

公立図書館の予算編成

—図書館長を中心とした質的調査—

生涯教育計画コース 松 本 直 樹

The Budget Making Process of the Public Library:
Focusing the Library Administrators and Using the Qualitative Analysis

Naoki MATSUMOTO

This paper aims to investigate the budget making process of public libraries. The focus is not on the library in isolation, but in relation to various forms of local government level. I interviewed seven library administrators in Saitama Prefecture about factors affecting the budget making process.

On the basis of the data collected, I conclude that not only the administrator's negotiation ability and available human network resources affect the allocation of budgets, but also the council, the local administrative chief, the long-term plan, and the level of citizen support each play a significant role in this process.

目 次

1. 問題意識と目的
2. 先行文献のレビュー
3. 図書館の予算の概要
4. 対象と調査方法
5. 調査のまとめ
6. 考察
7. おわりに

1. 問題意識と目的

本稿は図書館の予算編成過程における諸アクターの影響関係について検討し、予算の規定要因を明らかにすることを目的とする。特に、公立図書館と自治体行政¹⁾を中心とする外部環境との境界に注目する。これは、その関係のあり方が図書館を規定する大きな要因と考えるからである。図書館は、行政組織から受動的に予算を割り当てられる存在にすぎないのか。そうではないのなら、どのような働きかけを外部に行っているのか。これらは、図書館にとって、外部環境にどのような働きかけが可能かを示唆する点で意義を持つ。対象とする図書館は基礎自治体の公立図書館である。

これまで、予算獲得が重要であるにも関わらず、館界においてその規定要因を論じた文献では、構造的視

点に欠け、メカニズムが十分解明されてこなかった。多くの報告や提言がなされているが²⁾、それらは現場の報告が中心であり、予算編成が分析の対象とみられることは少なかった。小川は、自治体内における予算獲得について、図書館が不利な立場にあるにも関わらず、プロセスの考察が不足していると指摘している³⁾。同様に塩崎は、公立図書館が資料費の多寡の決定権、経営の裁量権を自治体行政に握られているにも関わらず、その関係性を実証した文献は見受けられないとしている⁴⁾。さらに内部環境調整型の研究は多かったが、自治体行政のような外部環境との関係に関する研究(外部環境適応型研究)については、欠落していると論じている⁵⁾。

2. 先行文献のレビュー

図書館の予算編成は、自治体内の資源配分過程の1つである。このテーマに関し、地方自治研究では一定の研究蓄積がある。そこではじめに、地方自治研究について先行文献をレビューする。つぎに、図書館情報学分野における政策決定の実証的研究について簡単に触れる。

日本の地方自治研究では、これまで強力な中央政府を前提に、一元的な中央統制モデルを想定し、分析さ

れることが多かった。これは、集権的な法体系・財政／予算制度・税制によって地方政府は中央政府の全面的支配・統制下にあるとするものである。そのため、中央政府との政府間関係に注目した研究が多かった⁶⁾。しかし、次第に地方政府内にもそうした中央地方関係とは相対的に独立した政策領域が存在することが認識されるようになり、実証研究によってもそれが裏付けられてきた。

そうした研究として、まず社会学者による権力構造を探る系譜がある。たとえば、特定の地域における権力の実質的な担い手であるリーダーを抽出し、彼等が地域組織とどのような関係を持ち、政策決定にどのような影響を及ぼしているか明らかにしたものなどである⁷⁾。ネットワーク分析の技法を用いたアプローチもある⁸⁾。

つぎに地方政府に重点をおき、政策過程を追った研究がある。これは、政策決定に関し、それが生み出されるプロセスやメカニズムの解明を目指すものである。この中には、自治体の社会経済条件や政治条件、つまり自治体の属性と政策アウトプットとの関係を探る系譜と、観察をマクロ的に行い、政策が全国の自治体に広がるパターンに着目する研究が含まれる⁹⁾。前者の系譜にはさらに、行政組織の単一性を前提とする研究¹⁰⁾と、その多元性を考慮に入れた研究がある¹¹⁾。単一性とは、意思決定主体として、行政組織を単一と捉えるものであり、外部環境としては中央政府、企業、地域住民、議会勢力などを想定する。後者は、行政組織の多元性を前提とするものである。本稿では地方政府内部のミクロなプロセスを観察することから、後者のアプローチを採用している。

図書館情報学において、予算または政策決定については、現場からの報告、または制度、特に法制度との関連で触れられてきた。前者は一般化に、後者は実態面への考察に欠ける傾向がある。本稿は、そうした欠落を埋めることを意図している。図書館政策の意志決定に関する研究で、実態面を考察したものとして葉袋¹²⁾がある。葉袋は、行政内部のアジェンダに関し、行政外部も含めたアクターが政策立案プロセスにさまざまな影響力を行使する様子を記述している点で、本稿と類似している。

3. 図書館予算の概要

対象とする図書館予算とその負担者、そして予算決定に関する法制度的側面について簡単に確認する。

図書館予算の多くを占めるのは人件費であり、つぎが資料費である¹³⁾。本稿では図書館が自ら立案する予算を対象とする。それは主として人件費を除いた経費である。人件費を除くのは、職員定数などが、人員管理計画などによって決定され、予算計上も他部署が一括して行っており、通常の予算編成プロセスとは異なる要因が多く含まれるためである。

