

**科学研究費助成事業 研究成果報告書**

平成 28 年 6 月 10 日現在

機関番号：11301

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2013～2015

課題番号：25381063

研究課題名(和文) 地方自治体における図書館施策の論理と戦略に関する調査研究

研究課題名(英文) Research on logic and strategy of local government's library policy

研究代表者

泉山 靖人 (IZUMIYAMA, YASUTO)

東北大学・大学院教育情報学研究部・助教

研究者番号：00322983

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,300,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は生涯学習行政の変容が図書館行政に及ぼす影響を明らかにすることを目的に、行政組織の再編成、生涯学習行政の内容の変化、児童サービスや学校に対する支援への影響を調査した。それとともに変化しつつある図書館行政の推進体制がいかなる論理で構築されているかを検討した。19回のインタビュー調査ならびに34箇所の事例調査の結果、「まちづくり」「ひとづくり」の論理による変化が生じており、図書館行政の対象領域が拡大しつつあることが確認された。

研究成果の概要(英文)：The purpose of this research is to clarify the influence of the transformation of lifelong learning management system upon library policy of local public bodies. Viewpoints of this research are reorganization of administrative organization, changes in lifelong learning policy, changes in children service of library, cooperative action among library and school. Through 19 interview surveys against local authorities, libraries, schools and other organizations, and 34 inspection, the main findings are as follows. 1. Library policy is changed with "HITO-DUKURI", human resources development policy and "MACHI-DUKURI", community development policy. 2. Change of library policy shows expansion, not replacement of former factor.

研究分野：教育学

キーワード：教育行政 生涯学習 地方自治 図書館 学校教育

## 1. 研究開始当初の背景

### (1) 社会的背景

地方教育行政機構は1980年代から教育委員会と首長部局の連携による総合行政化や財団方式による運営への転換、地域団体等との協働・連携など様々な変容を見せてきた。これらを考察した研究には、生涯学習分野に関するものとして松井一磨(現・東北大学名誉教授)を代表とする一連の科研費研究の成果(『生涯学習推進下の地方教育関連行政の研究』(1993年)、『生涯学習の推進に関わる地方自治体の責任領域と事業展開』(1996年)、『地方自治体における生涯学習推進の基礎システム構築の調査研究』(1998年))がある。

また、地域と学校の連携・協働に関する研究としては『地域教育経営サポートシステムの構築に関する調査研究』(研究代表者:宮腰英一(東北大学)2001年)などがある。

近年では、市町村合併などの自治体基盤の変化や「小さな自治体」への志向、それらと並行する住民や民間事業者との連携・協働による行政推進の取り組みなどを背景とする地方教育行政機構の再編に伴い、自治体の生涯学習も再編が進行しつつある。また、生涯学習施策の目標に地域人材育成(ガバナンス形成やキャリア形成)が位置づけられるなど生涯学習概念にも変容が生じており、この潮流の中で生涯学習事業を首長部局に移管し、市民協働やまちづくりの文脈に位置づける例も現れている。これらを考察した科研費研究には、『成人学習施策にみる公共管理システムの転換に関する調査研究』(研究代表者:大桃敏行(現・東京大学)2007年)、『ネットワーク型ガバナンスによる教育支援システム再編に関する日英比較研究』(研究代表者:宮腰英一(東北大学)2009年)、『地方行政基盤の変動による生涯学習施策の転換に関する調査研究』(研究代表:背戸博史(琉球大学)2011年)があり、また日本社会教育学会も『日本の社会教育』第53集(2009年)において「自治体改革と社会教育ガバナンス」をテーマとした特集を組むなど、自治体の行政機構の変容が生涯学習行政に及ぼす影響とその課題は大きな研究テーマとなっている。

### (2) 先行研究に残される課題

これらの先行研究は、生涯学習施策の動向を踏まえてその時々々の課題と政策的な取り組みについて明らかにしたものであるが、生涯学習施策を分析するにあたり、公立図書館は概して分析対象とされず、また人材育成等に着目する中で生じる行政機構等の再編が未成年者の学習環境に及ぼす影響はほぼ考慮されていない。

