

# 公立図書館の事業形成過程に関する事例調査

—埼玉県内公立図書館を対象に—

松本直樹<sup>†</sup>

<sup>†</sup> 東京大学大学院教育学研究科 博士課程

埼玉県の市立図書館を対象に 3 事業の採用プロセスを研究した。特に注目したのは、問題が図書館の課題として認識されるプロセス、課題とされた問題が決定に至る条件、検討プロセスと決定案との関係である。結果、問題の提起は、図書館の外部からなされる場合と内部からなされる場合があった。しかし、実際に検討すべき課題に位置づけていたのはほとんどが図書館長をはじめとした管理職であった。事業採用の決定はすべてで会議などのフォーマルな手続きを経ていなかった。検討プロセスと決定案の分析から図書館が直面していた問題や類似サービスの存在などが採用される事業の特徴に強く影響を与えていることが分かった。

キーワード：公共図書館、ボランティア、ビジネス支援サービス、障害者サービス

## 目次

### 1 はじめに

### 2 関連研究のレビュー

#### 2.1 政策決定モデル

#### 2.2 地方自治体と図書館の政策決定

### 3 分析方法とプロセス論モデル

#### 3.1 用いる用語について

#### 3.2 分析方法

#### 3.3 プロセス論モデル

#### 3.4 事業の選択

#### 3.5 調査方法

### 4 調査結果と考察

#### 4.1 問題の認識

#### 4.2 アジェンダ設定

##### 4.2.1 アジェンダ設定の方式

##### 4.2.2 アジェンダ設定されなかった事例

#### 4.3 政策提案の立案

##### 4.3.1 立案主体

##### 4.3.2 情報の探索

##### 4.3.3 検討期間

#### 4.4 政策提案の評価と採択

#### 4.5 採用事業の規定要因

### 5 まとめと今後の課題

## 1 はじめに

「課題解決」という言葉は近年の公立図書館に関する政策文書のキーワードの一つである。例えば、文部科学省学習政策局に設置された「これからの図書館の在り方検討協力者会議」の報告書『これからの図書館像』には以下のように書かれている。

これからの図書館には、住民の読書を支援するだけでなく、地域の課題解決に向けた取組に必要な資料や情報を提供し、住民が日常生活をおくる上での問題解決に必要な資料や情報を提供するなど、地域や住民の課題解決を支援する機能の充実が求められる<sup>1</sup>

課題解決型の図書館が提案されるようになった背景には貸出偏重の図書館運営への図書館界の反省があるが、どちらにしてもこれらのサービスを市民のニーズを無視して提供することには問題がある。地域の潜在的、顕在的ニーズを把握し、バランスをとりつつ、利用可能な予算、人材、将来の図書館のあり方、自治体への貢献などを勘案し、さらに図書館の内的・外的環境を考慮した上で最適な事業を選択し実施していくことが理想としては望まれるわけである。

課題解決型の図書館運営の是非はここで一旦脇におくとして、本稿ではこうした様々な事業につ

いて図書館はどうヒントを得て、検討し、決定しているかを考えたい。具体的には図書館内部の事業形成過程を明らかにする。これまで筆者は図書館の事業について主に自治体内部における決定過程を明らかにしてきたが<sup>2</sup>、本稿では図書館内部に焦点を当て、その事業形成過程を明らかにする。こうした事業形成過程の実態を探索的に明らかにすることには大きな意義がある。なぜなら市民のニーズは聞かれず、頻繁に異動する図書館長が恣意的、独善的に事業を提起しているのであれば、いくら採用されるべき事業を議論しても望ましい事業が実施される見通しはもてないためである。

本研究が取りあげる事業形成過程はその中でもルーチンのものとする。事業形成の中には図書館設置のように非ルーチンのものもあるが、そうしたものは本稿ではとりあげない。一度建設された図書館は、数十年間、その建物でサービスを提供していく。このことを考えたとき、こうした日常的な事業形成のあり方は図書館のあり方を左右する重要な要素と考えられるためである。

## 2 関連研究のレビュー

ここでは、公共政策領域における事業形成に関する研究と、地方自治体および図書館における政策（事業）決定に関する研究を簡単にレビューする。

### 2.1 政策決定モデル

本稿では公立図書館における事業形成のプロセスを切り分け、それぞれの段階の特徴についてまとめるが、公立図書館におけるこうした決定は、公立図書館が地方自治体に属することから、政府の決定に含まれる。したがって政治学における「政策決定」に関する先行研究を参考にすることができる。これまで政策決定に関し、様々なモデルが提起されてきた。政策科学の教科書では「制度論モデル」、「プロセス論モデル」、「増分主義モデル」、「合理性モデル」、「ゴミ箱モデル」、「ゲーム理論モデル」などが紹介されている<sup>3</sup>。

このうち完全合理性を備えた人間行動を前提としているかどうかで「制度論モデル」「合理性モデル」「ゲーム理論モデル」と「増分主義モデル」「ゴミ箱モデル」に分けられる<sup>4</sup>。前者が完全合理性を前提としたモデルで、後者がそれを前提としないモデルである。さらに2つの類型においても対象とする政策領域や政策過程によって適格的な