図書館予算の負担者は設置者(地方自治体)とされるが、一部、政府間で負担が分担されている。2002年度の図書館予算を負担者割合の観点から見ると、地方自治体が圧倒的だが、都道府県、中央政府もわずかながら負担をしていることが分かる¹⁴⁾。基礎自治体以外による負担は、主に臨時的経費である。

地方政府における予算編成に関する法制度的側面に関し確認しておく。地方自治法第211条は自治体の首長が“毎会計年度予算を調整し、年度開始前に、議会の議決を経なければならない”と定めている。この場合の「調整」とは、特別会計を含むすべての予算案を作ることを指す。この場合、図書館が属す教育委員会には独自の財政権限はないとされる。「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」(以下「地教行法」)第29条は、教育委員会の意見聴取を定めているが、教育委員会の意思の反映を図るに留まると解されている¹⁵⁾。実態面においても、予算の自立性は教育委員会にはなく、首長、そして財政部局の強いコントロール下にある。なお、図書館の予算編成過程の実際は、座間、大澤¹⁶⁾などが詳しい。

4. 対象と調査方法

A. 調査方法

本研究は、探索的研究であり、検証的アプローチはとっていない。一般に行政組織内部のプロセスを分析する場合、情報へのアクセスが困難であるため、質的な方法を採用せざるをえないことが多い。確かにアンケート調査なども用いられるが、その場合、事前に豊富な情報をもたないと、表面的な調査に終わってしまう。このような質的調査として、政策プロセスを詳細に追った研究¹⁷⁾があるが、最近では、地方政府間の相互参照を分析した伊藤¹⁸⁾などがインタビューと事例調査によって、政策立案時の情報収集の様子を明らかにしている。また、打越¹⁹⁾は川崎市の職員100名に、平均2時間におよぶインタビューを行い、政策分野別基本計画の立案過程を追っている。

調査方法について簡単に触れておく。インタビュー

は、2003年9月から同年11月までに行った。時間は2時間前後であり、そこでは予算編成過程における外部アクターとのやり取りを中心に聞き取りを行った。実施したのは埼玉県の7市町である。対象は中央図書館の図書館長である。図書館長以外に奉仕担当係長等に同席してもらったケースが2自治体であった。事前に2自治体で予備調査を行い、インタビュー方法の修正を行った上で、本調査を実施した。本調査では構造化したインタビューではなく、半構造化インタビューを用いた²⁰⁾。これにより、具体的な出来事における各アクターの行動を聞くことができた。また、こうしたインタビューの前に、図書館又は財政部局に行き、総合振興計画、議会議事録、予算書決算書、統計書、図書館要覧、関連する新聞記事等を調査しておいた。これによりインタビュー時に内容を深めると同時に、限定的ではあるが内容の客観性確保を図った。

B. サンプルの選択

対象とする図書館は、埼玉県内の図書館とする。これは、1都道府県内の自治体とすることで、県からの影響をコントロールできるからである。都道府県によっては図書館への振興策を実施していたり、かつて実施していたことがある。都道府県をまたいだサンプルの選択では、そうした影響を排除することができない。

図書館選択の基準を2点述べる。1点目としては、図書館長の司書資格を基準とした。これは、これまで図書館長に関する実証研究において、司書資格の有無が、サービスの提供に大きな影響があると考えられてきたためである²¹⁾。したがって、司書資格を持つ図書館長と持たない図書館長がいる図書館を対象とする。なお、外部との交渉過程については、特に情報処理の能力と人的ネットワークに注目している。

2点目として図書館予算の減少している自治体に注目する。これは、アクターの関係性が顕著に出るのは、図書館予算が削減されている場合であると考えからである。したがって、その削減幅が大きい自治体を選択する。

なお、自治体規模についてはコントロールしなかった。自治体規模と組織の意思決定過程については密接な関係があるとされる²²⁾が、本稿では、事例研究は探索的に行い、多様な要因を浮かび上がらせることを目的とするため統一せず、人口段階毎にサンプルを選択する²³⁾。以上の基準から、以下のような自治体を選択した。

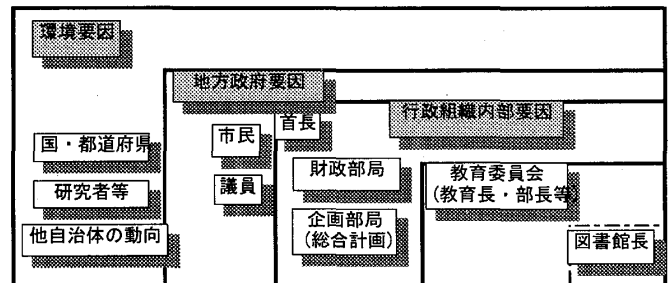
表1

	予算削減幅	人口	館長司書資格	貸出密度
A	0.8	3-10	あり	10以上
B	0.6	3-10	なし	5未満
C	0.8	3-10	なし	5-10未満
D	0.6	3-10	なし	5未満
E	0.5	10-30	なし	5未満
F	*	10-30	なし	5未満
G	*	30-	あり	5未満