また、「地域の情報ハブとしての図書館 - 課題解決型の図書館を目指して - 」(2005年1月、図書館をハブとしたネットワークの在り方に関する研究会)および「これからの図書館像 - 地域を支える情報拠点をめざして

~」(2006年3月、これからの図書館の在り方検討協力者会議)を通じて示された図書館を地域の課題解決に向けた情報サービス拠点とするとの図書館像は、図書館行政の対象領域を従来の文化行政・教育行政の範囲を超えた、まちづくりやビジネス支援などの従来は首長部局が中心となって展開してきた政策分野へと進出する動向を促進しつつある。しかし、補助執行などの手続きを経た公立図書館の首長部局化は、教育委員会の会議への所管部署の参加頻度の減少や、図書館における未成年者に対するサービスの優先順位の低下など、図書館行政の教育行政としての性格を低減させる影響も及ぼしつつある。

### (3) 申請者の研究経歴との関係

申請者は自らが関わる一連の研究において、生涯学習施策の最新の動向の調査により、

生涯学習施策が、成人学習の原則変容によりその重心が社会参加の方向に移動しつつあり、それともなう組織再編が生じていること、公立図書館行政も生涯学習行政の再編の影響により首長部局への移管が生じていることを確認し、さらに公立図書館と学校図書館を包含した図書館システムを対象とする調査からは、中小規模の自治体においては公立図書館が図書館システムの維持運営において重要な役割を果たしていること、

そこでの公立図書館の役割は単純な図書館資料の提供にとどまらず、学校図書館および学校教育の遂行に深く関わっていることを確認してきた。

## 2. 研究の目的

本研究の目的は、近年の生涯学習行政の変容に関する知見を基に、課題解決支援サービスの展開を通じて貧困支援やビジネス支援など行政課題化する領域へとその対象を拡大しつつある図書館行政の変容に研究の射程を広げることにより、図書館行政がいかに変容し、その図書館施策はいかなる推進体制を構築しているのかを明らかにするとともに、そのような変容の渦中における学齢期児童生徒を対象とする図書館施策の構築・再編状況を明らかにし、それらの分析を通じて自治体における図書館を含めた広義の生涯学習戦略を支持する論理を明らかにすることにある。

これらを踏まえ、研究期間において、以下の4点を明らかにする。

(1) 行政機構の再編が進む自治体において、生涯学習行政の変容が図書館行政に及ぼす影響を明らかにする。

(2) 図書館行政の変容が、公立図書館の組織及び事業内容に対しいかなる影響を与えているのかを究明する。例えば、生涯学習に関わる組織が首長部局に移管されている事例において、公立図書館が移管されるか、教育委員会所管が維持されるかはこの反映と考えられる。

(3) 生涯学習行政の変容が公立図書館に影響

を与えている事例において、児童サービスやヤングアダルトサービス（主に10代の利用者を想定した蔵書構成や事業プログラム）、学校図書館支援がどのように位置づけられ、またそれらのサービスを遂行する体制がどのように構築されているのかを究明する。

））～）を踏まえ、生涯学習施策の転換による公立図書館行政の変化を捉え、その推進体制がどのような論理で構築されているのかを究明する。

### 3. 研究の方法

研究は大きく2つの柱により実施した。一つは理論的研究であり、手法としては文献研究を中心とした。その際には後述する訪問調査において収集した、各自治体の関連資料をも対象とした。

もう一つの柱は、関連する実践例に関する事例調査である。この調査は、現地視察および担当者等の関係者に対するインタビュー（事前に調査事項を提示した上での聞き取り調査）で行うことを基本としつつ、予備的調査を兼ねてシンポジウム等への参加により実践例の資料の収集をおこなった。

### 4. 研究成果

本項では、理論的研究を踏まえた分析をおこなっていることから、事例調査の成果を中心に記述する。

#### (1)宮崎市事例

本研究においては、過去に調査を実施しており、本研究において継続調査を実施した宮崎市の事例が、他の自治体を分析する上で比較対象となるモデルとして位置づけられる。そこで、まず、宮崎市事例の概略を記述する。