政策決定モデルは異なっている。例えば増分主義モデルは予算編成過程の観察から抽出されたモデルであり、ゴミ箱モデルは大学や地方自治体における意志決定から抽出されたモデルであることから、適合する政策過程は当然異なる。しかし同時に個別具体的な政策過程に適合するモデルは必ずしも一つと限らず、場合によっては複数のモデルの特徴を持つものも考えられる。完全合理性を備えた人間行動を基準とした2つの類型に含まれない「プロセス論モデル」は、特定の人間行動類型を前提とせず単に政策決定の時間的段階に着目しているという点で異なる認識的枠組みを前提としている。

多くのモデルが提起される一方、その実証研究に対する貢献は小さいとの指摘がある<sup>5</sup>。それは、実証研究との結びつきを意識しない理論研究が多いためである。実証研究と離れて政策過程の一般論を議論しても、現実の説明や予測に貢献せず、机上の空論になりがちだというわけである。

本稿では、上に述べたモデルの精緻化や検証をするのではなく、日本の公立図書館固有の政策過程を探索的に明らかにすることとする（図書館における「政策決定」を以下「事業形成」呼ぶ）。ただし、モデルの知見を全く用いないのではない。議論を整理するためにプロセス論モデルの知見を用いる。このモデルについては3.3で述べるが、これにより多くの事例を比較し、一般化することができると考える。

### 2.2 地方自治体と図書館の政策決定

政府の政策決定過程を一般化、抽象化する試みとは別に、多くの実証研究が行われてきた。そこでの関心は、モデルの検証や精緻化というより、対象とする政策領域における特有の過程であった。

こうした、政策過程研究の多くは中央政府を取り上げることが多く、地方政府の政策過程に注目した研究は少ない<sup>6</sup>。注目している数少ない研究でも、首長・議会や中枢部門である総務系部門（企画・財務部門）が中心であった<sup>7</sup>。このため、図書館もその一部に含まれる所管系部門の研究蓄積は少ない<sup>8</sup>。

公立図書館研究においては図書館内部の事業形成について事例報告は豊富にあるが、研究は少ない。これはこうした図書館内部の事業形成がこれまで研究対象と考えられてこなかったためである

う。その中でいくつか関連する研究はある。葉袋は東京都公立図書館長協議会における司書職制度要求運動を取り上げている<sup>9</sup>。また松尾は東京都の図書館政策を取り上げている<sup>10</sup>。図書館の世界における意志決定を扱っている点では共通性があるが、これらの研究が対象としたのは、図書館関連団体や都道府県における意志決定でありどちらも基礎自治体の図書館の意志決定ではなく、また本研究が注目しているルーチンの意志決定ではない。

### 3 分析方法とプロセス論モデル

ここでは、はじめに用いる用語を整理する。つぎに分析方法、対象事業、調査方法等について述べる。

#### 3.1 用いる用語について

本研究で用いる用語について整理しておこう。まず「事業」という言葉を用いるが、これは図書館が提供するサービスや管理技術のこととする。行政学では一般に「政策」(policy)の下位に「施策」(program)、さらにその下位に「事業」(project)が位置づけられるが<sup>11</sup>、本研究で考えている事業はそのような自治体における政策、施策の下位に位置づけられる事業である。つぎに「アジェンダ」という言葉を用いる。この言葉はもともと、「議事日程」、「議題」などと訳されるが本研究では「図書館内で検討すべき課題に位置づけられたもの」という意味で用いる。これは政治学で「政策アジェンダ」と呼ばれているものと同じである。

つぎに「問題」と「解決案」という言葉を区別して用いる。社会にある問題と政府（地方政府を含む）で検討される問題は、しばしば一致しない。例えば不況により失業率が上昇し、社会不安が高まったとしよう（問題）。これに対し職を失った失業者に一時金を支給する政策を検討したとする（解決案）。このとき「問題」と「解決案」は一対一では対応していない。問題に対処するためには複数の解決案が潜在的に存在するが、その中で実際に検討されるのは特定のものに限られるわけである。このようにここでは、認識されている問題はそのまま「問題」とし、図書館内部でアジェンダとして設定された具体的事業案を「解決案」と呼ぶこととする。

最後に「アクター」という言葉を用いる。辞書ではアクターは「俳優」「役者」と訳されたり事件

の「人物」「関係者」と訳される。ここではどちらかというとも後者の意味で用い、事業形成過程に関係する人物、部局という意味で用いる。こうした用語法は政治学にならったものである。

#### 3.2 分析方法

本研究では質的な調査を行う。こうした政策過程を追う研究でよく用いられる手法は中でもケーススタディである。このアプローチは特定の出来事の発生、展開、決着を明らかにするもので、しばしば時間の経過を追いつつ物語的にプロセスを叙述する。これにより、事例のいきいきとしたイメージを伝えることができる。しかし、この手法は事例の細部を追うあまり、複雑性や偶然性を強調しすぎ、事例の独自性を指摘することに留まることも指摘される<sup>12</sup>。

こうしたケーススタディの方法的限界を乗り越えるには、決定プロセスを共通の基盤で比較分析し共通点や相違点を明らかにすることが不可欠である。そのため本研究ではケーススタディを積み重ね、それをプロセス論モデルで整理し、事例に共通する各段階の特徴を把握することを試みる。