注1 予算削減幅は、1996年度を1とした場合の2002年度の比率。なお、本稿の調査では、対象図書館を匿名とすることを条件に調査協力を得た。そのため、提示する情報が限定的となっていることを了承願いたい。人口は3-10万人、10-30万人、30万人以上の3群に、貸出密度は5未満、5冊以上10冊未満、10冊以上の3群に分けた。なおF、Gについては、期間中に図書館建築があったため表には示さなかったが、図書館予算は減少傾向にある。人口、貸出密度は、2002年4月の数値である。

本研究では、事前の文献調査によって、以下のようなアクターの行動に焦点をしぼり、聞き取りを行った。

図1



5. 調査のまとめ

本節では、調査に基づき、各アクターの行動を中心に検討する。以下、予算編成の流れにしたがって考察する。なお、括弧内の発言は図書館長の発言である²⁴⁾。

A. 図書館での議論

A-1. 司書職員と行政職員による内部の対立

調査前、図書館の意思は図書館長に代表されるとし、内部の合意形成過程に関しては、分析が煩雑になるため捨象するつもりであった。しかし、現実には内部の合意形成過程と、外部からの資源獲得は無関係でない。ある図書館(E)では、専門的知識という点では不足す

る図書館長にとって、職員の支持獲得が予算獲得の誘引になっていることがあった。このように資源獲得との関係で、内部過程の重要性が示唆されたため、調査を進める中でこの点についても聞き取りを行うこととした。そこでこのことについて、はじめに検討する。ここでは特に司書資格の有無に注目しながら検討する。なお本稿では、司書資格を持つ職員を「司書職員」(司書館長)、持たない職員を「行政職員」(行政館長)と呼ぶことにする。前者は本事例中では、司書として採用されている場合と、採用は一般事務だが司書資格を持つ職員がいた。

行政館長の多くは、司書職員に不満を持っていた。その原因の多くは、“行政マンとしての一般常識”の不足に起因していた。司書職員に対して言われた言葉として“無鉄砲”“図書館馬鹿”“井の中の蛙”“閉塞”“よそのところが見えてない”などがあった。より具体的には、契約能力の不足、起案の不徹底、予算の組み立て方の無知などであった。また、司書館長の中には、そうした能力不足を認識し、必要性を指摘していた(“将来的に管理的立場になるのであれば、行政経験があることが望ましいと思います”(G))。こうした“行政マンとしての一般常識”不足の原因としては、異動がないことが挙げられていた。もちろん、行政館長が司書の専門性を不当に低く評価しているわけではない(“教養だとか文化だとか高めていく、そのための人の役割は重要”(D))。しかし、そうした能力とは別の能力として、“行政マンとしての一般常識”を求めていた。

確かに司書館長も、“行政マンとしての一般常識”の必要性を指摘していた。しかし彼らは同時に、司書の専門性を高く評価していた(“資格は名前だけじゃないっていうのははっきりしてますよ”(A))。また、図書館が扱っている資料や、その管理のあり方、職員養成など図書館経営の中身についてしばしば触れ、行政館長が重きを置かない価値を重視していた。彼等は行政館長よりも司書の専門性を内容面から評価していたと思われる。行政館長が、司書の専門性を低く見積もる背景には、一般に行政館長が短期間で異動を繰り返すため、専門性の内容を不十分にしか認識できないこともあると思われる。また、こうした対立は、図書館という職場に固有のものではなく、専門性を必要とされ、長期間異動のない職員がいる職場で共通のものと思われる(“いわゆる図書館バカの人が多いんですよ。どこでもそういう人がいるけどね”(D))。

こうした対立の背景を考える時、重視する「知識」の

相違が大きく関係していると思われる。知識を分類する上で、打越²⁵⁾の議論が参考になる。打越は、合意形成において必要とされる知識を「職務知識」と「職位知識」に分類している。前者は、ポストや職場を超えて応用可能な技術の集合であり、例えば、関係部署との協議・会議を開き、それを運営する、あるいは事前に必要な資料を用意したり議事録を作成するなどである。いわば制度的・手続き的・フォーマルな知識であり、職場の上司、前任者から教育されるものである。一方「職位知識」は、その職務に就いていなければ得られないし、発揮もできない限定的な知識である。これはよりインフォーマルな知識とされる。日本の官僚組織は、英米のような職階制をとらずいわば大部屋的に仕事を進める²⁶⁾。また、終身雇用制という雇用形態、定期的な異動は、職務に関する高い専門性を要請せず、職務に関して未熟な職員を前提に組織が編成されていることを意味する。このようなことから、結果として多くの行政館長は「職務知識」を重視する一方、固有性が高い「職位知識」は不足し、理解が進まず、こうしたことがあいまって、軽視をもたらす。

一方で、司書館長(職員)は「職位知識」を重視する。このことは、専門職が一般にローカルな知識(自治体内だけで通用する知識)より、コスモポリタンな価値(図書館サービスで重要とされる価値)に準拠した行動規範を保持することと関係が深い²⁷⁾。このことを考えると両者の対立は不可避な側面が強い。そして、それは専門性を維持しようとする職場ではある程度一般的な現象となる。

なお、こうした意識の齟齬が、司書館長と、その下で働く司書資格を持たない職員との間で起きることもあった。司書館長は行政職員が資料費の重要性をどれほど認識しているのか不信感を抱いていた(“資料費は命なんだっていいですよ、領くんですが、それをどれくらい感じてくれているのかなっていうのがありましたね”(A))。

