

# 図書館の指定管理をめぐるアクターは誰か

## ー 長久手市「中央図書館」の指定管理者制度導入問題のとりえ方 ー

島田善規（環境学博士）

### 1 図書館の指定管理をめぐる問題の所在

#### 1.1 本稿の目的①ー特異な政策過程の記述

公立図書館に指定管理者制度（以下「指定管理」）を導入する動きが、全国的に続いている<sup>1)</sup>。2021年度には283自治体、731館、全体の約2割の公立図書館が指定管理者により運営されている<sup>2)</sup>。

なぜ公立図書館にさえ、指定管理の導入が計られたのか。しかし制度導入から20年余を経て、なぜ2割しか導入されていないのか。ここに複合的に危機が絡み合う現代の複雑さが現れているのではないか。本稿は、長久手市中央図書館（以下「市図書館」）への指定管理の導入問題を事例に、問題の複雑さを明らかにする方法と今後の展望について考察する。

長久手市の行政（以下「市行政」）は、市図書館に指定管理を導入することを、2019年に決定した。しかし、市議会に反対の陳情が提出されるなどの反対の声が、市民と議員から出されたことを受けて、市行政は2022年12月に指定管理導入の方針を一部業務委託に転換すると、議会で答弁した。以下この経過を「図書館問題」と呼ぶ。

この経過は4章で詳しく記述するが、多くの場合行政は、議会や市民から少々の反対意見が出たとしても、その政策を変更することはないだろう。ある意味「簡単に」政策変更したのは、特異とも言える事例である。合理的な政策選択が行われたというよりも、状況の変化に依存した、非合理的な面もある政策

過程だったのではないか。

この特異な事例の政策決定ー変更にいたる過程は、どのような経過をたどったのか、この経過を記述することが本稿の第一の目的である。なお、筆者の議会への陳情書）でも、指定管理の何が問題なのかという視点から、経過を整理しているので、参考にしていただきたい<sup>3)</sup>。

#### 1.2 本稿の目的②ー政策過程の主体は誰か

しかし、政策を決定ー変更に関係した主体（アクター）は誰か、本事例では明確ではない。関係主体の重要な部分が、顕在化していないからである。目的①は公表された経過を記述するものなので、それだけでは潜在化している主体が明らかにならない。社会運動においては主体間の関係性が問われるが、重要な主体が潜在化しているのだから、どのような関係性やネットワークができていたかも明らかにし難い。

したがって本稿の第二の目的は、政策過程の主体は誰か明らかにすることとするが、その記述さえも探索的である。主体間の関係性の解明はさらに困難である。このため問いは、  
i この政策過程の主体（アクター）は誰で、  
ii アクターがどのような状況をつくり出し、この状況の変化に政策過程がどのように依存したかの探索とする。

しかし、なおも ii の政策過程のすべてを記述することは筆者には困難である。この状況の大半は自治体組織の内部で起きていて、一部しか公開されていないからである。その多くは、推測も及ばない深部で進行したであろう

う。また自治体内部だけではなく、外部の状況も少なからず潜在化していたからである。

この困難さの一例だが、政策過程はアクターの問題認知のされ方に依存する。図書館の指定管理とはいかなる政策問題であるのかという認知が、アクター間で違っていたと推測される。この違いが修正された結果、政策が変更されたのではないかと推測される。しかし、推測の域を出ないからである。

このため本稿は、ii アクターが作り出した状況を推測しつつ、i 政策過程のアクターは誰かを探ることを主たる目的に置き換え、これを3章に記述する。

## 2 アクターをとらえる方法

では、アクターは誰か、どのような方法で探索すれば良いか。顕在化した部分だけを見ては不十分である。

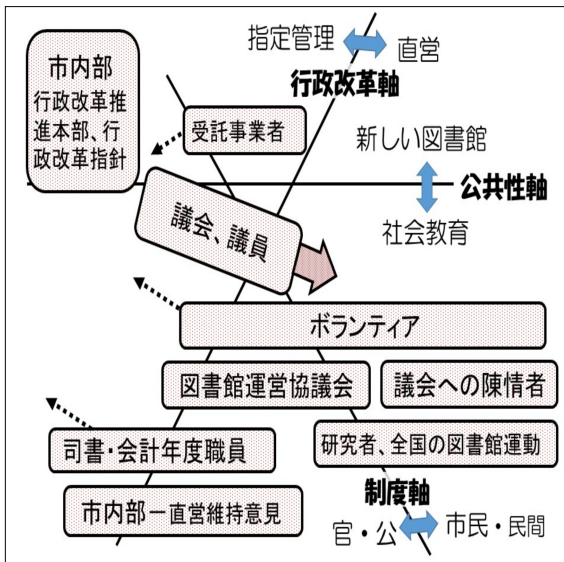


図 図書館問題の対抗軸とアクター

この章では、図書館問題をめぐる対抗軸を設定し、対抗関係からアクターの特徴や関係性をとらえる方法を試みる。この政策過程にかかわるアクターは、ヒトだけではなく組織、つまり市行政、市議会、中央政府、その他の組織が関与している。さらに市図書館という施設・集積された資料と図書館制度そのもの

