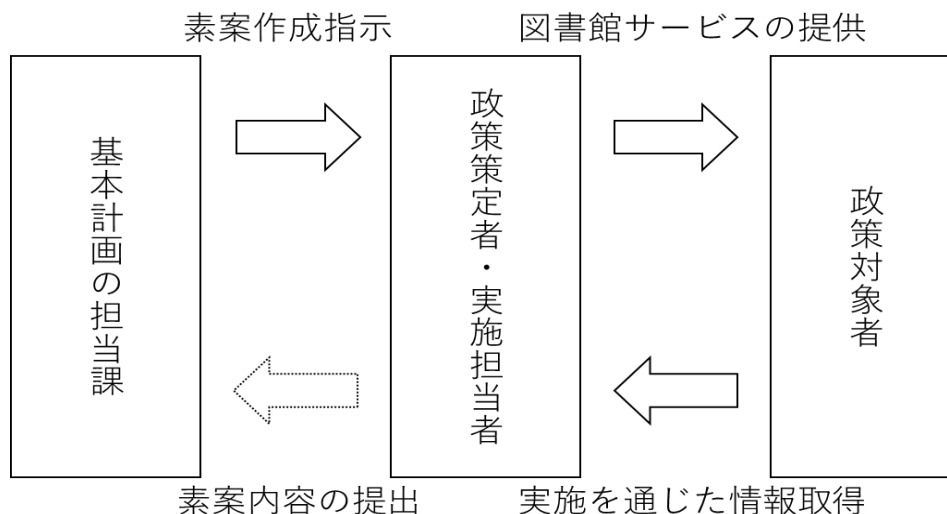
ここで問題となるのは、直営方式であったとしても、地域の実情や実態等に即した政策を策定することが難しい要因は何かということである。墨田区では、図書館サービスを通じて、政策策定に必要な情報や知識、経験を取得できていた。具体的には、久保田が指摘していた高齢者施設等でのアウトリーチサービスを通じて得た認知症予防への貢献などである。そして、インタビューを行った墨田区立ひきふね図書館次長も図書館サービスを通じて健康支援に貢献できることを認識し、その次長や図書館長を中心に「墨田区基本計画」における図書館の内容が策定されていた。そして、計画内容を策定する際に参考とした情報は、図書館法等を挙げており、それらを用いた理由として「墨田区立図書館は、図書館であるとともに墨田区の公共施設であることから、図書館法や図書館の設置及び運営上の望ましい基準（平成 24.12.19 文部科学省告示第 172 号）、墨田区立図書館条例や墨田区立図書館運営基本方針に基づくほか、中長期的な視点を持った区政の状況も反映するようにしている」等と回答していた。また計画を策定する際に苦労した点として、「字数が限られているため、事業や方針のどの部分を掲載するか」などを挙げていた。こうした一

連の策定プロセスから考えられることは、直営方式であったとしても、地域の実情等に即した計画を策定できないというよりも、計画策定を担った職員の計画に対する認識等のほかの要因に問題があるのであって、「政策策定と実施」を単一の組織で担う直営方式が有用であること自体は変わらないのではないかという点である。

たしかに、伊万里市や墨田区のように、政策策定と実施を単一の組織によって図書館が運営されていたとしても、実施を通じて政策策定に必要な情報を取得できていない自治体も考えられる。しかし、そうした場合においても、直営方式自体に問題があるのではなくて、人員が不足しているとか、図書館職員が図書館サービスを通じて伊万里市や墨田区で示されたような機会に巡り合えていないなどの要因であって、実際に政策策定を担う組織が実施過程に関与している限り、実施を通じて政策情報を得る機会は整備されているという意味で、実施を通じて政策策定に必要な情報を取得できていない自治体であったとしても直営方式自体が問題ではないのである。

墨田区の事例に戻ると、その問題点は次のように整理できる。

【図 8 単一組織による図書館運営と図書館政策策定プロセス】



出所：筆者作成

すなわち、墨田区では、図 8 でいう「素案内容の提出」に問題があった。しかし、その具体的な意味は、実施活動を通じて取得できる政策策定に必要な情報や知識を認識できていないということではなく、計画に対する図書館職員の認識や文字数の制限等のことである。それゆえ、そうした問題を改善すれば、地域の実情や実態等に即した政策を政策担当等に提案することが可能になるのではないかと考えられる。

それに対し、前章で分析した中野区のように指定管理者制度を導入している場合は、墨田区で地域の実情や実態等に即した政策を策定するために困難にしていた文字数の制限や計画に対する図書館職員の認識を変えられることができたとしても、実施活動を通じて政策策定に必要な情報を取得することが難しいことから、政策策定に必要な情報を取得できないまま政策策定者は政策を策定するという状況は変わらないのである。つまり、地域の実情や実態等に即した政策を策定することが難しいという状況は、直営方式でも指定管理者制度方式でも起こりうるが、「政策策定と実施」を単一の組織で担う直営方式では地域の実情等に即した政策を策定することを阻害する要因を克服すれば、伊万里市で示した状態を目指すことが可能になるが、「政策策定と実施」を分離する指定管理者制度方式では、たとえ直営方式でも生じる問題を克服できたとしても、政策策定者は実施を通じた政策策定に必要な情報取得の問題が残るため、第3章で示した伊万里市のような状態を目指すことが難しいのである。それゆえ、政策策定に実施体制の違いが及ぼす影響は大きいのである。

第3節 まとめ

本章では、墨田区立図書館を例に、第3章と第4章の分析結果を踏まえて、地域の実情や実態等に即した政策を策定するために、本当に直営方式は有用であるのか、直営方式であったとしても地域の実情や実態等に即した政策を策定することが難しいのではないかと検討してきた。最終的に、直営方式であったとしても、地域の実情や実態等に即した政策を策定できていないのは、直営方式自体に問題があるというよりも、墨田区でいえば計画を策定する際に文字数に限りがあるとか、計画に対する図書館職員の認識などに問題があるのであって、それらの要因を克服すれば、伊万里市と同様に地域の問題に図書館がどのように貢献できるのかについての内容を政策担当等に提案できるのではないかとした。そして、指定管理者制度方式では、上述した要因を克服できたとしても、実施活動を通じて得られる政策策定に必要な情報を取得することが難しいことから、伊万里市のような状態を目指すことが難しいことを指摘した。

もちろん、今日の自治体を取り巻く現状を考慮すれば、自治体単独で政策策定と実施を担うことが難しく、序章でも整理したように、幅広いアクターとともに公共政策を実施していくべきであることが一般に主張される。そうした幅広いアクターを活用した公共政策の実施を目指すのであれば、政策策定と実施を分離することで、実施活動を通じた政策情

