

# 調査研究報告書

## まちづくりにおける公共図書館整備事業の学際的研究

代表 山 田 健 (静岡大学 専任講師)  
共同 河 本 毬 馨 (山梨英和大学 助教)  
谷 遼 大 (立命館大学 准教授)  
山 田 拓 実 (豊橋市役所 職員)

2025 年 (令和 7 年) 5 月

一般財団法人 第一生命財団



第一生命財団 2023 年度 都市とくらしの分野研究助成（奨励研究部門）

## まちづくりにおける公共図書館整備事業の学際的研究

代表研究者 山田 健（静岡大学専任講師）

共同研究者 河本毬馨（山梨英和大学助教）

共同研究者 谷 遼大（立命館大学准教授）

共同研究者 山田拓実（豊橋市役所職員）

### [研究報告要旨]

本研究は、都市研究の現代的主題である「まちづくり」について、当該事業の起爆剤とされる傾向にありながらも本格的に分析されるに至っていない公共図書館整備事業を分析することで、新知見の導出を試みるものであった。この課題に対して、行政学・図書館情報学・公法学・行政実務といった専門性を有するメンバーが、実地調査や議論をともにしながら、学際的に分析対象へと接近した。具体的には、河本（図書館情報学）と谷（公法学）が理論的な分析を深め、山田健（行政学）と山田拓実（行政実務）が事例をもとにした実証的な分析を深めた。

結果、まちづくりにおける図書館整備事業に関する新知見やその手がかりに辿り着くことができ、一定程度その狙いは達成された。河本は、都市計画における図書館の位置付けについて文献の網羅的分析から迫った。分析によれば、公共図書館の都市計画上のレゾンデーターは、都市計画を策定するための基盤や都市のコミュニティを保護育成するための基盤にある。この分析からは、明確な目的意識のもとで図書館を都市政策として整備する理論的視座の萌芽が見出された。谷は、図書館の「知る権利」の保障を法学的に検討した。図書館では時に「迷惑利用」に対して貸出や入館を規制する場面が生じるものの、近年はその法的訴訟が増加しているという。この fact に目を向けること自体が従来の研究に対する大きな貢献であるが、その上で谷は地方自治法を直接的な根拠とした規制が認められないことや条例による規制権限の明確化が望ましいことを明らかにし、図書館の権利保障の在り方に豊かな示唆を与えた。山田健は、官民関係や地方自治の観点から図書館整備事業に焦点を当て、指定管理化したにもかかわらず再び直営へと戻す逆行現象を跡づけるとともに、その現象を専門性・経済性・民主性の観点から分析した。その分析は、地域の衰退と呼応する公機能の縮小あるいは都市が担う役割の拡大を見出すとともに、図書館の存立基盤をなす価値の所在を実証するものであった。山田拓実は、「人」と「情報」がまちづくりにおける実務的な鍵概念となることを体得した。



## **Interdisciplinary Research on Public Library Development Projects in Community Development**

Ch. Ken Yamada (Shizuoka Univ.)

Mem. Marika Kawamoto (Yamanashi Eiwa College)

Mem. Ryota Tani (Ritsumeikan Univ.)

Mem. Takumi Yamada (Toyohashi City)

This study attempted to derive new insights by analyzing public library development projects, which tend to be regarded as catalysts for urban development, a contemporary theme in urban studies, but have not yet been analyzed in depth. To address this issue, members with expertise in public administration, library and information science, public law, and administrative practice conducted field research and discussions to approach the subject of analysis from an interdisciplinary perspective.

As a result, we were able to gain new insights and clues regarding library development projects in urban planning, and to a certain extent, our objectives were achieved. Kawamoto examined the role of libraries in urban planning through a comprehensive analysis of literature. According to the analysis, the *raison d'être* of public libraries in urban planning lies in providing a foundation for formulating urban plans and protecting and nurturing urban communities. This analysis revealed the emergence of a theoretical perspective for developing libraries as urban policy with a clear sense of purpose. Tani examined the legal aspects of guaranteeing the “right to know” in libraries. Although libraries sometimes restrict lending and admission in response to “disruptive use,” legal action against such restrictions has been on the rise in recent years. Focusing on this fact in itself is a major contribution to previous research. Furthermore, Tani clarified that regulations based directly on the Local Autonomy Act are not recognized and that clarification of regulatory authority through ordinances is desirable, thereby providing rich insights into the protection of library rights. Ken Yamada focused on library development projects from the perspectives of public-private relations and local autonomy, tracing the regressive phenomenon of returning to direct management despite having been designated as a designated management entity, and analyzing this phenomenon from the perspectives of expertise, economic efficiency, and democracy. The analysis identified a reduction in public functions corresponding to regional decline and an expansion of the role played by cities, while also demonstrating the value that underpins the continued existence of libraries. Takumi Yamada has gained a deep understanding “people” and “information” are key practical concepts in development.