生涯学習行政の変容の影響：宮崎市においては、市民のボランティア活動を推進する施策が推進された。

行政の変容が公立図書館の組織及び事業内容に及ぼす影響：この施策の中で、2000年より市立図書館をNPOによる運営（業務委託）とし、経時的に委託業務の範囲を拡大している。その際に、市民協働を掲げる施策と相まって導入された市民ボランティアの組織化および研修等が当該NPOの業務とされ、200回を超える研修プログラムが開発され、実施されている。

この組織の変更に伴い、教育委員会生涯学習課の図書館に関わる分掌事務はNPOとの連絡調整の他は図書館協議会、予算、施設設備管理および総括とされている。

児童サービスおよび学校図書館支援等の体制の構築：以上の動向が児童コーナーの業務委託より始まったことを含め、学校ネットワーク事業等がNPOの業務として運用されている。

公立図書館行政の再編の論理：に示したボランティア推進の施策の中で、市民ボランティアを組織化して図書館運営をNPOが担う体制が構築された。この施策に対しては図書

館職員の専門性の確保の面での課題が指摘でき、より高度な課題解決に向けたサービス提供の可否についてはさらなる追跡調査が必要である。一方で、市民参加型の運営としてはボランティアの資質向上策を伴いつつNPOの業務領域を拡大し、一方で行政が権限を留保することで公共性を確保しようとしていることに見られるように、官と民の役割分担を伴う市民協働の論理が確認できる。なお、委託契約上は直営時（嘱託職員を含む）に比して減員は生じておらず、むしろ増員となっている。

一方で調査時点においては、合併により宮崎市となった旧佐土原町地区の宮崎市立佐土原図書館についてはボランティア制度の大規模な導入はなされておらず、運営体制も異なっており、宮崎市立図書館のモデルがそのまま適用できるかは不明である。

#### (2)他の自治体の事例

宮崎市事例を踏まえ、他の自治体における動向の調査結果の一部を本研究の分析視点に基づき記述する。

生涯学習行政の変容の影響：伊万里市においては、子どもの心の豊かさの涵養を意図した家読（うちどく）およびまちづくりに対して図書館が大きく関わっている。特にまちづくりについては、図書館の基本コンセプト作りの段階から市民活動の場となることが盛り込まれ、文化団体等のヒアリングを踏まえた設計がなされている。一方で、市民を中心としたイベント等が継続しておこなわれ、まちづくりイベントとの連携も進められている。これらの市民活動との関係において、図書館では「自立化」「自主性尊重」など6個の原則を掲げ、行政と市民の対等な協働関係を構築している。

また、家読は市長の施策として始まったものであるが、学校・公民館等の活動を図書館がアシストしており、この点でも学校等の地域で活動する組織との協働関係が構築されている。

行政の変容が公立図書館の組織及び事業内容に及ぼす影響：恩納村文化情報センターは地域観光の振興がその設置目的に含められており、観光情報フロアを持つ施設となっている。観光情報フロアは商工観光課の運営となっており、その意味では複合施設と言えるが、リゾートホテルのラウンジへの本の貸し出し（団体貸出）など、図書館としての観光振興への取り組みもなされている。

北中城村あやかりの杜では、アクセスバスの運行により学齢期児童生徒のみならず一般住民が来所し、イベント参加を含む交流機会を提供することでまちづくりに関わっている。

児童サービスおよび学校図書館支援等の体制の構築：小郡市では学校図書館支援センターの構築とともに公民館に分室を設置し、地域の子育て支援をもおこなっている。子育て支援については伊万里市も同様の体制が

構築されている。

浜松市立図書館では、学校図書館支援の学習支援パックを作成・貸し出ししているが、同佐久間図書館ではこれらを書架に排架し近隣の教員が随時現物を確認できる体制を構築している。また、浜松市立図書館中央図書館では図書館主事として派遣された教員を含む体制で学校図書館支援センターを設置し、教員ベースの専門性と司書ベースの専門性を結びつけた活動を展開している。