報の取得が難しくなるからといって、単一の組織にて図書館サービスを提供していくべきとなるのかという考え方もあるのかもしれない。たしかに、民間事業者などに任せられる部分は任せることが現実的であることから、民間事業者の活用を否定するつもりはない。しかし、民間事業者等を図書館運営に活用する場合には、どのように活用できるのかを考える必要がある。そして、どのように多様なアクターを「政策策定と実施」に活用できるのかを検討する際には、「実施」の意味を確認し、どの業務をどのような体制で行うことができるのかを確認する必要があるのではないかと主張する。

終章 結語

第1節 本稿のまとめ

本稿では、市区町村レベルの公立図書館と指定管理者制度を例として、実施体制の観点から、自治体政策を策定するにはどのような要因を考慮する必要があるのかを分析・検討してきた。本章ではこれまでの内容を小括し、本稿の学術的意義と分析の限界、今後の課題について言及する。まずは、これまでの内容を整理する。

2000年4月に地方分権一括法が施行し、自治体は実施主体としての役割だけでなく、地域の実情や実態等に即した政策を策定することが求められるようになってきた。序章で取り上げた社団法人行革国民会議地方分権研究会「地方主権の提唱」(URL1)では、「これまでの中央集権的、画一的な行政・政治を改め、地方ごとに異なったニーズに柔軟に対応出来るシステムが必要である」こと、「自分たちのことは自分たちで決めて実行する」ことなどが主張されていた。つまり、「住民に身近な行政は住民に身近な自治体が担うことを基本とし、自治地域における行政を自治体が自主的・総合的に広く担うことを求める」(牛山 2011: 3) ようになってきたのである。

しかしながら、地方分権の推進に伴い、自治体は地域の実情や実態等に即した政策を策定する役割が求められてきたわけであるが、自治体はそうした政策を策定できているのかといったことが指摘されてきた。2000年4月に地方分権一括法が施行され、20年以上経つが、今もなお地域の実情や実態等に即した政策を策定するためにはどのような条件や環境を整備する必要があるのかが課題として自治体政策に関する先行研究において指摘されてきたのである。そこで、本稿では、実施体制の観点から、地域の実情や実態等に即した政策を策定するために、どのような要因を考慮すべきなのかを検討してきた。

実施体制に注目した理由は、政策実施研究がこれまで議論してきた「実施」の意味の捉え方にある。政策実施研究では、「実施」についての考え方を、大きく2つの立場から言及してきた。1つは、「実施」は「目的を達成するための手段」として捉える見方であり、もう1つは「実施もまた政策をつくる過程」であるとする見方である。本稿においては、どちらかの立場に立つのではなく、両方の見方を統合し、「実施」には両方の役割があるという立場を重視した。そして、「実施」には両方の役割があるからこそ、どのような仕組みづくりが必要なのかについて検討してきた。

実際に、実施体制に注目することで、次の点が示唆されたのである。すなわち、今日の自治体の政策過程では、多様なアクターが関与し、自治体政策が策定され実施されている

が、その際に、Osborne と Gaebler (1992) が示していたように、「政策策定と実施」を分離するような体制を選択すると、実施活動を通じた政策策定に必要な情報や知識等を、政策策定を担う組織が直接取得できなくなるのではないかということである。当然ながら、政策策定を担う組織が政策策定に専念しては実施活動に携わる機会が減少すると考えられるからである。

上述した内容を分析するうえで、本稿では、指定管理者制度と市区町村レベルの公立図書館に焦点を合わせて分析を行ってきた。指定管理者制度に焦点を合わせる理由は、同制度の理念として「政策策定の実施」の分離が掲げられているからである。つまり、そのような体制を選択すると、上述した問題が発生するのではないか、その分析が可能になると考えられたからである。また、指定管理者制度を取り上げるとしても、市区町村レベルの公立図書館を研究対象とした理由は、第2章で整理したように、これまで市区町村レベルの図書館では図書館サービスを提供することなどの実施主体と捉えられてきたが、図書館界の先行研究が指摘するように、今後は地域の実情や実態等に即した政策を策定するなどの政策主体としての役割が求められつつあることや、そうした指摘がされていながらも、規範的な議論にとどまっていることなどが挙げられる。

政策実施研究の知見を活用した実証的な分析を行うため、事例としては、佐賀県伊万里市民図書館、東京都中野区立図書館を取り上げた。佐賀県伊万里市を取り上げた理由は、本稿においては理想の事例として考えられるからである。すなわち、政策策定と実施を単一の組織で担い、かつ政策実施研究で示された政策対象者等との相互作用を通じて政策策定に必要な政策情報や知識を習得し、そうした知識や経験を踏まえて図書館が地域に対しどのような貢献ができるのかについての検討ができていたからである。そして、東京都中野区立図書館を事例として取り上げた理由は、区内の図書館を指定管理者に任せるという「政策策定と実施」を分離した体制を選択しており、そうした体制では図書館が地域にどのように貢献できるのかについての情報や知識等を取得することが難しくなると考えられたからである。

実施体制の違いが政策策定にどのような影響を及ぼすのかについて、各事例を実証的に分析することで次のような示唆が得られた。まず伊万里市の事例では、「実施」の意味について、本稿では単なる「目的達成のための手段」ではなく、社会や政策対象者とのインターフェイスであり、実施を通じて政策策定に必要なさまざまな情報や知識、経験を習得できるのではないかとしていたが、実際にそのような内容が示された。具体的には、調べ

学習などを通じて、学校教育にて課題とされる不登校支援等に貢献できるのではないかと
いうことである。さらに、伊万里市民図書館では、調べ学習等を通じて得た知識や情報を活
用して、学校教育や児童生徒に関する地域の問題に対し、図書館がどのように貢献できる
のかを企画政策課に提案していた。こうした点を踏まえると、地域の問題に対し図書館が
どのように貢献できるのかを「図書館政策」とした場合、「図書館政策」を策定するうえ
で役立つ知識や情報を図書館が実施活動を通じて習得しており、そうした知識や情報等を
活用した政策を策定するためには政策策定を担う組織が実施活動に携わることが必要では
ないかということが示された。