#### 3.3 プロセス論モデル

プロセス論モデルとは政策過程が時間的順序にしたがうことを前提にしたモデルである。このモデルによると政策プロセスは複数の段階に分けることができるが、いくつの段階に分節化するかはモデルを提起する研究者によって異なる。本研究で参考にしたプロセス論モデルは、宮川の示したものである（図1参照）<sup>13</sup>。このモデル自体は、一般的な公共政策領域における政策決定過程をモデル化したものであるため、本稿ではこれを公立図書館の実態にあわせた形に修正した。6つの段階は宮川と同じである。ここでは政策プロセスのうち立案プロセスを対象とするため、5番目（政策の実施）と6番目（政策の評価）を除いた4番目までの段階を対象とする。以下、公立図書館を念頭に置いたプロセス論モデルを示す。

1. 問題の認識：図書館員や他のアクターが「問題」の存在を認識する。確認された問題は解決すべき問題集合に加えられる。具体的には、市民・議員が問題を認識したり、他自治体の実施に刺激を受け図書館員が問題の存在に気づく段階である。

2. アジェンダ設定：確認された問題集合は、政

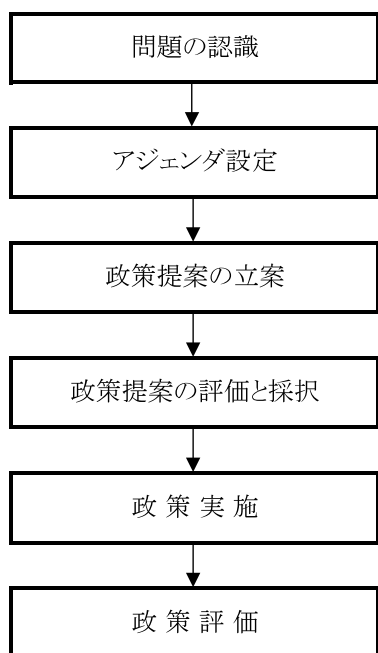


図 1: プロセス論モデル

策主体の解決能力を超えるのが普通である（資源や時間面で）。したがって、アジェンダに設定される問題はよりしばられる。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。アジェンダとして設定された解決案は図書館の構成員に周知される。

ここで問題となるのは、どのように図書館のアジェンダに位置づけられるか、である。このことを考えるとき、日本の官僚機構の政策決定プロセスに関する研究が参考になる。日本の官僚機構の意思決定では、従来海外に紹介されてきたような稟議制ではなく、主要な関係者を交えた会議によって行われると考えられている<sup>14</sup>。仮に、そのような方法が公立図書館でも一般的ならアジェンダ設定も関係者を集めた会議で決定されると思われるが、どうであろうか。

3. 政策提案の立案：時限的なプロジェクトチームが設置され案を検討したり、関連する担当に案の検討が任される。

このとき誰が立案するかは、事業内容を規定する重要な要因である。日本の公立図書館の多くは

小規模組織であり事業立案を専門に担う企画部門はない。したがって、管理職が立案を担ったり個別の職務を持つ職員が担うことになる。管理職は、短期的な異動を繰り返しており、図書館の事情に明るくないことが多いであろう。一方、担当の職務を持つ職員も日常業務に忙殺され新規事業の立案まで手が回るか分らない。どのような職員が立案を担っているのだろうか。

また、「解決案」と「問題」の関係も注目される。認識された問題と解決案は強い結びつきがあると考えられがちであるが、意志決定モデルの一つであるゴミ箱モデルによれば、両者の結びつきは強いとは限らないと言われている<sup>15</sup>。ゴミ箱モデルでは、問題、解決策、意志決定への参加者、決定の機会はいずれも独立した「流れ」として決定の場に流れ込んでおり、決定はこれらの流れの合流の産物として描かれる。図書館という政策領域では、二つの関係はどうなっているであろうか。

4. 政策提案の評価と採択：立案された案を評価し、採択する。

ここでは採択の手続きが注目される。日本の官僚機構の意思決定方式に関する先行研究によれば、重要な事案は会議によって合意形成が目指される<sup>16</sup>。これは関係者間で合意した事案であれば事業を採用して以降の執行が容易になるためである。

最後に事業を特徴づけていた要因も注目される。そうした最終的に決定された事業の内容についても、影響を与えたと考えられる要因を検討する。

### 3.4 事業の選択

検討する事業は「ビジネス支援サービス」、「ボランティアの受入」、「障害者サービス」とした。このうち、ボランティアの受入については、対象を限定する。ボランティアはこれまで特別の技術・知識を期待して受け入れることが多かったが（例えば児童サービスのストーリーテリングや障害者サービスの対面朗読）、本研究では排架など必ずしも特別の技術・知識を必要としないボランティアの受入を対象とした。これは、近年いくつかの図書館で受け入れられるようになり多くの情報を得られると考えたためである。

本研究でこれらの事業を対象にしたのはこれらの事業が図書館建築といった大きなイベントがなくても実施可能であるためと館内全体で実施のコンセンサスが必要であろうと考えたためである。

対象とする事業を3つにしたのは、事業固有の性質に起因する要因を排除するためである。一つの事業のみを対象にした場合、採用を促す要因があっても、それがどの程度一般的なものか見分けるのが難しい。複数の事業を観察することで、より一般的な要因を明らかにできる。