が、一言で表せば「モノ」が、ヒトや組織との関係性を持っていると考えられる。本稿ではこれらヒトー組織ーモノすべてをアクターと呼ぶ。これらアクター間の関係性が重要であるが、1.2節で述べた理由により推測が含まれる。

図に示すように図書館問題の対抗軸は、第一に公立図書館の公共性軸である。この軸をめぐって、一方の側は、図書館は重要な社会教育施設として、制度も施設・資料も整備されてきたことを擁護する。他方の側は、社会教育施設であることを制度上否定はできないが、「新しさ」を求める。どのような新しさを求めるか、居場所づくりや賑わい創出など言説は分かれる。

第二の対抗軸は、行政改革軸である。この軸をめぐって、一方の側は、公共施設への指定管理導入を進め、職員の会計年度任用職員（以下「非正規」）化を進める。他方の側は、公共施設の直営の維持を主張し、非正規化に消極的でありその任用条件の改善を求める。

第三の対抗軸は、制度軸である。この軸は複数の軸の複合であるが、ここでは地方自治体の組織軸で代表させる。一方の側は、市行政、市議会、付属機関、職員、国政府などであり、いわば「官・公」である。政策の意思決定はすべて官・公側が行っている。他方は、市民、利用者、市民側組織などであり、受託事業者を含めて、いわば「市民・民間」である。

対抗軸で関係性を二分する方法には限界がある。対抗軸を用いると、対抗軸のどちら側であるべきかという理念の混入が避けられないからである。しかし、アクターの関係性を描くための前作業として、対抗軸を設定することによって、アクターは誰で、どのような状況（対抗軸）に依存しているのかを探索する作業には有効であると考えられる。

## 3 図書館問題のアクター

3本の対抗軸を設定し、図に9者のアクターの位置を描いた。一見して分かるように、対

抗軸のどちら側に位置するか明確なアクターはむしろ少ない。これは、2章で述べたように、対抗軸という方法の限界であるが、アクターの置かれた状況と関係性の複雑さの表現に成功しているとも言える。この複雑な状況から数々の非合理性が生まれ、政策過程が変化したと推測できる。

## ア 図書館（モノ・ヒト）というアクター

図には表示していないが、図書館という施設に関わるモノ・ヒトが重要なアクターである。

まず地理的な条件がある。長久手市の閑静な住宅地域にあり、周辺は商店街・繁華街ではなく、賑わいづくりの施設にはなりにくい。敷地面積は2,605㎡と広くはない。駐車場の確保が難しく、駅から800mほど離れているので、多人数集客するイベントには適さない。

ここに小都市としては比較的大きな構造物（4,201㎡）を設置した。派手さはないが、特徴的な概観デザインである。ギャラリー、AVルーム、郷土資料室などの必要なスペースも確保されている。福祉施設と協力した居心



地の良いカフェも用意されている。一口に言えば、社会教育施設としてヒトをひきつける魅力のある施設と言える。

この施設が、1992年6月の供用開始以来30年を経過し、老朽化が進んでいる。この改修に民間資金を導入できないか、という発想が持ち込まれた可能性がある。指定管理という制度についての、素朴な誤解から発している

のではない。

30年余の関係者（ヒト）の努力により、多くの郷土資料や児童書等が収集され、利用も多い。全体で年間約49万点、市内は約35万点の個人貸し出しが行われている（2021年度）。市民一人当たり約8.2点であり、県内平均、全国平均と比べればはるかに多い。登録者数は全体で約5万人、市内2.8万人と多い（2021年度）。多くの個人貸し出しだけでなく、サービスの質も高い。学校図書室との連携や、「図書館講座」「現代美術展」「中学生美術展」「認知症啓発本棚『オレンジ棚』への協力」などの講座など数多くの企画事業を実施している。この高い利用水準、サービス水準を、100人以上のボランティアが分担している。重要なアクターであるので後述する。