中野区の事例では、区立図書館に関する内容を「中野区基本計画」に詳細に記していた
ことや、そして所管課は区民との意見交換会等を通じて直接住民の声を取得できていたこ
とから、図書館の現状や今後図書館がどのような機能を充実させていくべきなのかについ
ては把握できていたのかもしれないが、政策策定を担う組織が実施活動に携わる機会が減
少し、実施活動を通じて地域の問題に対し図書館がどのように貢献できるのかについての
情報や知識等の蓄積が困難となっていた。「実施」を「目的達成のための手段」として捉
えるだけでなく、「実施」は社会や政策対象者とのインターフェイスであり、政策対象者
等の相互作用を通じて「政策をつくる過程」であるということも忘れてはいけない。そう
でなければ、政策策定者は直営方式であれば得られたはずの知識や情報等を取得するこ
とが困難なまま、政策を策定する必要が生じてしまうからである。

とはいえ、こうした事例分析を踏まえても課題は残る。それは、直営方式は本当に理想
の体制といえるのかという点である。直営方式であったとしても、地域の問題に対し図書
館がどのように貢献できるのかを提案しているとは限らない。そこで、本稿では、そうし
た問題認識に合致する東京都墨田区立図書館を取り上げて、直営方式を巡る論点を分析し
た。墨田区の事例では、伊万里市と同様に、利用者とのコミュニケーションを通じて、さ
まざまな情報や知識、経験を取得できていた。具体的には、図書館サービスの提供が、高
齢者の健康を促進し、認知症の予防・改善につながる面があることが図書館職員によって
述べられていた（久保田 2017）。しかし、「墨田区基本計画」における図書館に関連する
内容は、地域の問題に対し図書館がどのように貢献できるのかといった内容ではなく、図
書館法や図書館の設置及び運営上の望ましい基準、墨田区立図書館運営基本方針などを参
考に計画の内容が策定されていた。だが、実施活動を通じて得た情報を政策策定に活用で
きていない場合であっても、実施活動を通じて地域の実情が把握でき、そうした問題認識

を持つ担当者が計画策定に関与できていたことから、直営方式に問題があるというよりも、計画を策定する際の計画に対する図書館職員の認識や文字数の制限などに問題があるのではないかといったことが導出された。そして、直営方式では、計画に対する図書館職員の認識等を変えると、伊万里市のように地域の問題に対する提案を目指すことが可能になるが、指定管理者制度ではたとえ職員の認識等を変えたとしても、実施活動を通じた政策策定に必要な情報や知識の取得が難しいことから、伊万里市のような状態を目指すことが難しいのである。

ここまでの内容を踏まえて、本稿にはどのような学術的意義があるのだろうか。大きく3つの点が挙げられる。第1に、地方分権の推進に伴い、自治体は地域の実情や住民のニーズに即した政策を策定することが求められてきたことにある。この点は、すでに本章の冒頭でも述べたとおりであるが、自治体が地域の実情や実態等に即した政策を策定することが求められ、そして自治体政策に関する先行研究で自治体がそうした役割を果たせていないことが課題だと指摘していた。自治体が地域の実情や実態等に即した政策を策定するために必要な環境や条件を検討するべきであるならば、そうした環境を整備するためにどのような要因に考慮すべきなのかを実証的に分析してきたことである。

第2に、自治体の政策過程に関する研究への貢献である。今日の自治体を取り巻く現状から、公共政策の担い手は多様化し、営利事業者を含む多様なアクターが公共政策に関与するとともに、実施においては民間委託、指定管理者制度、PFIといったように政策デリバリー・システムも多様化していることは序章でも言及したとおりである。こうした自治体政策の担い手が多様化する中で、自治体はどのような役割を果たせるのかといったことが議論されてきたが、他方で自治体政策に多様なアクターが関わる中で、多様なアクターの関わり方が政策策定や実施にどのような影響を及ぼすのかを実証的に分析することが課題とされてきた。そこで本稿では、実施体制の違いが、政策策定に及ぼす影響を伊万里市や中野区を事例として実証的に分析してきた。

第3に、政策循環過程における政策研究では、各段階によって政策決定研究、政策実施研究のように独立しており、体系的な分析が不十分であることが指摘されてきた。特に、政策実施過程を分析する政策実施研究は記述にとどまっていることは序章でも整理したとおりである (Howlett 2019)。とはいえ、政策実施研究では、実施過程は社会や政策対象者等の接点であり、政策対象者等とのコミュニケーションを通じて、さまざまな政策に関わる情報や知識を習得していることが指摘されてきた。そのため、本稿では、実施過程を

通じて得られる情報が政策を策定するうえで役立つ情報や知識であることを確認するとともに、どうすれば「政策策定と実施」を結びつけることができるのかを検討してきたことが政策循環過程における政策研究に貢献できるのではないかと考えられる。

第2節 分析の限界と今後の課題

しかしながら、「政策策定と実施」を結びつけるために、複数の組織によって役割分担することを問題視してきたが、どのような条件で適用可能なのだろうか。本稿は自治体政策の中でも図書館政策を取り上げた。図書館の果たすべき役割やあるべき姿はこれまでも取り上げてきたように、国等によって明確に示されていない分野と言える。例えば、図書館法第1条では、「この法律は、社会教育法（昭和二十四年法律第二百七号）の精神に基き、図書館の設置及び運営に関して必要な事項を定め、その健全な発達を図り、もつて国民の教育と文化の発展に寄与することを目的とする」と規定されている。また、「図書館の設置及び運営上の望ましい基準」には、市町村立図書館として、社会の変化や地域の実情に応じ、当該図書館の事業の実施等に関する基本的な運営の方針を策定し、公表するように努めることが規定されていた。このように、どのような状態になれば、「教育と文化の発展に寄与」することができたと言えるのが曖昧であるし、その具体的な内容はそれぞれの自治体に任されている。

こうした政策分野においては、各自治体が具体的な図書館政策の内容を決定していく必要があるため、実施活動を通じて得られる政策情報も地域の実態に即した政策を策定するための不可欠な情報となる。だが、例えば宿泊施設であれば、指定管理者制度の導入が可能な分野なのかもしれない。「なぜなら、一定の公益性等はあったとしても、必ずしも行政機関が管理運営する必要はなく、民間の方が宿泊客数や売り上げなどの各指標についてより良い実績を残せることが証明されれば、民間に任せる方が良いという考え方が成り立ちやすいと考えられるからである」（有本 2021：17）。

このように、指定管理者制度を導入すると、実施過程を指定管理者に任せるため実施活動を通じた政策情報を取得することが難しくなることは、どの公の施設においても共通しているだろうが、その影響は政策分野によって大きく左右されることになる。それゆえ、どの政策分野において本稿の指摘が適用できるのかは各政策分野の検討が必要となる。