#### 公立図書館行政の再編の論理

以上の事例に見られるように、本研究において調査対象とした、図書館行政の対象領域をまちづくり・ひとづくり(学校支援を含む)に拡張した事例においては、a)業務をこれらの活動の実践例として組み替えた事例と、b)従来の業務を維持しつつ対象を拡張した事例が確認された。後者においては、従来の図書館行政の担い手である生涯学習・社会教育部局にとどまらず、学校教育部局、あるいは首長部局との連携による複合的な体制を構築している例が確認され、いわゆる「縦割り」の体制から行政内部の横断的な連携を構築しつつ、図書館のサービス領域を拡張していることが確認された。

同時に、調査事例においては、従来の業務を維持しつつ新たな業務を追加する例が多く見られ、前述の行政内部の横断的な連携がこれを可能としたと考えられる。

#### (3)調査の実施記録

インタビューを含む訪問調査対象：置戸町生涯学習情報センター、札幌市こども未来局、同市民まちづくり局、札幌市教育委員会、北海道大学附属図書館、盛岡市教育委員会、盛岡市立繫小学校、同中屋敷公民館、浜松市立図書館中央図書館、瀬戸田町 B&G 海洋センター、小郡市立図書館、伊万里市民図書館、同市立黒川小学校、同黒川公民館、伊萬里まちなか一番館、菊池市立泗水図書館、宮崎市立図書館、北中城村あやかりの杜、恩納村文化情報センター

資料収集・視察を目的とした訪問調査対象：北見市立留辺蘂図書館、同端野図書館、同常呂図書館、訓子府町立図書館、札幌市立中央図書館、一関市立図書館、白河市立図書館、新潟県立図書館、東京都立多摩図書館、千代田区立千代田図書館、浜松市立城北図書館、同天竜図書館、同春野図書館、同竜野図書館、同佐久間図書館、同水窪図書館、津山市立図書館、広島県立図書館、春日市立図書館、佐賀県立図書館好生館分室、武雄市立図書館、宮崎市立佐土原図書館、宮崎県立図書館、くまもと森都心図書館、熊本市立植木図書館、同男女共同参画センター、同城南図書館、荒尾市立図書館

その他、セミナー参加等による資料収集対象：岩手県立図書館、陸前高田市立図書館、鶴ヶ島市立図書館、神戸大学附属図書館、鳥取県立図書館、安来市立図書館、瀬戸内市立図書館

#### 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計 1件)

泉山靖人ほか「自治体における地方創生の試み 伊万里市の教育関連施策を事例として」『教育制度学会『教育制度学研究』査読無、第23号掲載予定

〔学会発表〕(計 1件)

泉山靖人「公共図書館によるまちづくり・ひとづくりに関わる取り組み～伊万里市民図書館と市民・関連団体等との関係に着目して～」教育制度学会第22回大会、2015年11月8日、奈良教育大学(奈良県・奈良市)

〔図書〕(計 1件)

泉山靖人「専門職制の強化と市民協働」日本教育制度学会編『現代教育制度改革への提言：日本教育制度学会20周年記念出版』(東信堂、2013年)112-127頁

〔その他・公開研究会〕(計 3件)

泉山靖人「「教育」と図書館の自由～現職教員研修の題材として～」第4回みちのく図書館情報学研究会、2014年6月21日、東北大学(宮城県・仙台市)

シンポジウム「ラーニングコモンズ」第6回みちのく図書館情報学研究会、2014年12月6日、東北大学(宮城県・仙台市); 指定討論者

シンポジウム「法情報と図書館」第9回みちのく図書館情報学研究会、2015年12月19日、東北大学(宮城県・仙台市); テーマ研究会・司会

〔その他・会報記事〕(計 1件)

泉山靖人「被災地訪問調査の記録から」としよかん・文庫友の会『としよかん』125号(2013年5月)p.16

#### 6. 研究組織

##### (1)研究代表者

泉山 靖人 (IZUMIYAMA, Yasuto)

東北大学・大学院教育情報学研究部・助教  
研究者番号：00322983