この高いサービスについては、『令和元年度長久手市行政評価・外部評価』（2019）でも高く評価されている。「図書ボランティアと協働し、市民参加型の図書館運営を継続する」との「方向性」も示されている。「継続する」との表現に協働を強める意欲が読みとれる。

にもかかわらず同文書では、「総合計画担当、財政担当、行政改革担当による意見」として、「指定管理の導入を検討してください」との方針が下されている。図書館というモノ・ヒトをどのように評価するかの違いによって、鋭い対抗軸が生まれている。

この外部評価を行った「長久手市行政改革推進委員会」は、有識者が行政改革の推進について調査審議する機関である。本稿でも重要なアクターとして図上に描くべきであるが、参加の一形態と言えるのかどうかの評価が定まらない。他方、後述する「中央図書館運営協議会」（以下「運営協議会」）は、指定管理に否定的な見解を示している。

前者は「地方行革指針」（2005閣議決定）など<sup>4)</sup>を受け条例設置された機関である。法律レベルの根拠はない。後者は図書館法に根拠をもち条例設置された機関である。両機関の存在は制度設計上の矛盾などではなく、

法的な根拠にさかのぼって、位置づけの違いを理解するべきだろう。

## イ 政策過程に参加した市民アクター

図上の位置が明確なアクターは、政策過程に参加し、指定管理反対等を訴えた陳情者・市民である。直接民主主義の制度を利用したアクターである。制度軸では市民の側であり、行政改革軸では行革に批判的であり、公共性軸では社会教育施設である図書館を重視する。

陳情（2022.12.1）行動した参加者は、筆者と、ある小グループとの二者であった。市民全体を代表する代表性は持たないが、議会の陳情制度を利用することによって、手続きの公正さと、説明責任などを獲得するという運動手法をとった。

陳情した小グループは、2022年8月頃から学習会（講師、相山女学園大、山本昭和）と話し合いを重ね、問題の重要性を学んだ。学ぶだけでなく、すべての議員と面談し主張を訴えた。なお始動が遅れた背景は不明である。

陳情アクターは、外から政治を形づくる「サブ政治」アクターだったが、行政・首長へ直接接続しようとする運動手法ではなかった。議会へ接続するか、行政・首長へ直接接続するか、議会・議員に否定的な風潮もあるなかで、運動論は分かれるだろう。またこのアクターの特徴として、自身の利害を追ったのではなく、問題の公共性を問うていた。このため当事者性が弱いという困難を抱えている。

## ウ 議会・議員 — 間接民主主義のアクター

図上の位置が大きく変化したアクターは、議会・議員であった。制度軸では官・公の側にあり、市行政と並ぶ代表機関・意思決定機関である。間接民主主義の代表としてのアクターであるので、市民側との接触は多い。

このアクターが市図書館の直営維持側へ大きく動いた。個々の議員の中には指定管理それ自体には肯定的な意見や、行政改革自体に

は積極的な意見が多い。それがなぜ軸の一方へ動いたのか、1.2で述べたように、動いた状況は推測の域を出ない。

長久手市の場合、個々の議員・会派の違いは当然あるのだが、市民側との接触も多く、討議も活発であるなど、議会制が比較的良好に機能しているという背景がある。

議員と職員との接触・意見交換も当然多いだろう。職員内部に意見の違いがあることは、公開情報にも痕跡が見られるのだが、この違いが、議員・議会にどのように反映したのかは、不明である。

議会では図書館の指定管理についても、活発な質疑が行われた。また「日本一の読書のまち」を掲げる埼玉県三郷市の図書館を視察（2022.11）している。この視察自体が、議会・議員の動向とも言える。令和4年には5人の議員（18名中）が一般質問〈個人〉で取り上げ、うち0議員をはじめ3人の議員が、指定管理に反対の立場で質疑を行っている。

第3回定例会（9月）まで行政は、「指定管理者制度導入の方針を決定している」との答弁を崩していなかった。しかし、第4回定例会（12月）では、個人質問第1号Y議員の質問に対して突然、「サウンディング型調査を行った結果、目新しい具体案の提案がなかったため」、指定管理ではなく一部業務委託へ転換し、2024年4月に実施する旨を答弁した。

## エ 運営協議会 — 制度的な市民討議機関

重要な役割を果たしたアクターが、前述の運営協議会である。図書館法と条例に根拠をもつ教育委員会の付属機関であり、市民と専門家の、制度化された討議機関と言える。

対抗軸では形式的には官・公側に位置する。しかし、そのメンバーは6名全員が、学識、市民、独立性の高い機関から選ばれており、実質的には市民の側とも言える。ただ指定管理に妥協的な意見も一部に出ており、行政改革軸の両側を反映した多様な「意見を述べる機関」として機能している。