司書職員と行政職員の対立は特に、外部から資源を導入するかどうかを決定する過程(例えば新規事業を行うかどうか)や、資源が選択的な場合(ある自治体では司書職員資料費削減と移動図書館車の廃止をとともに反対したため館長が決断することとなった)に顕在化していた。

A-2. 図書館長の影響力

次に、司書館長と行政館長との外部に対する影響力について考察する。事例研究から、図書館長が司書資格を持つか、持たないかといった単純な属性によって、

活用するリソースの差異を描くことは困難であった。確かに司書館長に対して行政能力に劣るという意見やそうした自己評価も見られた。しかし、それ以上に各々のカテゴリの中は一様ではなかった。単純な属性との関係ではなく、モチベーション、図書館長というポストに付与される意味、蓄積しているリソースとの関係が深かった。

インタビュー結果から高いモチベーションを維持していると感じられた図書館長には、2つのタイプがいた。一つは司書館長に見られるタイプで、図書館員という職業に価値を見出し、それをモチベーション管理という「動因」としているタイプである。ここでいう「動因」とは、働きがい、自己実現など内的動機付けのことである。一般に動因は金銭、地位、名誉などの外的な「誘因」と組み合わせることで、適切なモチベーション管理が可能になるといわれる。もう一つのタイプは、行政館長にみられるもので自治体行政で働くことに強い動因を感じているタイプである。後者については、図書館長というポストに与えられる人事上の評価が誘因となり、動因維持に関係しているように感じられた。こうした高いモチベーションを維持している図書館長は、蓄積したリソースを最大限活用しようという意欲が発言の中から感じられた²⁸⁾。

つぎに図書館長が影響力を行使する場合のリソースについて検討する。サンプルの選択で述べたように、本研究では、図書館長の情報処理能力と人的ネットワークに注目している。始めに情報処理について述べる。内部に対する情報処理の内容としては、議会での図書館関連質問、部内会議／課内会議といった会議の図書館での報告などがあった。そうした情報を朝礼や回覧といった形で、内部に周知させていた(“議会の出来事も細かく伝達しておりますし、課長会も私全部[ワープロに]打ち込んで回覧をしています”(C))。このことにより、庁内における課題の理解が深まり、施策立案に生かすことができるとしていた。開館時間の延長や、広域利用、複合施設建設などは、図書館の意向とは無関係に決まることも多い。こうした庁内動向の情報は、職員に親機関との価値の調整を容易にするとともに、図書館に迅速な対応を可能にする。特に図書館は、施設としても本庁と離れており、そうした情報入手が困難ということも指摘されていた。以前は課長会に出席をしていなかった図書館長が、出席するようになって、その重要性を指摘している(“課長会というのは、本当に大切な会議ですよ[中略] やっぱ課長会に出ていた方がいいかな、って思ったんですよ”

(A))。

外部に対する情報処理に関しては、部内会議、課長会、教育委員会などで、日常的に図書館に関する情報を提供し、活動への理解を深めることが行われていた。ある図書館長は、“またか、と思われるくらい”(C)図書館のPRをしているという。

人的ネットワークはどうだろうか。多くの図書館長はあまり有効とは考えていなかった。その理由としては、枠配分のため知り合いでも意味がない(“厳しい財政状況の中、個人単位の繋がりはあまり有効ではありませんでした”(G))、個人的な繋がりは人が変わったら意味がなくなる等々であった。なお、枠配分とは、トップダウンで予算を割り振り、復活折衝を認めない配分方式のことである。しかし、人的ネットワークの重要性は多くの図書館長にとって自明のこととなっているため、低く評価されていた可能性がある。それを示すのは、以下のような特異なケースであろう。ある自治体では、図書館長が県立図書館からの派遣職員であった。そのため、人的ネットワークは非常に限定される。そうした中、重要な事業がトップダウンで決定された。図書館長は予算を図書館が負担するのか、あるいは政策的経費として別途用意されるのか分からず、身近な上司に尋ねた。ところが、その上司も学校からの異動後間もなかったため、図書館側で予算化しなかった。その後の財政部局との交渉になって、はじめて枠配分されている予算から予算化することが前提とされていることが分かったという。

上記の派遣という特殊な事例から浮かび上がるのは、同一自治体に長期間在職している職員は、行政内部の行動様式やルールを殆ど意識せず習得し、それを暗黙知としている点である。そしてまた、誰が正しい情報を持っているかといった知識を持っている。こうした意味での人的ネットワークの重要性は指摘できよう。図書館長は、長期間にわたる庁内経験の中で、知らず知らずのうちにこうした知識を習得し、意識せず活用しているのである。

B. 予算編成過程(財政部局を中心に)

はじめに新規事業について述べると、財政部局は、総合計画化されていない事業を門前払いする。図書館もそもそも総合計画にない新規事業を予算計上することに抑制的だった(“財政当局だって、首長さんだって、逆に出した人を疑うんじゃないかと思いますよ”(D))。逆にいえば財政部局は総合計画に縛られるので、実施事業化された事業は、予算化される。しかし、現実に