もっとも、図書館分野においても、単一組織による施設運営を目指すことには限界が残る。この点は、第1章、第5章でも触れたが、幅広いアクターによる公共政策の実施が強

調される今日において、どのように民間事業者等と役割分担をしていくのかという点である。本稿では、公共政策を展開する中で、民間事業者等を活用することを否定するものではなく、民間事業者等に任せられる部分は任せるべきと考えている。なぜなら、自治体単独で公共政策を展開していくことは、自治体を取り巻く現状を考慮すれば、現実的ではないからである。ただし、民間事業者等の活用を検討する際には、「実施」の意味を確認しつつ、誰がどのように関与できるのかを考慮しつつ、役割分担を考えていく必要がある。こうしたことから、今後は公共政策を展開していくうえで、どのように行政と民間事業者等との役割分担が可能なのかを検討することが課題となる。

また、行政と民間事業者等との望ましい関係の模索だけでなく、政府レベルの違いにも着目する必要がある。例えば、都道府県の図書館と市区町村の図書館の違いは、実施される業務の違いということもあるが、都道府県レベルの図書館政策を検討する際には、都道府県全体の中で図書館がどのような役割を果たすべきなのかを検討する必要がある。つまり、都道府県が設置する図書館では利用者とのコミュニケーションだけでなく、都道府県内の市区町村図書館の動向も踏まえて図書館政策を策定する必要がある。このように、政府レベルの違いに着目しつつ、地域の実態等に即した政策を策定するためには、どのような体制が構築されるべきなのかを検討することも必要であろう。

上述した課題が残るが、本稿の分析において強調される点は、実施活動を通じて地域の実情や実態に即した政策を策定するために必要な情報を取得できることであり、政策策定と実施を結びつけるべきことである。そして、ここから示唆されることは、政策実施研究で示されてきた知見は、地方分権の推進に伴い、自治体に求められる政策策定のために有用であり、序章の問題認識で触れたように、政策策定と実施をそれぞれ別々に検討するのではなく、それらを結びつけて政策過程を設計することが必要だということである。そうした政策過程のあり方の模索が公立図書館を例にすることで可能になるのではないだろうか。

(124,340 文字)

参考文献

日本語文献

- 縣公一郎 (2004) 「政策情報－公共政策学からの論点」『NIRA 政策研究』17(2)、17-20。
- 有本新 (2021) 「自治体における政策決定と政策実施－公共施設の管理を題材に」『同志社政策科学研究』23(1)、15-27。
- 有本新 (2022 a) 「指定管理者制度による施設運営とその評価－政策的観点から」『同志社政策科学院生論集』11、1-11。
- 有本新 (2022b) 「指定管理者制度における政策形成の課題－企画立案機能と実施体制の關係に着目して」『同志社政策科学研究』24(1)、29-40。
- 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。
- 池沢昇 (2016) 「海老名市立図書館の選書リストの分析」『みんなの図書館』466、26-36。
- 磯崎初仁 (2021) 「第1次分権改革と中央地方關係の変容」『法学新報』128(7・8)、1-37。
- 伊藤修一郎 (2002) 『自治体政策過程の動態－政策イノベーションと波及』慶應義塾大学出版会。
- 伊藤修一郎 (2017) 「政策実施に係る実証研究の論点(1)」『学習院大学法学会雑誌』53(1)、3-39。
- 稲葉馨 (2004) 「公の施設法制と指定管理者制度」『法学』67(5)、685-714。
- 今村都南雄 (1997) 『行政学の基礎理論』三嶺書房。
- 今村都南雄 (2010) 「分権改革と自治型社会」辻山幸宣・飛田博史 (編) 『自治型社会への改革方策』5-26、公人社。
- 伊万里市企画調整課 (1999) 『第4次伊万里市総合計画』伊万里市。
- 伊万里市企画政策課 (2009) 『第5次伊万里市総合計画』伊万里市。
- 伊万里市企画政策課 (2014) 『第5次伊万里市総合計画 後期基本計画』伊万里市。
- 岩崎忠夫 (1991) 「地方自治法の一部を改正する法律について」『自治研究』67(7)、3-22。
- 上田紘士 (1991) 「地方自治法の一部改正について」『地方自治』523、16-58。
- 上山信一・桧森隆一 (2008) 『行政の解体と再生－ニッポンの“公共”を再構築する』東洋経済新報社。
- 牛山久仁彦 (2010) 『「地域主権」で変わる『総合計画』の作り方と評価』『月刊ガバナンス』108、24-6。
- 牛山久仁彦 (2011) 「自治体政策研究の意義と『シンクタンク神奈川』」『かながわ政策研究・大学連携ジャーナル』(2)、3-5。

- 蛸子准吏（2016）「行政管理と住民参加をめぐる新たな動向ー公立図書館における指定管理者制度導入をめぐる問題から考える」『季刊 行政管理研究』153、16-33。
- 小形亮（2009）「非正規職員化する図書館」『図書館界』60（5）、302-12。
- 尾兼弘幸（1981）「コミュニティ施設の設置・管理について」『地方自治』401、65-78。
- 大串夏身（2015）「公共図書館経営の諸問題」柳与志夫（編）『文化情報資源と図書館経営ー新たな政策論をめざして』327-41、勁草書房。
- 大國洋一（1985）「公の施設の管理委託について」『地方自治』451、118-32。
- 大森彌（1979）「政策」『年報政治学』30、130-42。
- 大森彌（1987）『自治体行政学入門』良書普及会。
- 小田垣宏和（2019）『図書館パートナーズのつくり方』郵研社。
- 風間節子（1999）「中野図書館開館の頃」中野区立中央図書館（編）『中野区立図書館五〇年』23-4、中野区立中央図書館。
- 片山善博（2010）「『総合計画』に頼らない『計画性』」『月刊 ガバナンス』108、14-7。
- 北山俊哉（1989）「サプライ・サイドからみた行政サービス論」『都市問題研究』41（6）、45-56。
- 楠本昌信（2007）「指定管理者制度導入と公立図書館のあり方」『図書館界』59（4）、257-61。
- 倉澤生雄「地方自治法二四四条『公の施設』と個別法との関係ー指定管理者制度の導入と図書館法」『法学新報』112（11・12）、217-43。
- 小柳純（1999）『木造図書館の時代ー中小レポート前後のを中心』石風社。
- 小泉公乃（2021）「公立図書館における補助金・交付金の活用」『カレントアウェアネス』349、5-8。
- 佐々木信夫（1996）『自治体政策学入門』ぎょうせい。
- 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ー検討過程・通知等の分析から」『同志社図書館情報学』30、74-94。
- 自治庁行政部行政課（編）（1965）『改正地方制度資料第十五部』内務省。
- 嶋田暁文（2010）「執行過程の諸相ー行政学・政治学の観点からの考察(2)」大橋洋一（編）『政策実施』213-40、ミネルヴァ書房。
- 末次健太郎（2014）「『伊万里をつくり市民とともに育つ市民の図書館』ー伊万里市民図書館の取り組みについて」『図書館界』66（2）、112-7。
- 末次健太郎（2019）「伊万里市民図書館 まちをつくり 市民とともにそだつ 市民の図書館」『労働の科学』74（7）、404-8。