第一生命財団 2023 年度 都市とくらしの分野研究助成（奨励研究部門）

## 「まちづくりにおける公共図書館整備事業の学際的研究」

山田 健、河本毬馨、谷 遼大、山田拓実

2025 年 4 月 18 日

### 目次

1. 本研究の趣旨
2. 都市計画・都市開発の文脈における図書館の位置付け
3. 公法学から見た公立図書館の利用制限
4. 公共図書館をめぐる官民関係と地方自治
5. まちづくりの中で図書館に求められる機能と役割
6. おすびにかえて

### 執筆者紹介

- ・山田 健（研究代表者、静岡大学専任講師）：第 1・4・6 章執筆
- ・河本毬馨（共同研究者、山梨英和大学助教）：第 2 章執筆
- ・谷 遼大（共同研究者、立命館大学准教授）：第 3 章執筆
- ・山田拓実（共同研究者、豊橋市職員）：第 5 章執筆

\*執筆者の肩書きは、助成期間中のものを記載している。



## 1. 本研究の趣旨

### (1) 本研究の目的・意義

本研究は、都市研究の現代的主題である「まちづくり」について、当該事業の起爆剤とされる傾向にありながらも本格的に分析されるに至っていない公共図書館整備事業を分析することで、新知見の導出を試みる。

少子高齢化や過疎化の進展を背景に、地方都市における中心市街地の低迷や老朽化が顕在化する中で、都市再開発の文脈にも関連しながら、中長期的に地域の「まちづくり」が重要視されてきた。中心市街地あるいは地域ににぎわいを取り戻すべく、整備を模索されてきたものが公共図書館である。近年、飲食制限の緩和・カフェスペースの併設・様々な催事の企画といった工夫を施した地域住民の「居場所」として「まちづくり」の基盤となる新しい図書館が整備される動きは、全国的に見られるようになった。

しかし、このような「まちづくり」における公共図書館整備事業は、十分に研究されるには至らなかった。そのため、「まちづくり」の中で、いかなる公共図書館が望ましいのかという「モデル」が理論的にも実践的にも見出されていない状況にあり、公共図書館を整備する地方自治体が事業を検討する手がかりを欠いている。

背景には、都市再開発自体が様々な学問分野の知見を要する学際的なテーマであることに加えて、司書資格の存在が示すように図書館を論じることにも専門性を伴うという障壁があった。したがって、学際的な共同研究を組織し、多様な専門知識・実践知識を導入することで当該課題の解決を目指し、独創的な研究を展開することが求められる。

そこで、本研究は「まちづくり」に資する図書館の理想型として、いくつかの「モデル」を理論知・実践知と照らし合わせながら構築することを試みる。

### (2) 本研究の実施方針

本研究の対象は、「まちづくり」の一環として整備される全国の公共図書館である。

その在り方は、実は、昔ながらの静謐な環境で単に本を借りる・暇をつぶす・勉強する施設ではなくなりつつあり、そうであるからこそ都市再開発の目玉として機能している。たとえば、飲食制限の緩和、様々な催事の企画、「TSUTAYA 図書館」のような商業色の強い図書館の登場といった形で、地域住民の「居場所」となるような館が全国的に注目を集めている。そして、その活動は多文化共生、起業、あるいは住民自治の活性化などにつながっており、政策として効果をあげている。

他方、この種の図書館が全て上手く行っているわけではない。文部科学省の選書に関する「要請」、財政難による図書館の閉鎖、あるいは司書の非正規雇用…といった図書館をめぐる新たな問題が少なからず報じられており、一定数の図書館は苦しい管理・運営を迫られていることもまた事実である。

このような変化の中で、各地方自治体あるいは業界関係者はどのような図書館像を目指すべきかを明確に見出しがたい状況にある。

そこで、本研究では、いくつかの「モデル」を学際的な視野から構築し、提示することを

目指す。とりわけ、理論知（河本・谷）と実践知（山田健・山田拓実）という観点から役割を分担し、「モデル」を構築することを試みる。具体的には、以下の視点からアプローチし、いかなる「モデル」を導出するか、その「モデル」の評価軸は何か、そして「モデル」を総合的に構築した先に見える「まちづくり」の基盤となる図書館の在り方を明らかにしていく。