運営協議会は、「市直営とするのが適当で

ある」との答申（2018.2）を出している。その後もアンケートで広く市民の声を集めることを決め（2021.5、このアンケートは実施されなかった）、指定管理は決定事項と断じる市行政（2022.3）に対して、教育委員会へ「意見書」を提出（2022.5）するなど、重要な役割を果たした。しかし、行政はこの答申等を軽視した。運営協議会に対し、指定管理導入は決定事項であるとして、実施スケジュールを説明している（2022.7）。

## オ 行政 — 政策の実質的な決定アクター

ここでは、政策過程にたずさわる行政組織を「行政」と呼ぶ。時には職員個人や労組などが強くかかわる事例もあるが、本事例の場合、ヒエラルキーに順じた組織・職員によって、決定と変更が行われたと推測する。

行政アクターの内部では、指定管理導入を推進する意見と、直営維持が望ましいとする意見の違いがあった痕跡がある。

行政アクターは、制度軸では当然に官・公側だが、近年の特徴として指定管理などの行政改革軸に無批判であり、公共性軸を考慮せず、民間のノウハウを活用する旨の発言を連発する傾向がある。

前者推進側の代表が行政改革の担当組織である。議会においても「長久手市行政改革推進本部会議（注-副市長と各部長で構成、下部組織として行政改革推進部会）において、体育施設及び中央図書館は指定管理者制度の導入（略）を決定しました」と答弁している。なお官・公側のアクターとして前述の「長久手市行政改革推進委員会」があるが、「行政改革の推進に関する重要事項を調査審議する」

（設置条例）第三者機関であり、個々の行政改革施策の細部を決定しているとは思えない。

しかし、この第三者機関の審議を経て「長久手市行政改革指針【改訂版】」（2019.4）

（以下「行革指針」）が決定されている。この指針では、「新規に設置する公共施設（学校を除く）は、指定管理者制度やPPP/PFIの導入を前提とし、既存施設は、その導

入をママ検討を行う」とされている。図書館は「事業収入の見込みがないが、支出（約8,900万円）が多い」ことを理由に「第一弾」、つまり最初に実施すると位置づけられている。行革指針は支出削減が指定管理の目的であると明言し、図書館の公共性やあり方には言及していない。

この行革指針が策定されるまでは、長久手市は委託や指定管理等の導入については、比較的問題が少ないと思われる事業について、年数をかけて順次実施してきたと言えるのではない。この行革指針改訂版の策定は、市行政の大きな方針転換であったと言えるのではない。この推測を進めるなら、図書館に指定管理を導入するという政策を、決定はしたが4年足らずで変更したという結末は、元の行革の進め方に戻しただけと言えなくもない。だとすれば、このように動かしたアクターは誰であったのか、何故再転換したのか、興味深い経過である。

改訂版策定以後、「行革指針に基づき」と繰り返えされるようになるので、この行革指針自体がアクター化したともみなせる。モノ（指針という紙、行革という言葉）にヒトが動かされる転倒支配であろう。行政改革のあり方、進め方が問われている。

他方では直営維持が望ましいと考える職員もいたのであろう。政策変更に当たっても重要な働きをしたアクターであると想像するが、内情を知る由もない。

直営維持意見の痕跡は、運営協議会での答弁や、『令和2年度長久手市行政評価票（S票：施策評価票）』などの記述に見られる。詳細は省略するが、指定管理によって費用は増額になる、運営協議会の答申と現状を踏まえた検討が必要などの記述を残している。

なお、方針変更の最終的な確認は、11月11日の行政改革推進本部会議でなされたと議会答弁されている。8月に事業者から「サウンディング型市場調査」を実施、結果を10月に公表しているので、12月議会を前に、行政側アクターの意見が、短期間にどのようなプロ

セスで変更され集約されていったのか、内部検証されることが望まれる。

## カ 図書館ボランティア — 協働のアクター

図書館ボランティアという協働のアクターは、対抗軸という方法では表現しにくい存在である。制度軸では市民側にいるとされることが多いが、本事例の場合、彼らは返本・書架整理、図書修理、読み聞かせなど、図書館本来のサービスをしっかり担っている。運営に無くてはならない存在、つまり「公」の側にいると言える。ただし、無報酬である。

彼らは社会教育施設としての図書館だからこそ自発的に集まっていると思われるので、公共性軸での立ち位置は明らかである。しかし、行政改革軸での立ち位置は不安定である。彼らは市の仕事に貢献し、素朴に自己実現していると思われる。だが、たとえば読み聞かせというサービスは、指定管理後に受託事業者から委任される関係に変わったとしても、提供するサービスそれ自体は変わらない。つまり指定管理者の運営側の立ち位置が変わる。