### 3.5 調査方法

本研究では、事業形成過程の各段階の特徴を複数の事例を集めることで把握することが目的である。データは、聞き取り調査と文献調査によって集めた。

対象図書館の選択は以下のように行った。まず、図書館は埼玉県から選択することとした。県を一つにすることで、本研究では注目していない外部環境の影響をコントロールすることができる。例えば、ある県ではビジネス支援サービスを県立図書館が研修などで熱心に取り組んでいる場合、そうでない県の図書館と事業形成過程が異なることも考えられよう。

埼玉県を選択したのは、筆者が調査フィールドとしていることによる。自治体は5万人から15万人の人口を持つ自治体を対象とした。一定規模の自治体を対象としたのは、人口規模によって自治体の意思決定手順が異なることが先行研究で示されていたためである<sup>17</sup>。ここには、埼玉県全40市の26市(65%)が、全国の公立図書館設置自治体の約3割が含まれている<sup>18</sup>。

つぎに該当する26市の図書館に対し電話インタビューで本研究で取り上げる事業を最近導入したか尋ね、導入または検討した自治体を選択した。調査は自治体名を公表しないことを条件に行った。これは事業立案の実態に関する情報を多く得るためである。したがって調査対象図書館の詳細は示していない。

ビジネス支援サービスについては、6市を選択した。6市の内訳はサービス実施館が4館、非実施館が2館である。ボランティア受け入れについては3市を選択した。3市ともボランティアを受け入れたところである。障害者サービスは2市を選択した。ともに実施館である。実施館とともに非実施館を選択したのはどのような要因が採用・非採用を分けたか知りたかったためである。なお、複数の事業について同一の自治体から調査した事例があるため実際の調査自治体数は9市である。

聞き取り調査は2006年8月から2006年11月に行った。対象者は聞き取り調査時点の担当者、または導入当初の事情が分かる職員である。インタビューは半構造化インタビューを1時間から2時間行った。インタビューデータに加え、議会会議録、自治体の総合計画、図書館要覧等で関連情報を集め分析を深めた。

## 4 調査結果と考察

以下、集めた事例をプロセス論モデルの分節化によって分解し、各段階の特徴を明らかにする。調査結果の概要は表1「調査結果の概要」に示したとおりである。

### 4.1 問題の認識

問題が図書館職員に認識されていたのは、3つの状況においてであった。それは、1) 解決案と直接結びつく問題はないがなんらかの問題を抱えている場合、2) 事業廃止にともなって代替サービスが必要な場合、3) サービス体制の変更にともなって代替サービスが必要な場合、である。第一はビジネス支援サービスで多くみられた。ビジネス支援サービスを実施しなければいけない差し迫った必要性はないが、なんらかの他の問題が発生していると提起者に認識されており、その対応のためにビジネス支援サービスが考えられていた。この場合、問題と解決案の関係は弱い。

第二はE市の障害者サービスの事例で見られたもので移動図書館車の廃止にともなって障害者を対象にした宅配が検討されていた。第三はH市ボランティア受入の事例で見られたもので、不十分にしか手当てされなかった開館時間延長のための職員を補う必要から、ボランティア受入が検討されていた。

このうち、1) では図書館以外のアクターによる提起が見られた(C市ビジネス支援サービス、E市障害者サービス、H市ボランティア受入)。そうしたアクターは市議会議員、上司、市民であった。上司は直属の上司である教育次長(I市ボランティア)で<sup>19</sup>、市民は英語学習を望む視覚障害者である(E市障害者サービス)。しかし市民は1例だけで他は自治体政府内のアクターということになる。

図書館内からの提起は、2つの例外(D市ビジネス支援サービス、G市障害者サービス)を除き管理職によるものであった。ここでいう管理職と

	自治体名	直接的きっかけ	背景要因	図書館外の提案者	図書館内の提案者	検討組織
ビジネス支援サービス	A	図書館のレイアウト変更	特になし	なし	館長補佐*	レファレンス担当
	B	特になし	特になし	なし	館長	兼任担当者
	C	特になし	特になし	なし	館長	チーム
	D	特になし	特になし	なし	図書館職員*	なし
	E	特になし	特になし	なし	館長	なし
	F	議員の提案	特になし	議員	館長	なし
障害者サービス	E	利用者からの問い合わせ	特になし	なし	館長	なし
	G	特になし	特になし	なし	館長	なし
	H	職員の不足	開館時間の延長	なし	館長	なし
ボランティア	I	特になし	特になし	教育次長	館長	なし
	B	不明	不明	なし	館長*	図書館協議会、チーム

	自治体名	検討組織の人数	検討期間	館内の反応	参考にした図書館	実施の有無
ビジネス支援サービス	A	6	半年	反対はなし	浦安市、立川市	実施
	B	1	数ヶ月	一部に疑問	浦安市、都立中央、東京商工会議所、鶴ヶ島市	実施
	C	3	半年	一部に疑問	鶴ヶ島市	実施
	D	1	半年	反対はなし	浦安市、立川市	実施
	E	—	半年	反対はなし	—	未実施
	F	—	—	—	—	未実施
障害者サービス	E	—	不明	反対はなし	—	実施
	G	1	8年	—	埼玉県立図書館	実施
ボランティア	H	—	10ヶ月	反対はなし	行田市、草加市	実施
	I	—	不明	不明	桶川市、行田市	実施
	B	4	図書館協議会で2年、職員は半年	—	上福岡市	実施