理論班（河本・谷）は、現代における図書館の役割の変化に対して、理論的なモデルや視座の可能性を探究するとともに、その限界を提示することを目的とする。具体的には、河本は、図書館と都市計画に関連する英語・日本語文献の調査を通して、まちづくりの文脈において図書館に求められている機能・役割を明らかにする。谷は、公法学における「表現の自由」や「知る権利」をめぐる議論と、図書館情報学における「知る自由」や「パブリック・フォーラム」をめぐる議論などを架橋することにより、図書館の「資料」・「施設」・「役割」といった観点から、規範的な理論として、地域社会において公共図書館を整備するにあたり、最低限要求される水準（ナショナル・ミニマム）を明らかにする。

実践班（山田健・山田拓実）は、このような理論班の知見に対して、実際の事例に則した分析から実証度を高めることに寄与するとともに、理論的モデルの実地的な応用可能性を見出すことを目指す。具体的には、山田健は都市における地域開発事業の事例を歴史的に分析してきた経験を活かし、公共図書館を中心とする公共施設がまちづくりの目玉となった事例について、経緯から帰結に至るまでの過程を様々な資料から読み解くことで、理論班の「モデル」構築を下支えする事実について明らかにし、その精度を高めることに貢献する。加えて、歴史的な分析手法に通じていることを活かし、「モデル」の中長期的な持続可能性についても検討する。山田拓実は、理論班で導き出したまちづくりの中で図書館に求められる機能や役割、また最低限担保しなければならない水準について、豊橋市図書館での実務からコメントするとともに、それらの現場への応用可能性を検討する。また、その知見を豊橋市図書館での活動にも還元する。

一連の研究方針は、昨年度来、複数にわたって研究会と現地視察を展開し、擦り合わせた結果として辿りついたものである。研究会を組織した背景は、各自が一つの分野からの分析の限界を認識していたことにあった。都市研究は、都市再開発事業を活発に分析してきたものの、工学的観点から研究されてきたために、道路や産業の配置に関心を集中させる傾向にあった。他方、近年では、経済成長の終焉や公共工事に対する批判から、大規模な社会資本整備事業や産業誘致（とりわけ、伝統的な道路網整備や工業地帯整備）を進めることが難しくなり、よりソフトな整備事業が都市再開発の目玉となった。したがって、従来の都市研究とは異なった視点として図書館に着目することは有意義と考えられる。また、図書館情報学を中心とする図書館研究は、図書館をめぐる変化について、指定管理者制度などを中心に現状分析を重ね、知見を蓄積してきた一方で、図書館情報学の研究は、図書館側の視点や図書館利用データを中心とした議論に傾倒している点で課題があり、それゆえに展望すべき図書館の在るべき姿や本質について、客観的な観点から議論を掘り下げるには至っていない。この点を解消しない限り、図書館の在り方をめぐる問いは残され続け、問題解決の方策が見

出されない。しかし、これらの課題を一分野の研究者のみで解決することは決して容易ではなく、だからこそ各分野の研究進展にもかかわらず、研究の余地が残され続けてきた。この障壁を乗り越えるために、私たちは学際的なグループを編成し共同研究を展開することを志すに至った。

とはいえ、まちづくりやその起爆剤としての公共図書館という関心こそ一致しているものの、関心に対する各分野の視点・考え方・作法は異なっている。各分野の知見を丁寧に伝え合う必要性から一日がかりの研究会を催すとともに、その根拠を現実に即して理解する必要性から札幌市図書情報館や豊橋市まちなか図書館などまちづくりに深く関わる図書館を訪れ、職員の方の説明を受けながら実地的に考える時間を取ってきた。

したがって、本研究を遂行するにあたっては、資料調査・観察調査・聞き取り調査・条文や裁判例の検討などをバランス良く実施することで、一つの学問・一人の人間のみでは辿り着けない図書館の本質に深く迫る。各分野の知見や研究進捗を突き合わせる研究会を複数回催し、可能な限り質の高い共通理解を形成するとともに、各自の考察・分析の完成度を高める。また、都市再開発事業における公共図書館整備事業の代表的事例について観察調査と聞き取り調査を行い、現場レベルの課題を掘り起こしながら共通理解をすぐれて現実的なものへと近づける。