問題は、立ち位置に大きな影響を受けるボランティアに対して、正式には何の説明もなされなかったことである。指定管理後も活動を継続するボランティアはいるだろう。しかし、自分たちが頑張れば頑張るほど、つまるところ事業者の利益が増えるだけだと気づいていくのではないか。

なお、長久手市のボランティアは、小都市としては異例の100名以上いる。だが、8グループ・個人がそれぞれに活動しており、連絡組織が無かった。このため対抗的なアクターとして顕在化することはなかった。

ボランティアという存在は、協働の重要なアクターとして近年高く評価されるが、行政改革と一体化されやすい面があると言える。

## キ 司書 — 行革の犠牲者としてのアクター

直接図書館サービスを担っている司書は、最も行政改革の影響を受けているアクターで

ある。犠牲者と言ってもよいだろう。制度軸では官・公の側に立つが、15名の司書全員が非正規雇用であり、支払われた報酬額実績は2,682万円（2021年度）にすぎない。劣悪な勤務条件に耐えているのは、図書館の公共性を支えている誇りがあるからだろう。指定管理移行にともなって、行政改革軸での位置はさらに弱者の立場になる。1年の契約期間を継続されなければ、退職せざるを得ない。受託事業者から就職の誘いはあるだろうが、勤務条件や環境が時間とともに変化することは避けられないだろう。受委託関係では、市職員からの直接の指示はできなくなるので、事業者側の立場で、現場を知っているだけに責任を負わされることになる。

司書・非正規が労働組合に加入し、指定管理問題に対して労使という対抗軸を作っている自治体もあるが、長久手市の場合は、この対抗軸は作られていない。このため本事例では、犠牲者でありながら、司書はアクターとして顕在化していない。なお、労働組合に未加入の状態は、事業者側の被雇用者の立場に移行しても続く可能性が高い。

## ク 研究者、全国の図書館運動

研究者ならびに全国の図書館を良くする運動の団体を、独自のアクターとしてあげなければならない。

研究者は、運動上の特定の方向を持つわけではないので、対抗軸上は幅広く表現される。しかし、先行研究を管見する範囲では、20年の実績をふまえて指定管理を賛美する論者は少ないのではないか。他の公の施設とは異なり、図書館についての論調には、社会教育施設としての重用さが認知されているように思われる。つまり制度軸では市民の側に立つ論調が多いのではないか。なお研究者は、国、自治体の第三者機関に加わり、図書館行政のあり方に大きな影響を与えており、制度軸上の立ち位置は双方にまたがる。

多くの自治体に、図書館に関わるヒトの交流、協力、政策提言などを行う団体が存在す

る。全国的な連絡組織として「図書館友の会全国連絡会」や「自治体問題研究所」などがある。資料や論文、経験の蓄積があり、市民側の活動を支えている。しかし、長久手市には連絡組織は存在していなかった。

## ケ 受託事業者 — 指定管理の推進アクター

受託事業者の対抗軸上の位置は言うまでもない。サウンディング型市場調査には、3社参加した。受託能力のある事業者が減少している背景もあるだろう。新規参入するため、まずは受付業務からノウハウを習得したいという事業者もいるだろう。

施設の老朽化や交通の便、地理的条件の悪さなどの影響もあるだろう。提案書では「適切な予算化」や「飲酒や雑貨等の販売」などを求めているが、長久手の図書館は、民間企業としては魅力が少なかったのではないかな。

なお、調査の「実施要領」では、「概算指定管理料の内訳」の「提案」も求めている。しかし、管理料の提案は無かったとのことだ。役所から金額の見積もり（提案）を求められて、返答しない業者がいるとは初耳である。

## コ 国 — 制度制定アクターの二面性

国は、図書館の公共性軸と行政改革軸、この両方の制度を設計し、制定した二面性のあるアクターである。

図書館の指定管理について、文科大臣の国会答弁や総務大臣の発言などでも、「なじまない」と繰り返されており<sup>5)</sup>、対抗軸上の位置を定めにくい。「国民の教育と文化の発展に寄与する」べき（図書館法1条）とする制度を、簡単には崩せないからであろう。制度そのものを、ある種のアクターであると理解することはできないだろうか。

国、地方での行政改革は、1980年代頃から始まったが、簡素化・合理化のための行政改革は、自治体における行政運営の中心であり続けている。1990年代から始まった地方分権改革に期待が集まったが、「未完の分権改革」に終わっている。2000年代に入り、指定管理