注)「図書館内の提案者」の※印は司書資格をもつことを示している

表 1: 調査結果の概要

は、課長級以上の職員で館長及び役職上、館長とほぼ同等の職員である<sup>20</sup>。その動機、あるいは決断を後押ししていたのは、図書館の活動のアピール(A市ビジネス支援サービス)、個人的な勉強(A市ビジネス支援サービス、B市ビジネス支援サービス)、新たな利用者の掘り起こし(B市ビジネス支援サービス)、部下からの進言(C市ビジネス支援サービス)である<sup>21</sup>。

自治体政府内が中心とはいえ、想定した以上に多様なアクターが問題を提起していた。図書館は、多様なアクターの要望が投げ込まれる組織といえる。

## 4.2 アジェンダ設定

解決すべき課題として認識された問題が、具体的に検討のプロセスに載るかどうかがこの段階である。以下、はじめに図書館で検討すべき議題となる際の手続きに注目する。つぎに、アジェンダ設定されなかった具体例を示し、それに影響を与えていた要因を検討する。

### 4.2.1 アジェンダ設定の方式

図書館で検討課題として位置づけていたのは、多くの場合図書館長であった。議題として設定されなかった事例を除いて、会議などで提案されることはなかった。実際にどのようになされていたであろうか。C市のビジネス支援サービスでは、年

度当初の事務分担の中で図書館長により検討メンバーが指名され時限的なプロジェクトチームが立ち上げられていた。また、A市ビジネス支援サービスでは、館長補佐から実施時に担当することになるレファレンス担当者に直接検討するよう指示がなされている。H市のボランティア受入では管理職が職員へ提案をせずに調査を開始していた。

調査対象が小組織だったためか、会議などの場で決定されていなかったのは興味深い。管理職が主導して決定していたわけである。このことは決定プロセスが構造化されていないともいえる。構造化されていないとは、ここでは合意形成の方式が時間的順序にしたがって秩序立てられていないという意味で用いている。自治体の予算編成などは首長による予算編成方針が示されたのち、おおそ毎年決まったスケジュールにしたがい、かつ手順が事前に明示され進められるが、図書館内部の事業形成においてはこうした特徴が見られなかったわけである。

### 4.2.2 アジェンダ設定されなかった事例

つぎに、アジェンダ設定されなかった事例を検討しよう。F市では2003年9月、議員からビジネス支援サービスが提起された。これに対する教育長の答弁は実施に前向きだったが、それから3年経過した時点で検討はなされていなかった。提起

をした議員は質問に際し議会事務局に発言通告書を示しており、それは図書館側にも伝わっていた。図書館内ではそれに対しどのような検討をしたのだろうか。図書館内ではインフォーマルな会議が開かれた。そこには、管理職を含めすべての正規職員が参加した。そこでは職員から現状の職員体制においては新しいサービスより、既存サービスの改善を優先すべき、との意見が出された。結果として、それ以上の検討はなされなかった。

もともと管理職でない職員は各自の仕事を抱えており、関心もそうした事業の改善に向かいやすい。そのため、全く新しい事業を導入することに消極になることはある意味当然のことである。こうした知見は非実施館を選択することで明らかとなったが、実施にいたらない事例を多く集めることで事業形成に至らない要因はより明確にできると思われる。

### 4.3 政策提案の立案

ここでは、立案を担ったアクターと他職員の関与の仕方、情報探索、そして検討期間について整理する。

#### 4.3.1 立案主体

案の立案を担ったのは、1) 図書館内で提起をした職員、2) 業務上の担当者、3) プロジェクトチーム、であった。

これらの検討組織の形態は、検討対象の事業の性質によってある程度規定されていた。本研究では3つの異なる事業を選択したが、その中で経営管理に関わる事業（本研究ではボランティア受入）であれば管理職が検討し、図書館サービスに関わる事業（ビジネス支援サービスと障害者サービス）は奉仕部門の業務上の担当者が検討する傾向が強かった。

検討開始のアナウンスは朝礼などで行われたが、検討案自体の提案はそうした場で行われず、職員が意見を言う機会にはインフォーマルな立ち話だけであった。

意見の集約に関して、フォーマルには何の手続きも踏まれず、他の職員の関与は少なかった。管理職が中心になって検討した事例では、職員は案の検討にほとんどかかわっていない。また、H市ボランティア受入では、任せる業務範囲について職員の意見聴取がインフォーマルに行われたが、その段階では管理職が他市を視察し、案はほとんど

固まっていた。プロジェクトチームや業務上の担当者に任せる場合でも他職員の意見は公式の場で集約されることはなかった。

以上、経営管理的な事業では管理職のコミットメントが強く、図書館サービスに関わるものでは低いことが示された。ベテラン職員（特に司書）の関わりは聞かれなかった。当人に特段の指示がない限りあえて他人の仕事に意見を言わないことが多いと考えられる。