### **(3) 本研究の実実施計画**

助成をいただいた段階では、以下のようなスケジュールで本研究を進めることを企図していた。まず、各大学の学務や地方公務員の業務が落ち着く時期である 2024 年夏に研究方針を精緻化させるための集中的な議論の機会を確保する。その際、青森市民図書館を実地的に調査する。同図書館が入居するアウガは、市のコンパクトシティ政策の目玉として整備されたものの、所期の成果をあげられなかった施設として名を知られている。同館を調査することで、まちづくりと公共空間整備が有機的になりえなかった現実を深く理解することが期待される。次に、その成果をふまえて、秋から冬にかけて各自が個別に資料調査分析や条文・裁判例の検討などを実施する。この間、共同研究を安定的に遂行できるように、密に連絡を取り合うことを意識する。2024 年冬、各大学の学務や地方公務員の業務が落ち着く時期に、進捗状況を相互に報告するための研究会を催す。その際、静岡市御幸町図書館を実地的に調査する。当該図書館は、都市再開発事業の文脈で、地域の創業支援や多文化共生に資する施設として整備された。同館を調査することで、政令指定都市のまちづくりにおいて、図書館が果たす役割・果たすに至っていない役割について本格的に検討することが可能となる。なお、静岡市内では、県立図書館を東静岡駅前に新設する計画が進行しているため、その動向にも留意する。2025 年春、再び研究の途中経過を相互に報告し、長野県塩尻市立図書館にて実地的に調査する。同館は都市再開発事業の一環として整備された代表的事例であり、同市の動向を読み解くことで、都市再開発の文脈をより強く意識した形での分析が可能となる。なお、関連して、同館出身者が在籍する松本大学図書館でも実地的に調査する。一連の作業を通じて、2025 年 3 月に中間的な成果をまとめあげるとともに、論文や実務

報告を執筆して学会誌または専門誌に投稿する準備を整える。また、成果を広く社会に公開するために、講演会やワークショップの実施を検討している。

このような計画について、総額 80 万円の研究助成を申請し、審査を経て、本研究は 60 万円を支給される形で採択された。すなわち、当初予定より 20 万円を減額された。

その点に鑑み、既述した計画は、変更することとなった。第一に、本助成によって実施することとしていた甲信地方での調査（長野県塩尻市立図書館・山梨県立図書館の調査）は、それぞれの個人研究費などを財源として 2024 年 2 月中に実施した。図らずも、その調査は、本研究の準備作業として有意義な時間となった。第二に、その一方で、東北地方での調査では、予定通りに青森市民図書館を実地的に調査したほか、八戸ブックセンターも実地的調査の対象に加えた。また、全員が揃う形ではないものの、それぞれの関心に応じて、道中の岩手県立図書館・紫波町図書館・八戸市立図書館といった館にも、あわせて足を運んでいる。第三に、静岡県内で実施する予定であった調査は、2024 年秋以降、研究代表者を中心に、各メンバーが当初よりも学内外で多忙をきわめることになり、日程を調整することが困難となってしまったため中止し、文献調査で代替することとした。なお、当初まったく計上していなかったものの、新たに計上したものとして、論文の英文校正費用がある。河本・山田の英語共著論文を国際会議へ投稿する際に、英文校正を要することとなったため、専門の業者にこれを発注し、その代金を本助成から支出した。

#### **(4) 実際の経過**

したがって、本研究は、共同研究者全員が参加する形で甲信地方・東北地方での実地的な調査を実施した上で、各自がその調査に前後して文献調査を実施しながら考察や分析を深め、各自がその中間的な成果を練り上げていく、という経過を辿った。振り返れば、当初予定よりも縮小された形とはなったものの、本研究それぞれの場面で学びがあり、その学びは各自の研究や生き方に示唆を与えるものとなったと考えられる。

本研究の期間はあくまでも 1 年間という短い期間であり、重厚な成果物をあげるにはあまりにも不足していたため、当初より「論文や実務報告を執筆して学会誌または専門誌に投稿する準備を整える」ことを目指していたが、幸いにも、その狙いは達成されつつある。その内容については、第 2 章～第 5 章にて、それぞれが詳述することとしたい。

ここでは、組織的に実施した作業として、実地的な調査の経過を記録しておきたい。

#### **【甲信地方での調査】**

##### **(a) 山梨県立図書館（2024 年 2 月 28 日）**

山梨県立図書館を実地的に調査した。調査では、事前に送付した質問票に対応する形で、書面にて回答をご用意いただくとともに、司書幹・飯沼典子氏より口頭でその補足をしていただいた（表 1.）。