者制度など新しいタイプの行革手法が取り入れられた<sup>4)</sup>。これが単なる簡素化・合理化の手法の一つとして、自治体職員に理解されているのではないかな。

しかし、指定管理の要件は、「公の施設」の「設置目的を効果的に達成するために必要」であることとなっている（地自法244条の2）。単なる経費の削減を目的に、制度を導入することは認められていない。住民の福祉を増進するという図書館の目的に適合していることが指定管理の要件である。図書館の目的は、社会教育法<sup>6)</sup>の精神に基づいている。社会教育法の精神とは、ひいては教育基本法や「日本国憲法の精神にのっとり」、「民主的で文化的な国家を更に発展させるとともに、世界の平和と人類の福祉の向上に貢献することを願う」ものである（教育基本法前文、社会教育法1条、同3条）。

図書館をどう改革するのか、自治体は国の制度の二面性を理解しなければならない。

## サ 「まち研」 — 非制度的な対話のアクター

図書館問題には、「みんなまちフォーラム実行委員会」（以下「まち研」）という市民団体が関わっている。しかし、対立軸を置いた図には、あえてこのアクターを描いていない。

この団体は、「長久手市みんなで作るまちづくり条例」（2018.7施行、以下「みんなまち条例」）の策定過程に参加した市民の一部が、引き続き活動しているものである。

まち研は、条例の検証のための対話型の集会をこれまでに3回開催している。この場には市民だけでなく行政職員や議員も参加している。そのうち2回で図書館問題をテーマにした対話グループが生まれた。また、まち研のコアメンバーが2回の学習会を開催したと聞いている。非制度的な対話の場をつくることを目的とした市民アクターである。

しかし、イで述べた参加行動をとった市民アクターとは違い、対話・学習以上の行動は、今のところ起きてはいない。対話の場では対立軸を置かない手法が使われる。この手法に

よって、長久手市の住民はバラバラに孤立しているわけではないことを示したとも言える。しかし、対立軸を設定しない対話的手法を変えないままで実行可能な行動は、自助・互助・共助の範囲にとどまるのかもしれない。

一般的に市民グループは、対話・学習プロセスから活動を始めることが多い。では対話・学習の場から参加や協働という行動・運動へ、さらには対話の成果を政策へ接続させるには、どのように展開させるとよいか。対話・学習によって育つ個人的なネットワークは、公共的・組織的なネットワークへ育つのか。その方法は開発途上であり、別稿の課題とする。

## シ 図書館の一般利用者と市民 — 潜在アクター

図書館の一般利用者と市民は、今回の図書館問題では、全く潜在化していたアクターであるので、図上には表現していない。しかし、彼らは強い利害関係者である。一般利用者は、図書館サービスが変化すれば、最も影響を受ける。一般市民にとっても、納税者、主権者として重要な問題であった。

この潜在したアクターは表出できるのか。首長や議会という代表制度、陳情など議会への参加制度、みんなち条例などの規範、また参加・協働・互助の運動は、表出させる可能性を持っているのか、今後の課題である。

## 4 図書館問題の経過

本稿の目的の第一は、政策決定—変更の過程を記述することだった。しかし、政策過程のアクターについて、先に3章に書いた。その理由は過程や経過を書こうとしても、筆者にはアクターの頭在化した言動や関係しか知り得ないからである。以下年表形式で経過を述べるが、この年表は筆者が採録できた事項だけの記述である。

研究方法として、詳細な年表の作成と「主体リスト」および「主体関連図」の作成をあわせることが有効であるとされている。また

筆者は、詳細な年表から出来事の文脈を読みとる手法を用いてきた。しかし上記の理由により、この年表はアクターと文脈を探索するための不完全な記録である。それでもこの年表作成作業によって、図の対抗軸が浮かび上がり、アクターの関係性の探索が進んだ。年表という方法の新たな有効性を確認した。