#### 4.3.2 情報の探索

情報は、1) 他自治体の視察、2) 図書館関連雑誌・図書、3) 庁内関連部署との情報交換、4) 研修、から得ていた。

1) の他自治体の視察には、モデル的な図書館、近隣図書館、支援的機能を持つ図書館、という3つのタイプが見られた。

ビジネス支援サービスでは、ビジネス支援図書館推進協議会から補助金を受けた千葉県内のある市立図書館がモデルと考えられていた。今回の調査対象館のうち、3館の図書館員が実際にその図書館を視察していた。しかし視察後、彼らはそこで実施されているサービスをそのまま導入するのは難しいと考えたようである。それは、自分たちの図書館ではその図書館のように多くの職員と予算を割くことができないと考えたことによる。モデルと認識されながら、立案される事業内容では模倣の対象にならない事例があることは興味深い。とはいえ、この図書館は成功例として事業採用のインセンティブを多くの図書館に与えた点で重要であることは間違いない。

近隣の自治体は手頃な参照先として選ばれることが多かった。また、支援的機能を持つ図書館（事例では県立図書館）は特に有効に機能していた。G市障害者サービスでは、県立久喜図書館に何度か足を運び、情報提供を受けていた。E市も県立図書館が中心になって開催している障害者サービスの研修会に参加していた。このように支援的機能を持つ図書館はサービス実施を強く後押ししていた。

2) の図書館関連雑誌では、『図書館雑誌』、『みんなの図書館』、『情報の科学と技術』などが挙げられていた。

3) の庁内関連部署としては、ビジネス支援サービスの事例で商工課が見られた。ただし、今回調査した中では弱い協力関係しか見られず、簡単な

情報交換と関連するチラシを送ってもらう、といったものが多かった。E市ビジネス支援サービスでは商工課との強い連携を意識した事業化が構想されていたが、実現していなかった。

4)の研修では、E市障害者サービスやG市障害者サービスで職員が埼玉県公共図書館協議会(現在は埼玉県図書館協会)主催の研修会に参加していた。ビジネス支援サービスについて調査時点では埼玉県図書館協会による研修は行われていなかったが、D市のビジネス支援サービスを提起した職員は自費でデジタルライブラリアン講習会に参加し、関連情報を入手していた<sup>22</sup>。その情報は案を考える上で大いに役立ったという。

このような情報の探索をどこまでやるかは、図書館によって異なっていた。A市では、図書、雑誌、先進図書館、関係する庁内他部署など、ある程度包括的な情報収集を行っていた。一方、同じビジネス支援サービスの検討でもC市では近隣図書館を1館だけ視察し、検討会議の開催も3回であった。

#### 4.3.3 検討期間

検討の開始から実施までの期間は半年程度が多かった。ただし、G市では主任職員による提起から実施まで8年を要していた<sup>23</sup>。この事例は管理職でない職員が提起をし、また立案を担った事例であり、そのような場合、長期間かかる可能性のあることが示唆される。

#### 4.4 政策提案の評価と採択

図書館の中で検討すべき課題として設定された解決案は、どのように採択に至ったのであろうか。課題として設定されたもののうち、1つを除き、全て採択されていた。すなわち、ひとたび提起されればほとんどが決定に至っていたわけである<sup>24</sup>。

採択されなかったのは、E市ビジネス支援サービスの事例で、提案者である図書館長が定期異動によってなくなったためである。E市では、図書館協議会で図書館長が次年度の活動計画にビジネス支援サービスを計画していると発表したが、調査や他機関との調整は行われず聞き取り調査時点では検討は継続されていなかった。提起をした図書館長は、新任図書館長研修会(文部科学省と国立教育政策研究所社会教育実践研究センターが共催)参加後、ビジネス支援サービスに関心を示すようになった。しかし図書館協議会で発表してか

ら2ヶ月後に異動してしまい、提案を引き継ぐものがいなかった。結果として、提案は宙に浮いたままとなってしまったのである。

案の採択では、どのような手続きがとられていたか。すべての事例で案の内容を議論したり、採否を多数決で決したりする会議はもたれなかった。検討された案は、朝礼などでアナウンスされたのち、そのまま実施されていた。会議において提起が行われなかったのと同様、採択もそうした場を経ることがなかったわけである。

では、こうした図書館では全職員が集まる会議がもともとないのかといえば、そうではない。いくつかの図書館で、全職員が集まる機会はある。しかし、そうした場は何かを決める場というより、仕事の中の疑問や進め方の情報交換の機会として機能しているという。また、管理職ではなく平職員が提案した場合は議論されるが管理職の提案は、議論されないといった意見もあった。

検討の過程では、館内から事業採用に多少の疑問が出される事例があった。C市ビジネス支援サービスでは地域性から、B市ビジネス支援サービスでも地域性と現在の利用者層の観点からインフォーマルな形で疑問が出された。しかし、そうした事例でも最終的に採用に至っていた。

全体として多くの事業の立案プロセスは管理職主導で、図書館の他の構成員にアクセスしやすい形で開放されていなかった。これは、課題の設定にしても、最終的な事業案の採択にしても同様であった。