図 1. 特集配架の様子



図 2. 館内図



図 3. 独創的な絵本の配架の様子



図 4. 地下書庫の様子

## (b) 長野県塩尻市立図書館（2024年2月29日）

塩尻市立図書館を実地的に調査した。調査では、館長・上條史生氏より館のご説明をいただいた上で、館内を視察させていただいた。

塩尻市立図書館は、当時の首長の施政方針を背景に、「公設市民営」を掲げて市民を巻き込みながら中心市街地活性化の拠点として発展した点で、一線を画している館として高く評価されている。館長も「人が想像以上に入ったのは、市民が計画の策定段階から入ったからという認識」をされているとのことで、2003年度から2010年度にかけて継続的に市民参加の機会が設けられてきたことを語ってくださった。このような経緯から、市民あるいは地域に根ざして館内設備がなされており、館長の言葉を借りれば「壁柱の工夫によって開放的な空間」の中に、「目玉」の子育て支援センター・地元企業エプソンがたずさわったICTルーム・市民活動支援のためのフリーコミュニティスペース・貸しスタジオを求める市民の声に応えた音楽練習室…といった施設を整備することで、多世代の市民の声に対応しているという。そして、このような施設配置のもと、子育て支援・青少年支援・ビジネス支援・市民活動支援といった重点分野の機能融合サービスを展開しており、「ここにこそ特長がある」とのことである。

他方、調査の結果、同館が「市民営」を標榜しながらも実際には公の「直営」を意識していることも浮き彫りとなった。館長によれば、「市民営」のために「えんぱーくらぶ」というサポート組織を立ち上げて、同組織が市からの委託料を財源としながら食育講座・ミニコンサート・映画鑑賞会・おはなし会といった催事を運営することとなっていたものの、同組織は2016年度末をもって運営委員の選出を終了し、各種催事の運営は市交流支援課へと移管された。すなわち、同館は「市民営」という理想像を掲げていたものの、現実には市の「直営」で動かざるをえず、「市民営」にはなかなか到達しえなかったのが実情とのことであった。

「直営」である以上、市政へ肯定的に作用する形で図書館事業を展開することが求められるが、館長によれば、同館は市の政策の重点項目を意識しながら整備にあたるとともに、外部からの評価を高めることも試みてきた。たとえば、同館は地方創生レファレンス大賞を2017年・2018年と連続で受賞しているが、それは積極的な応募の結果であり、外部評価を通じて信頼感を高めてさらなる利用につなげる狙いがあったという。また、新聞記事などの報道を広報費不要の広報と位置付けており、年200回の数値目標を内部的に共有しているという（2020年度：241回、2021年度：163回、2022年度：202回）。

もちろん、単に広報に力を入れるだけではなく、館の在り方にも工夫が凝らされている。たとえば、配架に際しては全集をあえて全て並べて「知の圧倒」を図り、様々な企画展示で関連資料との出会いを創出し、重点事業として「本の寺子屋」を企画・運営することで出版文化の未来に寄与するとともに市民の役に立つ図書館として進化することを目指している。

なお、同館は自治体間連携にも注力しており、2019年12月19日に神奈川県大和市・岐阜県岐阜市と連携協定を締結し、その協定のもとに人事交流などを実施している。



## 【東北地方での調査】

### (c) 青森市民図書館（2024年9月17日）

青森市民図書館を実地的に調査した。ただし、青森市民図書館では、館職員による対応を断られたため、活動は私たち自身の見学と資料調査に限定された。基本的に、公共図書館は、社会に開かれた場であり、また程度差こそあれ各館独自の取り組みがなされているため、職員が見学者の対応に応じることが望ましいとされている。このような図書館業界の一般的な状況からすると、青森市民図書館として同館の在り方や同館を起点として成立する「まちづくり」の在り方を肯定的に語り得る状況にはないことを表象している。

さて、青森市民図書館は、中心市街地活性化を目指したコンパクトシティ政策によって整備された商業施設「アウガ」に位置している。2001年に開業したアウガは、開業当初こそ商業施設として機能したものの、経営の芳しくない状態が続き、入居していたテナントのほとんどが退去し、市役所のなかでも市民の来訪者を見込まれる部局が入り、公共施設と化した。駅前公共施設が立地していること自体は全国的にありふれているものの、失敗した商業施設の穴埋めとして多様な庁舎機能が割り当てられている点で、アウガは全国に類を見ない。さながらデパートのような空間にて市職員がデスクワークにあたっている光景は、なかなか異様で衝撃的であった。