- 鈴木茂明・松本栄一（1980）「公の施設の問題点について」『地方自治』389、57-72。
- 墨田区教育委員会（1986）『墨田区教育史』墨田区教育委員会。
- 新村出（編）（2018）『広辞苑 第7版』岩波書店。
- 勢一智子（2010）「政策と情報」大橋洋一（編）『政策実施』143-65、ミネルヴァ書房。
- 高橋克紀（2014）『政策実施論の再検討』六甲出版販売。
- 高橋克紀（2019）『政策実施論の再起動』デザインエッグ社。
- 田中宏樹（2014）「指定管理者制度の成立過程と法的性格—公立図書館に焦点を当てて」
『中部図書館情報学会誌』54、29-39。
- 辰巳厚子（2016）「ライブラリー・ファシリテーター—墨田区ひきふね図書館パートナーズ」『社会教育』840、22-4。
- 田村明（1989）「はしがき」田村明（編）『自治体の政策形成』i - iii、学陽書房。
- 俵静夫（1975）『地方自治法』有斐閣。
- 土山希美枝（2013）「自治体における初期政策研究の展開—政策主体としての自治体の登場」『龍谷法大』45(4)、1285-307。
- 土山希美枝（2015）「自治体における政策研究の始動と展開—1960年代から分権改革まで」『龍谷法大』48(1)、139-61。
- 東京都墨田区立寺島図書館（1990）『寺島図書館創立六十周年記念誌—1929-1989』東京都墨田区立寺島図書館。
- 中嶋いづみ（2018）「自治体総合計画の意義と課題—基礎自治体（市区）における総合計画の位置づけの分析を中心に」法政大学博士学位論文。
- 中嶋哲彦（2004）「公立図書館への指定管理者制度の導入—公共サービスの民間開放と社会教育機関の管理運営」『名古屋大学大学院教育発達科学研究科紀要：教育科学』51(1・2)、47-60。
- 永利和則（2011）「指定管理者から直営へ移行した図書館長の図書館運営私論—小群市立図書館の事例から」『図書館雑誌』105(7)、434-37。
- 中邨章（1989）「序」行政管理研究センター（編）『日本の公共政策—その基準と実際』i - vi、行政管理研究センター。
- 成田頼明（2003）『「公の施設」の管理委託から管理代行制度へ』『自治実務セミナー』42(5)、17。
- 西尾勝（1976）「行政需要概念の再構成」『年報 行政研究』12、1-51。
- 西尾勝（1988）「自治型の行政技術」『年報 自治体学』1、1-15。
- 西尾勝（1990）『行政学の基礎概念』東京大学出版会。
- 西尾勝（1995）「省庁の所掌事務と調査研究企画」西尾勝・村松岐夫（編）『講座行政学』

〈第4巻〉政策と管理』39-76、有斐閣。

日本図書館協会（1980）『図書館白書—みんなに本を』日本図書館協会。

日本図書館協会図書館年鑑編集委員会（1998）『図書館年鑑』日本図書館協会。

日本図書館研究会編集委員会（2017）「テーマ設定の趣旨」『図書館界』68(6)、334-5。

根本彰（2011）『理想の図書館とは何か—知の公共性をめぐって』ミネルヴァ書房。

藤井誠一郎（2018）『ごみ収集という仕事—清掃車に乗って考えた地方自治』コモンズ。

堀田和之（2020）「住民の持つ地域実態情報と自治体の政策形成」『同志社政策科学研究』21(2)、211-25。

堀川啓三（1999）「中野区立図書館システム化構想と中央図書館建設計画」中野区立中央図書館（編）『中野区立図書館五〇年』43-5、中野区立中央図書館。

松下圭一（1971）『シビル・ミニマムの思想』東京大学出版会。

松下圭一（1999）『自治体は変わるか』岩波書店。

松田憲忠（2011）「ガバナンス主体としての市民」岩崎正洋（編）『ガバナンス論の現在—国家をめぐる公共性と民主主義』93-116、勁草書房。

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。

松本直樹（2010）「地方自治体公立図書館における事業形成過程の分析—図書館事業形成の政治行政力学」東京大学博士学位論文。

真山達志（1990）「政策デリバリー・システム」総務庁長官官房総務課（編）『行政体系の編成と管理に関する調査研究報告書（平成元年度）』3-33、行政管理研究センター。