は、総合計画の実効性は自治体によって異なり、財政状況が悪化している自治体や組織風土として以前から総合計画を重視しない自治体では、予算化を先延ばしするケースも見られた。さらに、総合計画に縛られる場合でも、財政状況によってはその解釈を厳格にしていた。例えば計画で蔵書点数の目標値が定められていた自治体で、そこに含む点数に財政課が関連施設の資料も含めたため、図書館側と解釈が一致しないこともあった。

新規事業、ルーチンの予算編成における図書館と財政部局の関係について述べる。図書館は、財政部局の理解を得るために、ヒアリング前に綿密な打ち合わせをすることがあった(“教育委員会の合意を得られましたら、財政当局との打ち合わせ、これを密にしていけます”(C))。特に、新規事業や事業の廃止などルーチンとは異なる場合に、こうした行動をとっていた。十分な情報交換によって、共通の理解を深めるのである。

一方で、財政部局が予算編成で採る戦略として、枠配分等、幾つかのものがあつた。財政状況の悪化により、殆どの自治体で、前年度から一定割合を削減する形で予算編成方針が出されていた。これは、基本的に全庁的に行われていたが、部課により義務的経費比率等が違ふため、前年度比で比較すると、増加する部課と、減少する部課が出るようであつた。他に、補正を匂わす、一度留保して財政部局に持ち帰りカットする、過剰サービス論により要求を断る等が見られた。

枠配分で予算が配分される場合、図書館が財政部局に対して働きかける余地はほとんどない。枠は、図書館に対してはめられる場合と、所属する部にはめられる場合がある。後者において、確かに部内における配分で多少の自由があるように思えるが、実際にはインクリメンタリズム²⁹⁾的な意思決定により、均等に配分されることが殆どである(“部長が、裁量権を動かすというのは、ほとんどないといった方がむしろ近い”(E))。

C. 首長

首長が大きな影響力をもつことは間違いない。事例研究において、首長が図書館に何らかの関心を示した場合の影響力の強さははっきり示された。首長の意見が表明される機会は、選挙公約、議会の所信表明演説、予算編成時の首長査定などであつた。

一般に首長が図書館に注目するのは、議会質問を契機とすることが多かつた。議会の影響力を首長が媒介

することが多かつたのである(“[議会から要請のあつた事業について] 議員が図書館でやれやれって。図書館はそういうところじゃないって、答弁書を書いてとおつていたのが、[首長が] もうそろそろいいんじゃないかって”(省略))。

強い影響力があるとされながら、現実にはそうした影響力は、稀にしか示されなかつた。これは図書館長によって、図書館への理解があるとされた首長でも同様の傾向であつた。

D. 議会

影響が大きいと認識されるのは、特に継続して問題が取り上げられた場合と、解決策が具体的に示された場合であつた。図書館長から聞かれたのは、“議会の方で資料費のことを続けてやってくれば”(B)や“議会でも何回もご要望があつたり”(E)といった言葉であつた。解決策が具体的というのは、例えば参考資料の充実が議会で行き上げられることで、その予算化が図られるといった事例である。

小さいと認識されている自治体では、潜在的に議会の力は認めるが、図書館が議題として取り上げられないといった場合と、問題提起の力は認めるが政策の立案、実施過程では大きな影響力とは認識されない場合があつた。先行研究では、自治体規模が政策過程におけるアクターの影響力に関係するとされ、議員などは小さな自治体で影響力が強いとされている。今回の調査でも、確かに小さな自治体の中で大きな影響力が確認できたが、小さいからといって必ずしも影響が大きいわけでもなかつた。

図書館長による議会の影響力の認識は、議員が保有する図書館に関する情報量の多寡と関係していた。そして、それは議員が図書館に関心をもつかどうかとも関係する。関心をもつ議員としては、自らが中心的に扱っている政策テーマ(電子政府や情報政策)と図書館が関係する場合や、以前図書館協議会委員を経験していたケースがあつた。ただ、そうしたケース以外に、関心の理由は明確にならなかつた。議会会議録を見ると、議員の中には詳細な図書館の情報を保有するケースがあつたが、政党の影響、答弁調整などが関係していたと推測される事例があつた。

影響力が小さいと認識されている場合、理由としては議会が図書館に無関心であることが指摘されていた。無関心の理由として、ある図書館長は“本の貸し出しがメインじゃないですか。そうすると、図書館に対して求めるものも限られてくる。図書館をテーマにした

素材も少ないんじゃないですか”(E)と述べている。議会が図書館に対して無関心であることで、図書館にはメリット、デメリットが生じる。メリットとしては、素人的な発想による質問の影響を、専門的知識を武器に排除できる点である。一方、デメリットとしては、行政内部から実現を図ろうにも困難な事業を、議会の力を利用して実現することができないことが挙げられる。

議会の影響力については、与党と野党とで影響力が違ふとされることがあった。とはいえ、これは議会の影響をコントロールする首長の姿勢とも関係する。野党議員であっても積極的に政策論議を行う首長がいる自治体では、野党の影響力も大きいとされた。議会の影響力がおよぶ場合、経路は「首長」を媒介することが多かった。また、契機としては「定例会」や文教常任委員会などであった。ある図書館長は“議会で約束した事項、これは必ず次年度以降の実現に向けて予算に反映されて来る”(C)としている。議会質問以外のインフォーマルな働きかけは、特に聞かれなかった。