同館所蔵の「青森市民図書館の地域計画及び建設計画」には、同館やアウガが中心市街地活性化の起点として機能しえなかった理由を三点ほど見出すことが可能である。第一に、当該計画では、課題解決の志向こそ描かれているものの、それを具体的にイメージないしデザインすることができていない。まちづくりの起爆剤として位置付けられる多くの公共図書館は、ビジネス支援や多文化共生など地域の課題を具体的にイメージし、その解決に資する機能を配置し、「課題解決型」の図書館として自らをデザインしている。しかし、この館の計画では、「市民が日常生活問題を考え、解決していくために、図書館は身近な存在となって」いくことが記載されているものの、その問題としてどのようなものがありえるかには全く言及していない。第二に、計画の趣旨と実態が乖離している。計画では、「図書の貸出し部門はできれば、歩道と同じレベルにあるのが理想的であって、市民がそこへ自然に導かれて行くように施設すべき…たとえばスーパーマーケットのような感じを出す」とされているが、実際には同館自体が「歩道と同じレベル」にはない上、計画段階で盛り込まれていたナッジの発想は同館を見学したときには全く読み取ることができなかった。むしろ、同館の配架は、その種の工夫が全くなされていないようにさえ見えた。第三に、「市民図書館」を標榜していながら、市民の主体的参加やその動機付けへの目配りを欠いている点である。塩尻市立図書館の調査結果からすれば市民参加は容易ではないものの、その種のケアが全くなされていないことは同館の利用を促進する上では致命的であったと考えられる。

アウガ周辺は、いわゆる「シャッター通り」が姿を現し、人影もまばらで、活気的とはお世辞にも形容しがたい様相であった。



図 8. アウガの外観



図 9. アウガの館内案内



図 10. アウガの内観

#### (d) ハ戸ブックセンター（2024年9月18日）

ハ戸ブックセンターを実地的に調査した。調査では、所長の音喜多信嗣氏より館のご説明をいただいた上で、館内を見学した。

ハ戸ブックセンターは、全国初の公営（市営）の書店である。地域の中で本にふれる機会を増やしたいと考えた時に、通常の地方自治体であれば公共図書館の拡充を選択することが自然に見える中で、あえてハ戸市は市の事業として書店を立ち上げ、その運営を軌道に乗せることができている。

所長によれば、ハ戸ブックセンターの企画の背景にはハ戸市の「本のまち」化を志向した首長の施政方針があるものの、それは「図書館法に制約されないチャレンジ」として位置付けられていたという。センターの基本方針として、①本を読む人を増やす・②本を書く人を増やす・③本でまちを盛り上げる、といった三点が挙げられる。三点のうち、公共図書館では掲げられない方針は②であるという。たしかに、図書館法に鑑みれば、公共図書館が特定の作家を強く推すことや公共図書館が作家と書店あるいは出版社との関係を斡旋することは、制度趣旨にはそぐわないし、その点に価値を置くとすれば公共図書館ではなく公営書店を設置するということになるのであろう。

この「チャレンジ」の基盤をなしていたものが人事である。通常、地方自治体はいわゆるジェネラリスト型人事管理をとっており、公共図書館はあくまでも地方自治体の一部局であるため、その行政職員は数年周期での異動の対象となる。しかし、所長がその種の異動を回避しているばかりでなく、センターに関わる他の職員もまた異動しない形で処遇されているという。そもそも、センターに関わる職員は、首長の方針により、書店での勤務経験を有する人間が配置されている。その職員は、必ずしも資格を有しているわけではないものの、現場知を有している点で、専門性を有している。すなわち、センターは、プロフェッショナル型の人事管理のもとに運営されている（同じく公営の書店を企画した福井県敦賀市は、この手法を取り入れるべくセンターを視察したものの、同市では難しいと判断し、公設民営の施設として「ちえなみき」を開いた）。

このような専門性を背景に、センターは様々な工夫を凝らして空間を形作っている。たとえば、選書は公共図書館や地元書店と棲み分けたものを意識し、「様々なジャンルの入口となる本」に絞って、利用者に「指をひっかけて」もらう体験を演出している。それは、利用者の読書世界を広げることを意図した本のキュレートにほかならない。また、配架でも、あまり平積みせず、表紙を見せることで視覚的に訴えている。そのほか、ハンモック・読書会ルーム・カンヅメブースなど、他の図書館や書店にない空間も目を引いている。

「企画を厚くする」ことも意識しているという。特徴的な企画は、「本のまち読書会」や「アカデミックトーク」もさることながら、やはり執筆・出版ワークショップであろう。「読み手」だけではなく「書き手」を養成することが、センターの独自性をなしている。