真山達志（1992）「自治体における市民ニーズと政策」『都市問題研究』44(3)、64-76。

真山達志（1994）「政策実施過程とネットワーク管理」『法学新報』100(5・6)、181-201。

真山達志（1998）「総合政策科学と公共政策」大谷實・太田進一・真山達志（編）『総合政策科学入門』15-36、成文堂。

真山達志（2001）『政策形成の本質—現代自治体の政策形成能力』成文堂。

真山達志（2006）「政策の実施と『問題』発見」『季刊 行政相談』110、34-40。

真山達志（2011）「現代自治の現状と課題」真山達志（編）『ローカル・ガバメント論—地方行政のルネサンス』1-11、ミネルヴァ書房。

溝上由紀子・古賀直子（2016）「市民の知的活力を高めるレファレンス」『図書館雑誌』109(2)、110-1。

薬袋秀樹（2005a）「公共図書館行政」三田図書館・情報学会（編）『図書館・情報学研究入門』142-5、勁草書房。

- 葉袋秀樹 (2005b) 「図書館のレファレンスはどうかーレファレンスサービスの理念」『沖縄県図書館協会誌』9、82-103。
- 三野靖 (2004) 「指定管理者制度と自治体行政の責任ーサービス提供施策としての公の施設の存在意義」『るびゅ・さあんとり』4、15-24。
- 宮脇淳 (2022) 「分権改革の究極目的は政策力の確保と向上」『ガバナンス』250、26-8。
- 村松明 (編) (2019) 『大辞林 第4版』三省堂。
- 村松岐夫 (1984) 「序論ー調査の概要」行政管理研究センター (編) 『政策実施過程における負担と関与の在り方に関する調査研究結果報告書』1-11、行政管理研究センター。
- 松本英昭 (2000) 『新地方自治法詳解』ぎょうせい。
- 森裕亮 (2008) 「パートナーシップの現実ー地方政府・地縁組織間関係と行政協力制度の課題」『年報行政研究』43、170-88。
- 森田朗 (1982) 「執行活動分析試論 (一) ー戦後日本における自動車運送事業に対する規制行政を素材として」『国家学会雑誌』95(3・4)、146-222。
- 森田朗・山口二郎 (1986) 「政策理論のフロンティア」総務庁長官官房総務課 (編) 『行政体系の編成と管理に関する調査研究報告書』34-70、総務庁長官官房総務課。
- 柳与志夫 (2012) 「社会教育施設への指定管理者制度導入に関わる問題点と今後の課題ー図書館および博物館を事例として」『レファレンス』62(2)、79-91。
- 山川雄巳 (2003) 「民主主義のもとでの政策デザイン」足立幸男・森脇俊雅 (編) 『公共政策学』95-113、ミネルヴァ書房。
- 山口源治郎 (2008) 「構造的転換期にある図書館の法と政策 総論」『図書館界』60(1)、20-5。
- 山口源治郎 (2016) 「東久留米市の事例を通して 指定管理者制度で破壊される公立図書館の基盤」『出版ニュース』2424、4-10。
- 山口二郎 (1994) 「政策の種類」西尾勝・村松岐夫 (編) 『講座行政学 〈第5巻〉 業務の執行』1-32、有斐閣。
- 山本宏義 (2008) 「公立図書館と指定管理者制度、アウトソーシング」『図書館界』60(4)、246-52。
- 山谷清志 (2015) 「男女共同参画政策に関わる評価の諸課題」内藤和美・山谷清志 (編) 『男女共同参画政策 - 行政評価と施設評価』71-97、晃洋書房。
- 鍵水三千男 (2018) 「法的視点から見た公立図書館への指定管理者制度導入の諸問題」『図書館雑誌』112(6)、388-90。
- 蠟山政道 (1954) 「政策」中村哲・丸山真男・辻清明 (編) 『政治学事典』710、平凡社。

渡邊齊志 (2008) 「公立図書館による政策立案の現代的意義－『図書館員』の消滅と再生」『現代の図書館』46(2)、138-44。

外国語文献

- Allison, G.T. (1971) *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Little, Brown and Company.
- Bardach, E. (1977) *Implementation Game: What Happens after a Bill Becomes a Law*, Brookings Institution Press.
- Barrett, S. and Fudge, C. (eds.) (1981) *Policy and Action*, Methuen.
- Berman, P. (1980) Thinking about Programmed and Adaptive Implementation: Matching Strategies to Situations. In Ingram, H, and Mann, D. (eds.) *Why Policies Succeed or Fail*, 205-27, Sage Publications.
- Braun, A. and Wildavsky, A. (1984) Implementation as Mutual Adaptation. In Pressman, J. and Wildavsky, A. *Implementation*, 3th edition, 206-31, University of California Press.
- Crammond, B. and Carey, G. (2016) What is Policy and Where Do We Look for It When We Want to Research It?, *Journal of Epidemiology and Community Health*, 71(4),404-8.
- Dolowitz, D. and Marsh, D. (1996) Who Learns What from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature, *Political Studies*, 44(2), 343-57.
- Dye, T. R. (2011) The Policymaking Process. In Dye, T. (ed.) *Understanding Public Policy*, 13th edition,28-53, Pearson.
- Elmore, R. (1980) Backward mapping: Implementation Research and Policy Decisions, *Political Science Quarterly*, 94(4), 601-16.
- Goggin, L., Bowman, O., Lester, P. and O'Toole Jr, J. (1990) *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation*, Scott Foresman and Little Brown.
- Hargrove, E.C. (1975) *The Missing Link: The Study of the Implementation of Social Policy*, Urban Institute.
- Hill, M. and Hupe, P. (2014) *Implementing Public Policy*, 3th edition, Sage.
- Hogwood, B. and Gunn, L. (1984) *Policy Analysis for the Real World*, Oxford University Press.
- Hjern, B. and Porter, D. (1981) Implementation Structure: A New Unit of Administrative Analysis, *Organization Studies*, 2(3), 211-27.

- Hood, C. (1976) *The Limits of Administration*, John Wiley & Sons.
- Hood, C. (1991) A Public Management for all Seasons?, *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Howlett, M. (2019) Moving Policy Implementation Theory Forward: A Multiple Streams/Critical Juncture Approach, *Public Policy and Administration*, 34(4), 405-30.
- Hupe, P. (2017) Implementation and the Policy Process. In Thompson, W. (ed.) *The Oxford Research Encyclopedia of Politics*, 1-15, Oxford University Press.
- Hupe, P. (2018) Implementation. In Colebatch, H.K. and Robert, H. (eds.) *Handbook on Policy, Process and Governing*, 169-85, Edward Elgar.
- Kekez, A., Howlett, M. and Ramesh, M. (2019) Collaboration in Public Service Delivery: What, When and How. In Kekez, A., Howlett, M. and Ramesh, M. (eds.) *Collaboration in Public Service Delivery*, 2-19, Edward Elgar Publishing.
- Kickert, W. and Koppenjan, J. (1997) Public Management and Network: Management: Overview. In Kickert, W. Klijn, E-H. and Koppenjan, J. (eds.) *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, 35-61, Sage.
- Lapuate, V., and Van de Walle, S. (2020) The Effects of New Public Management on the Quality of Public Services, *Governance*, 33(3), 461-75.
- Lasswell, H. D. (1951) The Policy Orientation. In Lerner, D and H. D. Lasswell (eds.) *The Policy Sciences*, 3-15, Stanford University Press.
- Lavee, E., Cohen, N. and Nouman, H. (2018) Reinforcing Public Responsibility? Influences and Practices in Street-Level Bureaucrats Engagement in Policy Design, *Public Administration*, 96(2), 333-48.
- Lipsky, M. (1980) *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, Russel Sage Foundation. (=1986、田尾雅夫・北大路信郷訳『行政サービスのディレンマ』木鐸社。)
- Lowi, T. (1964) American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory, *World Politics*, 16, 675-715.
- Lowi, T. (1972) Four Systems of Policy, Politics, and Choice, *Public Administration Review*, 32(4), 298-310.
- Majone, G. and Wildavsky, A. (1979) Implementation as Evolution. In Pressman, J. and Wildavsky, A. *Implementation*, 2th edition, 177-94, University of California Press.