E. 市民

まず、影響力の強弱については、一般に弱かった。予算が減ったことに対する働きかけを尋ねたほとんどの自治体で、市民の活動はみられなかった。例えば、請願等の有無を尋ねたところ、“それは聞いておりません。[図書館が]開設されるまではあったと思うんですが、建設されて以降は、そのような請願陳情は出ておりません”(C)といったように。とはいえ、議員、首長を経由しての影響力行使はあった。首長へ強い影響を持ったのは、地域における「エリート」と呼ぶことのできる人物による働きかけであった。エリートとは元校長、文化協会会長、社会教育委員などであり、働きかけの対象は首長以外に図書館長、教育長などであった。

何らかのアクターが影響力を媒介する事例の他に、「市長への手紙」などもあった。市長への手紙が、企画部局などで処理される過程で、それが企画部局の認識に変化を与え、総合計画に位置づけられる契機になるといった事例である。こうした投書に加え議会における働きかけがあることで、影響力はより強くなる(“投書だけでは具体化しませんから、議会質問があったのかもしれない”(E))。

F. 総合計画

比較的大きな新規事業について総合計画が重要な役

割を果たすと想定し、調査に入った。そしてその実効性と基本構想、基本計画、実施計画との関係性を確認した³⁰⁾。

総合計画について、一般に多くの自治体で高い評価が与えられていた。例えば、予算編成におけるその役割について尋ねたところ、“基本構想は、憲法と同じなんです”(D)といった回答がかえってきた。重要性は、予算編成では特に新規事業で認められていた。比較的大きな予算を必要とする場合には、総合計画に位置づけられていないと、実現は不可能というのが一般的な認識であった(“総合振興計画などにあらかじめ企画部に出してあるものなら、ノミネートされる可能性があるんですが、なんだかポツと出た内部的なものは難しい”(E))。ただ、新規事業が全て位置づけられる必要があるかといえば、そうではなく、議会などの影響で実現される事業もあった。また、新館建設や行政改革の一環として立案された計画を契機に実現することがあった。つぎに、実効性については、必要条件だが、十分条件ではないという評価が多かった。その理由としては、財政状況悪化が多かったが、中には他事業の補助金獲得の有無による影響などを挙げている図書館長もいた。

このような要因により、基本計画化されている事業が、実施計画化されない場合や、実施計画化されても、それが予算化されない事例、現実には特別の予算化はせず通常の図書館予算を実施計画と解釈する事例があった。

G. 教育委員会

事例研究において、教育委員会内部で最も重視されているアクターは、教育長と、部に所属している場合は部長、部がない場合は事務局長であった。教育委員、教育委員長は高く評価はされていなかった。ある自治体では、予算案を必ず教育委員会にとおす必要があったが、儀礼的になっていた。

部長、事務局長は予算編成において、図書館長に代わり高い政策決定レベルで交渉をすることから、“事務局のコンセンサスを得ないと前に進みません”(C)といった認識が多かった。図書館長は彼等を財政部局のように対立的に捉えるのではなく、味方、理解者として捉えていた。そして彼等に期待する役割も、高い政策決定レベルにおいて図書館の利益を代弁することにあつた。予算編成や教育委員会以外にも、議会对応から、彼等の理解は重要と認識されていた。

H. 都道府県／国

国は、図書館をターゲットにした政策ではなく、図書館とは無関係に進める各種政策によって、大きな影響を与えていた。それは合併、規制緩和、経済対策に伴う施策などである。

一方で、自治体内部のアクターは、図書館の政策形成過程において、主に自らの主張の正当化、権威付けを意図して国の報告書などを選択的に利用していた。そこで言及されていたのは、以下のようなものであった。括弧内はそれを利用したアクターである。『2005年の図書館像～地域電子図書館の実現に向けて～』（図書館長）、地教法に関する文部省の判断（図書館長）、九州沖縄サミット（議員）、生涯学習審議会の答申／提言（議員）、公立図書館の望ましい基準（議員）、社会教育審議会報告（議員）。議員の言及が見られる点が注目される。

県については国と同様、図書館とは無関係なディーゼル車のNox規制が移動図書館車の廃止に影響を与えていた。また、「彩の国づくり推進特別事業補助金」があり、建設時に支出され影響を与えていることが推測される。それ以外は、予算編成に関しては影響が見出せなかった。

基礎自治体との関係については、周辺自治体に影響を与えること、その場合、地理的近接性による場合と、目的によって参照自治体を変えることが見られた。また、その参照は正統性の確保と、政策アイデアを得ることを目的としていた。地理的近接性では、合併を視野に入れている自治体を対象とすることが多かった。その場合の参照の目的は、財政部局が資料費を減額するためであったり、図書館がブックスタート事業に関し、担当課を尋ねるなどであった。目的によって参照自治体を変える場合として、図書館が、アウトソーシングの実施状況、職員数の比較などを検討する際に参照していた。中には、県を越えて隣接する自治体を参照する事例もあったが、それは例外的で、多くは県内自治体を参照していた。

I. 研究者・図書館関連団体・マスメディア

はじめに研究者・職能団体について論じる。事例研究から、司書館長、行政館長ともに出版物等を利用していることが分かった。ある行政館長は今後の図書館計画立案に際して、図書館情報学の研究者を参照したとしていた。行政館長がこうした情報を得る背景には、司書職員によるアドバイスが関係していたのかもしれない。