「どこに行っても本があるよね、という状況を作りたかった」とは所長の弁。ハ戸市の「本のまち」企画が結実しようとしている様子を肌で感じる事ができた。



図 11. カンヅメブース

図 12. ハンモック



図 13. 配架の様子

## 2. 都市計画・都市開発の文脈における図書館の位置付け

### (1) 研究背景

第1章でも見てきた通り、近年、都市計画事業の中核に図書館を位置付ける自治体が現れてきている。国内の多くの公共図書館では、建物の老朽化に伴う建て替えの時期とも重なっており、まちづくり政策と関連させて検討する機会となりやすいようである。近代の先進的な公共図書館がすべての人々にサービスを提供することを理念として以降、図書館がコミュニティを支える機能・役割を持つことは、少なくとも図書館関係者の間では広く知られている。国内では、レイ・オルデンバーグの「第三の場(third place)」の概念や、「居場所」としての役割などに注目が集まっており、人々が一人でゆっくりくつろげる、あるいは知人と談笑できるような空間づくりを意識している図書館も増えつつある。

しかしながら、これらは図書館関係者側が主張し、実施しているものであり、都市計画や都市開発の視点から見た場合に図書館に対してどのような役割が期待されているのかは十分に明らかになっていない。都市計画や都市開発では、まちづくり全体の中で図書館を構成要素の一つとみなしていると考えられ、図書館に期待する役割は図書館関係者の想定と異なる部分があるかもしれない。

今日の社会的課題は、コミュニティ形成や社会的弱者の支援など地域レベルのものからSDGsや気候変動に至るまで様々なレベルで現れており、これらに対応していくために、図書館単体だけでなくまち全体での戦略が必要になる場面も増えている。つまり、図書館と都市計画関係者との協働がますます求められるのである。したがって、図書館関係者は、都市計画・都市開発分野の視点から図書館がどのように論じられ、どのような役割を果たすことが期待されているのかを理解することが必要といえる。

### (2) 研究目的

本研究の目的は、都市計画や都市開発の文脈において、図書館がどのように位置付けられているのかを明らかにすることである。この目的を達成するため、本研究は次の2つの研究課題を設定した。

RQ1) なぜ図書館が都市計画や都市開発の議論に登場するのか？

RQ2) 都市計画や都市開発の文脈において図書館に期待される役割とは何か？

### (3) 研究方法

本研究では、都市計画や都市開発と図書館が同時に論じられている文献を対象として質的内容分析を行った。英語および日本語で書かれた文献を分析する計画であるが、本報告書では現時点で分析を完了している英語文献に関する結果を報告する。

文献収集は、広範囲な学術分野を網羅したデータベースである Web of Science を使用し、検索キーワード「“librar\*” AND (“urban planning” OR “urban development” OR “placemaking”）」による検索を行った。フリーワード検索とし、フィールドの指定はせず、

広範囲に文献を収集するよう努めた。文献収集期間は 2024 年 8 月～10 月である。その結果、合計 338 件の文献が検索された。ここから、まずタイトルと抄録を読み、明らかに関連しない文献 236 件を除外した。除外した文献の例としては、コンピュータ用語の library の使用が拾われているものなどがあつた。また、重複文献 2 件、英語以外の外国語文献 1 件、入手不可能文献 8 件を除外し、残りの 91 件を分析対象とした。次に、91 件の文献について本文を確認したところ、35 件は研究テーマに合致しないことが判明したため除外し、最終的に 56 件に対してオープンコーディングを実施した。

本研究では探索的な質的分析を行うため、単独の分析者による解釈的アプローチを用いた分析を行った (Elo et al., 2014; Kawamoto et al., 2023; Richards and Morse, 2007)。分析には、質的データ分析ツール MAXQDA2022 を使用した。分析者は 56 件の文献の本文を注意深く読み、研究目的に沿って次に該当する項目があれば帰納的にコーディングを付与した。すなわち、(1)図書館が都市計画や都市開発に関係する理由に関する記述、(2)都市計画や都市開発の文脈において図書館に求められる役割に関する記述、である。加えて、対象文献の内容の全体的傾向を把握するために、以下の項目に対してもコーディングを実施した。すなわち、(3)文献の主題、(4)社会背景、(5)国または地域、(6)図書館種、(7)参照されている理論と概念、(8)具体的事例についての記述、である。必要に応じて適宜メモを追加した。コーディングは原則文章単位で付与し、一つの文に複数のコードを付与することは許容した。対象文献 56 件にコーディングを実施した結果、合計 462 件のコードが付与された。コーディングの後、付与したコードを類似の内容でグループ化しカテゴリを生成した。二週間以上の間を空けた後、カテゴリレベルで 2 回目のコーディングを行い、一貫性の確認が行われた。時間の間の一貫性は、評価者間信頼性と同様の方法で算出可能とされている (Mackey and Gass, 2005)。Lacy & Riffe (1996) の評価者間信頼性 (intercoder reliability) のサンプルサイズの算出に基づいて、8 件 99 ユニットの一致率を測定した。一致率が低かったカテゴリについて定義を見直し、最終的な一致率は 95.96% となった。