- Matland, E. (1995) Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2), 145-74.
- May, P. (2014) Implementation Failures Revisited: Policy Regime Perspectives, *Public Policy and Administration*, 30(3-4), 277-99.
- Mazmanian, D. and Sabatier, P. (1983) *Implementation and Public Policy*, Scott Foresman.
- McCool, D. C. (1995) The Theoretical Foundation of Policy Studies. In McCool, D. C. (ed.) *Public Policy Theories, Models, and Concepts: An Anthology*, 1-27, Prentice Hall.
- Moe, M. (1984) The New Economics of Organization, *American Journal of Political Science*, 28(4), 739-77.
- Nagel, S. (1983) Introduction. In Nagel, S. (ed.) *Encyclopedia of Policy Studies*, xv-xii, Marcel Dekker.
- Nilsen, P., Stahl, C., Roback, K. and Cairney, P. (2013) Never the Twain Shall Meet?: A Comparison of Implementation Science and Policy Implementation Research, *Implementation Science*, 8(63), 1-12.
- Osborne, D. and Gaebler, T. (1992) *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison-Wesley Publishing Company. (=1995、野村隆監修、高地高司訳 『行政革命』 日本能率協会マネジメントセンター。)
- O'Toole, J. (1986) Policy Recommendations for Multi-Actor Implementation: An Assessment of the Field, *Journal of Public Policy*, 6(2), 181-210.
- Pierre, J. and Peters, G. (2000) *Governance, Politics, and the State*, Palgrave Macmillan.
- Pollitt, C. (1993) *Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience*, Blackwell.
- Pressman, J. and Wildavsky, A. (1973) *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland: Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, this Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*, University of California Press.
- Pressman, J. and Wildavsky, A. (1984) *Implementation: How Great Expectations in*

Washington are Dashed in Oakland: Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, this Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes, 3th edition, University of California Press.

Ranny, A. (1968) *The Study of Content: A Framework for Choice*. In Ranny, A. (ed.) *Political Science and Public Policy*, 3-21, Markham.

Rhodes, R. A. W. (1997) *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity, and Accountability*, Open University.

Sabatier, P. (1986). Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis, *Journal of Public Policy*, 6(1), 21-48.

Satraen, H. (2005) Facts and Myths about Research on Public Policy Implementation: Out-of-Fashion, Allegedly Dead, but still very much Alive and Relevant, *Policy Studies Journal*, 33(4), 559-82.

Satraen, H. and Hupe, P. (2018) Policy Implementation in an Age of Governance. In Ongaro, E. and Thiel, S. V. (eds.) *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, 553-75, Palgrave Macmillan.

Simon, H. (1997) *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*, 4th edition, The Free Press. (=2009、二村敏子ほか訳『経営行動：経営組織における意思決定過程の研究』新版、ダイヤモンド社。)

Van Dyke, V. (1968) Process and Policy as Focal Concepts in Political Research. In Ranny, A. (ed.) *Political Science and Public Policy*, 23-39, Markham.

Van Meter, D.S. and Van Horn, C.E. (1975) The Policy Implementation: A Conceptual Framework, *Administration & Society*, 6(4), 445-88.

Wildavsky, A. (1979) *The Art and Craft of Policy Analysis*, Macmillan.

Weiss-Gal, I. and Nouman, H. (2016) Money Makes the World Go Around: Social Workers in Parliamentary Finance Committees in Israel, *Journal of Social Work*, 16(4), 393-411.

Winter, S. C. (2012) Implementation. In Peters, G. and Pierre, J. (eds.) *Handbook of Public Administration*, 255-63, SAGE.

URL 等

1. 社団法人行革国民会議地方分権研究会（1991）「地方主権の提唱」『自治研かながわ月報』28(92)、14-23、公益社団法人神奈川県地方自治研究センターホームページ（2022年11月2日取得、https://kanagawa-jichiken.or.jp/wp-content/uploads/2021/03/geppou_0092_0028.pdf）。
2. 地方制度調査会（2020）「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」総務省ホームページ（2022年11月2日取得、https://www.soumu.go.jp/main_content/000693733.pdf）。
3. 一般財団法人地域総合整備財団「平成28年度 公民連携実務研究会報告書 指定管理者制度及び行政事務の外部委託等に係る検討」一般財団法人地域総合整備財団ホームページ（2022年11月2日取得、https://www.furusato-zaidan.or.jp/wp-content/uploads/2017/07/H28_designated-administrator-report-of-research.pdf）。
4. 総務省自治行政局行政経営支援室（2022）「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果」総務省ホームページ（2022年11月2日取得、https://www.soumu.go.jp/main_content/000804851.pdf）。
5. 総務省自治行政局（2003）「地方自治法の一部を改正する法律の公布について（通知）」総務省ホームページ（2022年11月2日取得、https://www.soumu.go.jp/main_content/000670890.pdf）。
6. 総合規制改革会議（2002）「中間とりまとめ－経済活性化のために重点的に推進すべき規制改革－」内閣府ホームページ（2022年11月2日取得、<https://www8.cao.go.jp/kisei/siryu/020723/>）。
7. 経済財政諮問会議（2001）「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」内閣府ホームページ（2022年11月2日取得、<https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/cabinet/2001/0626kakugikettei.pdf>）。
8. 1986年3月6日「第104回国会 衆議院 予算委員会第三分科会」国会会議録検索システムホームページ（2022年11月2日取得、<https://kokkai.ndl.go.jp/#/detail?minId=110405268X00119860306¤t=1>）。
9. 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（2022年11月2日取得、<https://www.jla.or.jp/Portals/0/data/kenkai/siteikanrikeikai2016.pdf>）。
10. 図書館問題研究会（2006）「公立図書館への指定管理者制度の導入に反対するアピール」図書館問題研究会ホームページ（2022年11月2日取得、<https://www.jca>）。