このような意志決定方式は、館内の複数の部門が関係するような事業を管理職以外の職員が提起する場合、調整を困難にする。それは、管理職以外からの提案を想定していなかったため、手探りで事業実現を模索していかなければならないためである。D市ビジネス支援サービスでは主任A氏がビジネス支援コーナーの設置を提起したが、他部門との調整は提起したA氏に任せられた。また、案の検討もA氏に任せられた。A氏は、雑誌を混配した形でコーナー設置を考えていたが、調整が困難なためあきらめ、単行書中心のコーナーを作った。それが精一杯であったという。このように、決定プロセスが構造化されていないことは、関係する担当が多数にのぼる場合、調整過程を複雑にする。



#### 4.5 採用事業の規定要因

つぎに実現された事業を特徴づけていた要因について検討しよう。そうしたものに、問題認識のタイミング、問題認識の内容、自館の類似サービスの存在、他自治体の動向があった。以下、順番に要因を見ていこう。

1 点目として、問題認識のタイミングが事業を特徴づけていた。ビジネス支援サービスでみると、多様な資料を混配するなど充実したサービスを提供することになった A 市のビジネス支援サービスでは開館後 20 年以上経過したことから、大規模なレイアウト変更が構想されていた。このように問題が浮上するタイミングは事業の内容を規定する。

2 点目として、問題認識の内容も事業を規定していた。これは、採用される事業の充実度と強く関係している。ビジネス支援サービスでは、指定管理者制度導入を避けたいといった意図で事業を検討していた場合と、そうした背景的要因はなく、また明確なニーズもない中で採用された場合とではサービスの充実度、具体的にはコーナーの規模、継続的な改善、対象資料の種別の多様さ、などが異なった。

3 点目として、類似サービスの存在も事業を特徴づけていた。ビジネス支援サービスでは、A 市ビジネス支援サービスを除き単行書中心の書棚がつくられていたが、これらの図書館ですでにテーマ別に図書を一カ所に集めることが行われていた。例えば、B 市では女性問題や環境問題で、D 市では家庭向け図書についてである。このように新しいサービスを導入する場合、準拠する枠組みとして、すでに採用済みのサービス（またはそのメタレベルに位置するサービスの規定要因）が影響するのである。図書館は自らの姿を参照しながら、新しい自分の姿を形づくるという側面がある。

4 点目の他自治体の参照は、場合により事業を特徴づけていた。特に身の丈にあった例があれば、模倣が行われていた。また、県立図書館は G 市障害者サービスで見られたように、市町村立図書館への支援機能が有効に機能している場合、立案を容易にしていた。

#### 5 まとめと今後の課題

本研究では、聞き取り調査と関連情報の収集によってケーススタディを積み重ね、事業採用プロ

セスの各段階の特徴について質的に検討してきた。本研究によって、以下のことが分かった。

- 1 ある問題が認識されるのは、事業廃止にともなって代替サービスが必要な場合、サービス体制の変更にともなって代替サービスが必要な場合、そうした明確な契機を欠いているがなんらかの問題を抱えている場合、であった
- 2 一度アジェンダ設定された解決案は、主導した職員が退出しない限り事業採用に至っていた
- 3 図書館の事業形成過程は職員の衆知を集めて行われるのではなく管理職主導で行われていた
- 4 採用された事業を特徴づけていたのは、問題認識のタイミング、問題認識の内容、自館の類似サービス、他自治体の取り組み、であった

これまで述べたように図書館界では図書館が実施すべき事業についてさまざまな議論がある一方、図書館内部の事業形成の特徴について十分明らかにされてこなかった。本稿の知見はそうした事業のあり方自体の議論にも活かせるものと考ええる。

本研究と矛盾、あるいは整合性のとれない知見もある。筆者が行った調査によれば、ある事業についてモデル的な図書館があったり県の図書館協会などが事業の情報共有を推進している場合、当該県で事業普及が見られた<sup>25</sup>。この場合、研修や研究会などに参加しているのは管理職でないことがほとんどであろう。本研究の事業形成は管理職中心だったが彼らはそうした場に参加しているわけではない。また、図書館内の意志決定を尋ねた別の調査では、図書館内の意志決定方式について多くの図書館員はボトムアップ、つまり組織下位者が案を考え図書館長に提起する、と考えている<sup>26</sup>。こうした一見矛盾しているように見える研究との整合性については今後検討していきたい。

また、異なる事業（サービス）を選択して分析を行い立案主体の違いを明らかにしたが、事業の性質によってどのように各段階を規定する要因が異なるかについてはより分析を深めることができると考える。この点も今後の課題としたい。