### 年表 図書館問題の経過

- 2003.6 地方自治法改正、指定管理者制度。
- 2004.4 2005年度～2009年度の長久手市『第3次行革大綱・集中改革プラン』策定。2007年度指定管理者制度を初導入。
- 2005.3 総務省、「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針」。
- 2015.8 総務省「地方行政サービス改革の推進に関する留意事項」。「指定管理者制度等の活用」に努めること。
- 2015.9 吉田一平市長二期目就任。現在三期目。
- 2017.4 行政改革推進委員会の答申を経て、『行政改革指針』を策定。「行政サービスのオープン化・アウトソーシング等の推進」等の一般的な指針を決定したのみ。
- 2018.2 「長久手市中央図書館管理運営検討委員会」において管理運営方法について検討され(2017.10～)、当委員会から運営協議会に、「今後の長久手市中央図書館の管理運営形態について(答申)」運営協議会は「市直営とするのが適当である」ことを承認。下線は筆者、以下同。
- 2018.3 長久手市教育委員会に、運営協議会から「答申書を踏まえ、現在の職員制度・予算規模を前提に考えれば、当協議会の結論としては、本市図書館の管理運営形態は『直営』とするのが適当であると考える。なお、将来、職員制度・予算規模などの諸条件が変化した場合には、再度検討する必要があると考える。」との報告がなされ、承認された。この「将来…諸条件が変化した場合」という付帯条件が悪用されることになった。



- 2018.7 「みんなでつくるまち条例」施行。
- 2019.4 行政改革推進委員会の答申を経て『長久手市行政改革指針【改訂版】』策定。図書館は行革の「第一弾」とされた。
- 2019.8 長久手市行政評価実施要領(2012)に基づき「令和元年度『長久手市役所の仕事』通知表」の作成 ～長久手市行政評価・外部評価～の結果についてで、図書館の外部評価を実施。外部評価委員から高い評価を受ける。
- 2020.3 図書館の指定管理を「導入の検討」とすると事務局から運営協議会に告げられ、運営協議会で協議することとされた。
- 2021.2 行政改革推進委員会に『令和2年度長久手市行政評価票（S票：施策評価票）』提出。「中央図書館（管理）の見直し」では、「指定管理者制度を導入することにより、民間の新たなサービスを提供し、サービス向上につながると考えられるが、現在の図書館運営にかかる費用（人件費など）よりも増額となる見込みである。」「改善ポイント」として、「指定管理者制度だけでなく、一部委託など部分的に外部委託できる事業の検討が必要」、「指定管理者制度の導入にあたっての情報が不足している。」しかし、「今後の方向性、改善点」として、「令和2年度は導入館への調査を継続し、当館における方針を決定する。令和5年度までを目処に方針に従い、新たな管理運営の実施、検証を行う」とされた。
- 2021.5 運営協議会に県内図書館の委託状況などの資料が提出され、非来館者も含めて広く市民の声を集めて分析し、その上で図書館の運営体制について方向性を出していく旨を決定。
- 2022.3 運営協議会に「令和6年4月から指定管理者制度を導入する方向であること。スケジュール概要は、令和4年度上半期にサウンディング型市場調査の実施、下半期に条例の一部改正を行い、令和5年度に指定管理者を募集、選定すること。進捗状況は図書館運営協議会へ報告していく」と報告。
- 2022.3 市議会で0議員が、図書館の指定管理には疑問がある旨の質疑。
- 2022.5 運営協議会は、『長久手市中央図書館への指定管理者制度導入決定に関する意見』を長久手市教育委員会へ提出。長久手市議会は「今後、指定管理者委任に関して議会でお諮りになるにあたってのご参考」にしてほしいと記述。
- 2022.5 まち研「みんまちフォーラム」開催。
- 2022.\*\* 名古屋市の市民グループのI氏より、図書館問題についての情報と働きかけ。
- 2022.6～8 サウンディング型市場調査実施。11月結果公表。
- 2022.8 図書館問題を考える市民の「有志の会」第1回学習会、講師山本昭和本氏。
- 2022.11.11 行政改革推進本部会議にて指定管理の方針変更を決定。
- 2022.11.24 運営協議会(非公開)開催。
- 2022.12.1 議会で二者が指定管理に反対等の旨を陳情。
- 2022.12.7 議会の一般質問で、一部委託へ方針を変更する旨の答弁。仕様書作成の後、2024.4より委託を実施する。

## 5 小括

本稿は、政策が一旦決定され変更された、特異とも言える事例を取りあげ、年表作成という方法で顕在化した過程・経過を記述した。この作業によって、図書館問題の対抗軸、つまり公共性軸、行政改革軸、制度軸を発見し、対抗軸を使って潜在的アクターを含めて、アクター間の対立と協力が描けることを示した。また、対抗軸に照らしたアクターの位置などを記述することによって、限定的ではあるが多様な関係性を示した。さらに潜在的なアクターがどの位置に存在するかを、仮説的に示すことができた。