マスメディアに関しては、新聞報道などによって図書館関連の断片的な情報を図書館長は得ている（ある図書館長は東京都23区のアウトソーシングの新聞記事を読んだと言い、“司書がカウンターに立たないって新聞に載っていた”（D）と述べていた）。マスコミによる報道は、図書館関係者への影響に加え、日頃図書館の問題に接触する機会のないアクターにも影響を与える点で重要である。

6. 考察

ここでは自治体行政によって設定されている争点範囲から、主に3つのレベルに分節化して、図書館にとって可能な働きかけへの示唆を考えてみたい。3つのレベルとは、1) 予算編成作業それ自体と、2) 予算編成における地方政府内の要因、3) 市民要因である。第一のレベルは単年度の予算編成作業のことであり、財政部局とのやりとりなど短期的なインタラクションである。第2のレベルは、総合計画や首長、議員の認識への働きかけなど、直接的ではないが長期的かつ財政部局を縛るものである。

さて、まず、第一のレベルについて述べる。しかし、ここで可能なことは少ない。まず、図書館長には職務知識が必須である。派遣図書館長の例からもこれは不可欠であった。それを基礎としながら、高い政策決定アリーナに参加可能なアクターの理解を取り付けることが必要である。それは、教育委員というより、部長、教育委員会事務局長、教育長であった。同時に、財政部局への積極的な情報提供が必要である。事例では、新規事業などで綿密な打ち合わせを行い、理解を得る努力が見られた。このような情報提供において、職位知識が専門的知識として重視されるか、逆に「専門屋」として軽視されるかに関し、その規定要因は本調査では判然としなかったが、先行文献も含めて考えると、説得力のある説明は不可欠と考える。そして、説得力を担保するため、上位政府や周辺自治体などの情報、研究者、職能団体などの情報活用が望まれるのである。また、合わせて図書館サービスに対する確信が説得力を担保するという意見が聞かれた。

第2のレベルについて考える。それらは、総合計画（企画部局）や首長、議員の認識への働きかけなどである。こうしたアクターへの働きかけは、第一のレベルを大枠で規定する点で重要である。確かに、その実効性は総合計画で見たように限定的である。しかし、十分条件ではなくとも必要条件であることが多い。総合

計画の立案過程は本稿で扱わなかったが³¹⁾、様々な場で図書館の価値を伝えること、そのことが庁内のコンセンサス形成に寄与することは間違いない。同時にこうした努力は首長の注目を引く一因になりえる。また、議員への情報提供が契機となって、議会質問につながり、首長を媒介して新たな事業が実現することも見られた。

第3のレベルは第1、第2のレベルより実効性ははるかにほんやりとしている。実際、事例研究において市民の影響力は全体に弱かった。現実に見られたものは、市民の中でもエリートと呼びうる人物による働きかけや「市長への手紙」などである。しかし、同時に図書館長からは、特に図書館建設に関して、「市民の盛り上がり」「市民要求」の必要性が指摘された。確かに図書館設置などで顕在化する市民の図書館への期待は、開館後潜在化する傾向にある。しかし、その場合も、利用状況などが市民支持の代替的な指標として機能する。実際、本研究においても図書館長はそうした情報をさまざまな場で提示するとしていた。こうした市民支持は、行政内のアクターや首長、議員などを介して影響をおよぼす。政治アクターは、自らの再選戦略からも、こうした市民の声を積極的に受け止めるだろう。

7. おわりに

最後に、本稿の検討の含意を2点と、研究手法について触れる。含意は、いわば「処方箋」的な含意と「制度設計」への含意である。「処方箋」的な含意とは、本稿の分析から、自治体における事業実現、あるいはその予算化に向けて、どのような方途が考えられるかについて注目することである。そのような含意は考察ですでに述べてきた。他方、制度設計への含意とは、図書館と行政との関係のありよう自体を問題化する視点である。予算配分や人事は自治体行政の裁量にゆだねられている。「制度設計」への注目は、例えば図書館税の創設等、図書館の裁量を超える領域についての新たな制度提案である。但し、制度設計については本稿の検討では不十分であろう。予算は重要であるが、交換されるリソースの一部を構成しているにすぎない。その検討にはリソースの交換以外に図書館が提供しようとするサービスに関する検討も不可欠である。

研究手法に関してであるが、本稿が扱った公立図書館の経営に関しては、これまで法制度的観点からの研究が中心であった。この場合、実際の図書館の動態に関する分析が不足してきた。これは、法制度が予定していない領域については分析が欠落すること、さらに、

法制度の運用は、必ずしも文言どおりなされないことも関係する。同じ分析対象に対し、法制度的観点と同様、実証的アプローチが望まれるのはそうした理由によると考える。

本論文は、2004年度日本図書館情報学会春季研究集会(5月22日 青山学院大学)における発表「公立図書館の予算編成過程：図書館と財政課に焦点を当てて」をまとめたものである。本稿の作成に際しては、予備調査を含め多くの図書館職員の方々にご協力いただきました。また、論文執筆において、東京大学の根本彰先生から貴重なご助言をいただきました。心から御礼申し上げます。

(指導教官 根本彰教授)