#### 注

- 1) これからの図書館の在り方検討協力者会議『これからの図書館像 地域を支える情報拠点をめざして（報告）』文部科学省、p. 13、

2006. 入手先 URL :  
<http://www.mext.go.jp/b/menu/houdou/18/04/06032701/009.pdf>.  
 (参照 2009-08-10)
- 2) 松本直樹「公立図書館の予算編成 図書館長を中心とした質的調査」東京大学大学院教育学研究科紀要, vol.45, 2006, p. 325-334.
  - 3) 宮川を参照。図書館界では金の文献が詳しい。宮川公男『政策科学入門 (第2版)』東洋経済新報社, 2002, 334p, 金容媛『図書館情報政策』丸善, 2003, 234p.
  - 4) 類型化については今村, 谷を参照。今村都南雄「政策決定理論と組織理論の交錯—組織的決定理論を中心として—」『年報政治学』vol. 34, 1984, p. 89-107. 谷聖美「政策決定論の展開と今後の課題—合理主義的アプローチの分解をめぐる—」(一) (二)『岡山大学法学会雑誌』vol. 30, no. 4, 1981, p. 377-415, vol. 32, no. 2, 1982, p. 329-373.
  - 5) 大嶽秀夫『政策過程』東京大学出版会, 1990, p. 2.
  - 6) 地方自治研究資料センターによる研究などがある。地方自治研究資料センター『地方自治体における政策形成過程のミクロ分析 政策形成の政治行政力学』地方自治研究資料センター, 1979, 316p.
  - 7) たとえば小林の研究など。小林良彰他『アンケート調査にみる地方政府の現実: 政策決定の主役たち』学陽書房, 1987, 245p.
  - 8) このことは伊藤, 打越も指摘している。伊藤正次「公立高等学校入学者選抜の比較分析 高度経済成長期・革新自治体期の京都府と東京都を対象として」本郷法政紀要, vol. 6, 1997, p. 63-96. 打越綾子『自治体における企画と調整: 事業部局と政策分野別基本計画』日本評論社, 2004, 305p.
  - 9) 葉袋秀樹『図書館運動は何を残したか 図書館員の専門性』勁草書房, 2001, 248p.
  - 10) 松尾昇司「東京の公共図書館政策の一考察; 1970年代における美濃部都政の図書館政策 (1)」図書館界, vol. 57, no. 6, 2006, p. 344-356. 松尾昇司「東京の公共図書館政策の一考察; 1970年代における美濃部都政の図書館政策 (2)」図書館界, vol. 58, no.1, 2006, p. 2-21.
  - 11) 「事業」については西尾と磯崎の文献を参考にした。西尾勝『行政学新版』有斐閣, 2001, p.217. 磯崎初仁他『ホーンブック地方自治』北樹出版, 2007, p. 91.
  - 12) 大嶽, op. cit., p. 19-20.
  - 13) 宮川, op. cit., p. 181-184.
  - 14) 西尾, op. cit., p. 314-315.
  - 15) Cohen Michael D., March, James G., and Olsen, Johan P. "A garbage can model of organizational choice," Administrative Science Quarterly, no. 17, 1972, p. 1-25.
  - 16) 西尾, op. cit.
  - 17) 野口悠紀雄ほか「地方財政における意思決定の分析」『経済分析』vol. 71, 1978, p. 1-77.
  - 18) データは『日本の図書館 統計と名簿 2007』によった。日本図書館協会図書館調査事業委員会編『日本の図書館: 統計と名簿 2007年版』日本図書館協会, 2008, p. 26-27.
  - 19) 通常は, 教育委員会内の教育次長, 生涯学習部長などが上司になる。彼らは, 教育長に次ぐ地位にあることが多い。
  - 20) 「副館長」や「館長補佐」といった名称で呼ばれていた。
  - 21) 提起をした職員に聞き取りができない事例も多かった。その場合は, 聞き取り対象者の推測も含めた。
  - 22) 2001年からデジタル・ライブラリアン研究会主催, 三田図書館・情報学会が共催して開催されている。
  - 23) アジェンダ設定されずに, 検討や情報収集を開始している事例が2つ見られた。G市障害者サービスではアジェンダ設定の前に「平」職員が提起し県主催の研修に参加していた。また, E市障害者サービスでも, 事業が休眠状態であったにも関わらず, 県主催の研修に参加していた。
  - 24) 逆に, アジェンダ設定を意識的, 無意識的に阻む要因にも注意が必要である。政治学における非決定の議論についてはLukesを参照。Lukes, Steven『現代権力論批判』[Power: A Radical View, 1974] 中島吉弘訳, 未来社, 1995, 145p.
  - 25) 松本直樹「障害者サービスの普及促進要因に関する分析」『現代の図書館』vol. 46, no.4, 2009, p. 248-256, 松本直樹「ヤングアダルトサービスの普及要因に関する研究」『日本図書館除法学会誌』vol.55, no.2, 2009, p. 59-75.
  - 26) 松本直樹, 根本彰「公立図書館における事業採用における意志決定要因」『日本図書館情報学会春季研究集会』2008, p. 11-14.

# Characteristics of Innovation Adoption in Libraries: A Case Study of the Libraries in Saitama Prefecture

Naoki MATSUMOTO <sup>†</sup>

<sup>†</sup> Graduate School of Education, the University of Tokyo

This paper describes a study on the innovation adoption processes at municipal libraries in Saitama Prefecture. In particular, the study examined the following three aspects: situations wherein the librarians noticed problems, conditions in which the innovations were adopted, and relationship between the decision-making processes and the characteristics of the innovations. The result revealed that many actors, including citizens and librarians, suggested the innovations. In most cases, the library directors decided to handle the problems themselves and adopted the innovations without engaging in formal decision-making procedures such as meetings. The result also revealed strong correlations between how the issues were perceived and the existence of similar innovations.

Keyword: Public Library, Library Volunteer, Library Service for the Handicapped, Business Information Service