社会運動の視点から得られた含意は、i アクターを析出するために、対抗軸という方法が有効であることを再確認した。ii 複数の対

抗軸を発見・設定することによってアクター間の複雑な関係性を示すことができるという仮説を提示した。iiiまた対抗軸上に描いたアクターの立ち位置から、他のアクターとどのような協力が可能・課題であるか、どのような対立が起こりうるか、予測できる可能性を示した。ivこのアクター間の協力と対立について、限定的であるとしても記述しやすくなることを示した。たとえば図書館運営協議会と行政改革推進委員会、二つの審議会の関係の重要性である。つまり行革のあり方と進め方の制度設計が課題であることを示した。vまたアクター間の関係性は複雑であり、対立していることを示した。近年長久手市政が理想化する、共同の利益で結ばれた同質的な地域コミュニティとは、実態は異なっている側面を描いた。つまりコミュニティを再構築しても、図書館問題は解けないことを示した。

研究上の課題は数多いが、一点だけ述べておく。本稿は、対抗軸を使う作業仮説をたて、探索的に記述して新たな仮説を立てた。

仮説的に制度軸という対抗軸を立てたが、細かく見れば制度軸は複数の副軸の合成である。〈行政対議会〉対 有権者の軸、委託者としての市行政 対 受託事業者の軸、自治体 対 国家の軸、正規雇用・管理職 対 非正規・司書の軸などの副軸である。

さらにこの図には表現しにくい対抗軸が背後にある。1本目は価値観の対抗軸である。たとえば市図書館の施設の状態、蓄積した図書資料、地理的条件、蓄積したヒトの関係性など、つまりモノ・ヒトをどのように評価するかに強く影響する価値観の対抗軸である。価値観の軸は幾つにも分岐するので、図書館問題は、対抗軸という方法では表現しにくくなることを示唆している。たとえば開館30年を経て老朽化した施設の改修をどうするかについての認知の軸や、蓄積したヒトの関係性をどう評価するかについての認知の軸は、対抗軸では表現しにくいだろう。

2本目は、図書館サービスの供給者と需要者（図書館サービス利用者と一般市民）との

対抗軸である。本稿の図は、供給者側のアクター中心に描かれている。需要側のアクターがほとんど顕在化していないからである。顕在化していないので、需要側の潜在的利害を今後どのように発見し、誰が代表するのか大きな課題である。大きく言えば、民主主義の在り方である。

とりあえずは窓口業務の委託によるサービス変化が、利用者にとってどのような影響を与えるか、レファレンスの水準をどのように維持向上させるか、この影響をどのように評価するかが課題となるだろう。

3本目は、行政内部（職員や付属機関）の対抗軸である。内部にも意見の違いがあったと思われるのだが、対抗軸を設定しにくい。

以上のような対抗軸の設定しにくさ、複雑さは、アクターの関係性を描く手法として、対抗軸を用いる研究方法の限界から来ている。この限界とは、そもそも政策過程の合理性・非合理性は、二項対立的ではなく、政策は状況に依存し、ある限られた範囲でしか合理的であることができないことから由来する<sup>6)</sup>。状況は流動的なので、対抗軸で関係性を二分することには限界がある。政治機会の変化、たとえば本事例の議会で起きた状況変化・流動化は、どこでも起こりうる。

しかし、アクターの関係性を描くための前作業として、対抗軸を設定することで、アクターがどのような状況に依存しているのかを発見する作業には有効であると考えられる。

## 注)

- 1) 図書館友の会全国連絡会2022「『ツタヤ図書館』の“いま”-公共図書館の基本ってなんだ? 3版」[https://totomoren.net/officialwp/wp-content/uploads/20220501tsutayalib-now\\_vol.3.pdf](https://totomoren.net/officialwp/wp-content/uploads/20220501tsutayalib-now_vol.3.pdf) 2023.2.1参照。
- 2) 桑原芳哉2022「公立図書館の指定管理者制度導入状況：2018年度以降の動向を中心に」尚絅大学研究紀要人文・社会科学編第54号。
- 3) 長久手市議会 会議録の検索 議会運営委員会 会議録(令和4年) 令和4年11月21日。
- 4) 田中啓2010「日本の自治体の行政改革」財団

- 法人自治体国際化協会, 政策研究大学院大学  
比較地方自治研究センター。
- 5) 田中伸樹2016「公立図書館への指定管理者制度の導入についての検討」『環太平洋圏経営研究第18号』。
- 6) 島田善規2020「非合理的政策から生まれた『良い』政策—長久手市『平成こども塾』の事例から—」『東海自治体問題研究所所報, 通巻689号, 690号』。

★本原稿は、所報掲載後、冊子化するにあたり修正した内容を反映したものとなっています。冊子には注3で紹介した「陳情書」を資料として掲載しています。

2023年3月発行、頒価200円（東海自治体問題研究所HP「関係書籍の案内」頁参照）