apc.org/tomonken/apcal20060711-1.html)。

11. 公益財団法人地方自治総合研究所 (2008) 「指定管理者制度の現状と今後の課題」公益財団法人地方自治総合研究所ホームページ (2022年11月2日取得、http://www.jichisoken.jp/archive/shitei_genjo.pdf)。
12. 中野区 (2021) 「中野区基本計画」中野区ホームページ (2022年11月2日取得、https://www.city.tokyo-nakano.lg.jp/dept/101500/d026482_d/fil/kihonkeikaku-sassi.pdf)。
13. 公益財団法人日本生産性本部 (2012) 『『地方自治体における総合計画の実態に関するアンケート調査』調査結果報告書』日本生産性本部ホームページ (2022年11月2日取得、<https://www.jpc-net.jp/research/list/pdf/R279attached.pdf>)。
14. 伊万里市民図書館「図書館概要」伊万里市民図書館ホームページ (2022年11月2日取得、https://www.library.city.imari.saga.jp/?page_id=140)。
15. 末次健太郎 (2014) 「伊万里をつくり 市民とともに育つ 市民の図書館ー伊万里市民図書館の取り組みについて」全日本自治団体労働組合ホームページ (2022年11月2日取得、https://www.jichiro.gr.jp/jichiken_kako/report/rep_saga35/13/1303_yre/index.htm)。
16. 図書館未来構想研究会 (2006) 「市民参加での図書館づくり (佐賀県伊万里市民図書館)」文部科学省ホームページ (2022年11月2日取得、https://www.mext.go.jp/a_menu/shougai/tosho/houkoku/06040715.htm)。
17. NPO 法人知的資源イニシアティブ「Library of the Year (LoY) 2016 優秀賞・ライブラリアンシップ賞の決定について」NPO 法人知的資源イニシアティブホームページ (2022年11月2日取得、<https://www.iri-net.org/loy/loy2016result/>)。
18. 伊万里市民図書館 (2005) 「としょかん通信」伊万里市民図書館ホームページ (2022年11月2日取得、<http://www.imarilib.hachigamenet.ne.jp/news/h1701.html>)。
19. 伊万里市 (2019) 「第6次伊万里市総合計画」伊万里市ホームページ (2022年11月2日取得、<https://www.city.imari.saga.jp/15178.htm>)。
20. 日本図書館協会公共図書館部会 (2019) 「自治体の総合計画等における図書館政策の位置づけ(アンケート)2018年度版集計結果」日本図書館協会ホームページ (20

- 22年11月2日取得、http://www.jla.or.jp/Portals/0/data/bukai/public/2019anket_o01.pdf)。
21. 中野区立図書館 (2022) 『事業報告書 令和3 (2021) 年度版』 中野区立図書館ホームページ (2022年11月2日取得、<https://library.city.tokyo-nakano.lg.jp/lib/files/nakanolib3.pdf>)。
 22. 中野区教育委員会事務局 (2009) 「図書館の新しいあり方」 中野区ホームページ (2022年11月2日取得、https://www.city.tokyo-nakano.lg.jp/dept/651500/d007069_d/fil/arikata.pdf)。
 23. 中野区教育委員会 (2015) 「区立図書館の今後の取組(考え方)」 中野区議会ホームページ (2022年11月2日取得、<https://kugikai-nakano.jp/shiryou/1578172632.pdf>)。
 24. 今後の図書館サービスのあり方検討会 (2019) 「『今後の図書館サービスのあり方検討会』 検討のまとめ」 中野区ホームページ (2022年11月2日取得、https://www.city.tokyo-nakano.lg.jp/dept/651500/d027586_d/fil/matome.pdf)。
 25. 中野区教育委員会 (2012) 「中野区立図書館業務要求水準書」 中野区立図書館ホームページ (2022年11月2日取得、<https://library.city.tokyo-nakano.lg.jp/lib/files/required2012.pdf>)。
 26. 中野区 (2006) 「新しい中野をつくる10か年計画」 中野区ホームページ (2022年11月2日取得、<https://www.city.tokyo-nakano.lg.jp/dept/101500/d004043.html>)。
 27. 中野区 (2010) 「新しい中野をつくる10か年計画 (第2次)」 中野区ホームページ (2022年11月2日取得、<https://www.city.tokyo-nakano.lg.jp/dept/101500/d010425.html>)。
 28. 中野区 (2016) 「新しい中野をつくる10か年計画 (第3次)」 中野区ホームページ (2022年11月2日取得、<https://www.city.tokyo-nakano.lg.jp/dept/101500/d022641.html>)。
 29. 中野区 (2021) 「中野区基本計画 (素案たたき台)」 中野区ホームページ (2022年11月2日取得、https://www.city.tokyo-nakano.lg.jp/dept/101500/d026482_d/fil/s_oantataki.pdf)。
 30. 中野区教育委員会事務局子ども・教育政策課 (2020) 「今後の図書館サービスの方

- 向性・主な取組について」中野区ホームページ（2022年11月2日取得、https://www.city.tokyo-nakano.lg.jp/dept/651500/d033181_d/fil/toshokanservice.pdf）。
31. 中野区（2021）「中野区基本計画（素案）に関する意見交換会等の実施結果」中野区ホームページ（2022年11月2日取得、https://www.city.tokyo-nakano.lg.jp/dept/101500/d026482_d/fil/soan-ikenkoukan.pdf）。
 32. 中野区（2021）「パブリック・コメント手続実施結果」中野区ホームページ（2022年11月2日取得、https://www.city.tokyo-nakano.lg.jp/dept/101500/d030918_d/fil/kekka.pdf）。
 33. 墨田区（2022）「墨田区基本計画」墨田区ホームページ（2022年11月2日取得、https://www.city.sumida.lg.jp/kuseijoho/sumida_kihon/kihonkeikaku/kihonkeikaku_r4/r4-keikaku.html）。
 34. 墨田区「指定管理者制度導入施設一覧【導入年度別】（令和4年4月1日現在）」墨田区ホームページ（2022年11月2日取得、https://www.city.sumida.lg.jp/kuseijoho/gyoseikaikaku_zaisei/shiteikanri/siteikanri.files/siteikanri_nendo_R4.4.1.pdf）。
 35. 墨田区立ひきふね図書館（2016）「墨田区立図書館運営基本方針」墨田区ホームページ（2022年11月2日取得、https://www.city.sumida.lg.jp/sisetu_info/tamokuteki/library/jigyosyokai/tosyouneihousin2016.html）。
 36. 墨田区立図書館「墨田区ひきふね図書館パートナーズ」墨田区立図書館ホームページ（2022年11月2日取得、<https://www.library.sumida.tokyo.jp/contents;jsessionid=52FD7C2E3034CC2C18CF0F1C1FACA271?0&pid=393>）。
 37. 小海真太郎（2019）「マルチメディア DAISY 図書の活用と普及・啓発活動」公益財団法人伊藤忠記念財団ホームページ（2022年11月2日取得、https://www.itc-zaidan.or.jp/pdf/ebook/waiwai_katsuyou8_082.pdf）。
 38. 墨田区（2006）「墨田区基本計画」（2022年11月2日取得、https://www.city.sumida.lg.jp/kuseijoho/sumida_kihon/kihonkeikaku/kihonkeikaku_h18/kihonkeikaku.html）。
 39. 墨田区（2016）「墨田区基本計画」（2022年11月2日取得、https://www.city.sumida.lg.jp/kuseijoho/sumida_kihon/kihonkeikaku/kihonkeikaku_h28/kihonkeikakusakutei.html）。