注

- 1) ここでいう「自治体行政」とは自治体における行政組織のことを指す。「地方政府」とした場合は、これに議会を含む。特に「地方政府」という用語を用いる場合は、中央政府や都道府県から相対的に自立した政策主体を想定している。
- 2) 例えば98年6月号『図書館雑誌』は「図書館資料費削減問題を考える」、2000年3月号『みんなの図書館』は「資料費削減と資料提供」という特集を組んでいる。
- 3) 小川正人 1998 地方分権論議と教育行財政改革の動向；講演 図書館学会年報 42.2, 65-67.
- 4) 塩崎亮 2001 公共図書館へのマーケティング概念導入の意義：「公共性」に基づく外部環境適応の視座 *Library and Information Science* 45 p.67.
- 5) 塩崎亮 2003 外部環境適応を目的とした公共図書館調査・研究の欠落 日本図書館情報学会誌 49.1 p.18.
- 6) 村松(1988)を参照。村松岐夫『地方自治』東京大学出版会、1988, 225p.
- 7) この場合、注目されるのは直接的利害関係者が地域内に多数存在するイシューとなる。秋元律郎『現代都市の権力構造』青木書店、1971, 282p.
- 8) 高橋和宏・大西康雄編著『自己組織化過程のネット分析——地域権力構造の比較研究』八千代出版、1994, 234p.
- 9) 伊藤の一連の著作がある。代表的なものとして、伊藤修一郎『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、2002, 345p.
- 10) 例えば鮑戸・佐藤など。鮑戸弘・佐藤誠三郎『政治指標と財政支出647市の計量分析』大森彌・佐藤誠三郎編『日本の地方政府』東京大学出版会、1986, p.141-179.
- 11) 野口悠紀雄他 1978 地方政府における意思決定の分析 経済分析 71 1-77, 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.
- 12) 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.
- 13) 岩田教子 1998 資料費予算維持のための努力；半田市立図書

- 館における実践 図書館雑誌 92.6 464-465. 文京区立真砂図書館 2002 図書館運営の望ましいあり方検討会報告書(要約) ぶんきょうの図書館だより 123(12.27) p.2.
- 14) 市町村の負担は地方債を合わせると98.97%。国・都道府県の負担は合算して0.01%。他に寄付金などがある。文部科学省の教育費調査にもとづく。文部科学省編『地方教育費調査報告書 平成15年度』2004, p.65.
- 15) 解説教育六法編修委員会編『解説教育六法 2004』三省堂, 2002, p.442.
- 16) 図書館の予算編成に関するスケジュールは、座間、大澤などを参照した。財政部局については、北崎を参照した。座間直杜 1989 予算編成と職員参加——調布市立図書館の取り組み 図書館雑誌 83.11 717-719. 大澤正雄『公立図書館の経営 図書館員選書 21』日本図書館協会, 1999, p.153-180. 北崎秀一「予算編成と政策形成過程」坂本森男編『予算編成と行財政管理の新しい手法』ぎょうせい, 1995, p.35-59.
- 17) 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.
- 18) 伊藤修一郎 2003 群馬県内市町村景観条例制定過程における相互参照と情報の役割 群馬大学社会情報学部研究論集 10 131-149.
- 19) 打越綾子『自治体における企画と調整』日本評論社, 2004, 305p.
- 20) 佐藤郁哉『フィールドワークの技法 問を育てる, 仮説をきたえる』新曜社, 2002, 319p.
- 21) 信田昭二 1988 図書館経営の比較——館長の司書資格の有無から見た——大手前女子大学論集 22 210-232.
- 22) 前掲11)
- 23) 探求的に行うのは先行研究が少ないためであり、自治体規模をコントロールしないのは、自治体規模と政策過程関係の詳細に関心があるわけではないためでもある。
- 24) 発言内容によっては、発言者を省略したものもある。
- 25) 前掲19), p.49-55.
- 26) 大森彌『自治体行政学入門』良書普及会, 1985, 326p.
- 27) 田尾雅夫『ヒューマンサービスの組織 医療・保健・福祉における経営管理』法律文化社, 1995, 235p.
- 28) もちろん、インタビュー結果からでは判断しがたい点があるのはいうまでもない。ポストが含意する人事管理上の位置は庁内の合意事項になっており、外部からは観察困難である。なお、人事評価システムのあり方が蓄積すべき知識や人的ネットワークを規定すると田邊は指摘している。人事評価システムと知識の関係は田邊を参照。田邊國昭 1993 行政組織における人事異動 法学 57.2 129-217.
- 29) インクリメンタリズムとは、政策決定、特に予算編成過程のモデル。基本的に過去の実績をベースとし、予算編成ではその増減という限定的な領域に関心を集中させる。詳しくは、谷聖美『インクリメンタリズム』白鳥令編『政策決定の理論』東海大学出版会, 1990, p.37-64.
- 30) 総合計画は企画部局中心に立案されるが、一般に「基本構想」-「基本計画」-「実施計画」と計画期間ごとに分けられている。それぞれ10年, 5年, 3年となることが多い。図書館と総合計画
- に関しては大串が詳細に調査をしている。大串夏身『図書館政策の現状と課題: 国・自治体の行政計画を中心とした』青弓社, 1985, 200p.
- 31) 日本都市センター編に詳しい。日本都市センター編『自治体と計画行政: 財政危機下の管理と参加』日本都市センター, 2003, p.125.