分析の質および研究の学際性を高めるために、コーディング後の作業は行政学を専門としている山田健と共同で実施した。まず、山田健はコーディングの結果得られた最小コードを確認し、表面的妥当性 (face validity) を確認した。また、カテゴリを構築する際に、コーディングの最小コードのグループ化を行政学的視点から補足的に検討した。この時、河本と山田健は独立してそれぞれグループ化を検討し、その結果を突き合わせて議論することで都市計画分野における図書館の位置付けを明確化した。突き合わせたところ、それぞれで抽象化したグループの間で矛盾や対立は生じなかった。

#### **(4) これまでに得られた結果**

##### **(a) 対象文献の全体概要**

初めに対象文献の全体的傾向を概観する。対象文献数を出版年で区分すると、表 2 の通りとなる。

表 2. 出版年ごとの対象文献数

出版年	文献数	出版年	文献数
~2002	2	2014	1
2003	2	2015	1
2004	0	2016	1
2005	0	2017	3
2006	0	2018	3
2007	1	2019	4
2008	1	2020	2
2009	0	2021	2
2010	2	2022	8
2011	1	2023	9
2012	4	2024	6
2013	3		

表 2-1 から、都市計画や都市開発と図書館が合わせて論じられる文献は、2000 年代前後から現れ始め、2010 年代から徐々に増加し、特にここ数年は急増していることが分かる。文献が対象としている国や地域については、英語文献に限定している点に注意が必要であるが、アメリカ、中国、イングランド、スウェーデン、ベルギー、イランを対象とした複数の文献が確認されたほか、オーストラリアやコロンビアなどを対象とした文献もあった。都市計画や都市開発と図書館が共に論じられることは国際的な傾向のようであり、とりわけ近年注目が集まっているテーマであると言える。文献の内容としては公共図書館を扱っている文献が 22 件と最も多かったが、大学図書館を主題とする文献も 13 件あった。また、数は少ないが国立図書館や学校図書館を扱う文献もあった。

#### (b) 都市計画・都市開発分野における図書館の位置づけを示すためのカテゴリ

分析項目(1)図書館が都市計画や都市開発に関係する理由に関する記述、(2)都市計画や都市開発の文脈において図書館に求められる役割に関する記述に該当するコーディング数は、合わせて 170 件であった。これらのコードについて内容が類似しているものをボトムアップ形式でグループ化し、都市計画や都市開発の文脈で図書館がどのように位置づけられているのかを理解するための要素として 4 つのカテゴリを特定した。すなわち、都市計画・都市開発に関する理論・概念、都市計画・都市開発のパートナーとしての図書館、まちにおける図書館の役割、ステークホルダーと調査対象としての図書館、である。以下では、カテゴリごとに結果の詳細を述べる。

### (c) 都市計画・都市開発に関する理論・概念

分析の結果、都市計画と図書館が同時に議論される文献では、様々な理論・概念が参照されていることがわかった。例えば Abedini et al. (2022)は、イランのウルミア市の都市計画を検討する文脈で、「知識基盤都市開発(knowledge-based urban development)」を理論的枠組みとして取り上げている。彼らは、「知識基盤という用語は、知識に基づく活動や戦略、そしてそれを生み出し、評価し、拡大することの重要性を、さまざまな都市コミュニケーションで用いている」とし、「知識基盤都市は機能的で、知識を培う都市」とも述べている。知識経済の時代において、この考えは都市部で広まりつつあり(Abedini et al., 2022; Valdeolmillos et al., 2024)、そのような知識基盤都市となる条件の一つとして、図書館が挙げられているのである。Stock (2011)は Ergazakis et al. (2009) を引用し、「成功している知識都市には必ず公共図書館のネットワークがあり、住民は(安価な、あるいは無料の)通信ネットワークを通して、図書館サービスにデジタルアクセスできる」と述べている。

都市計画分野と図書館の背景として共通する理論や概念もしばしば登場している。例えば、情報技術を活用した先進的なまちづくりの視点では、「情報都市(informational city)」や「スマートシティ」が挙げられている(Gasco-Hernandez et al., 2022; Stock, 2011)。よりコミュニティの状況に即したまちづくりの視点では、「社会関係資本(social capital)」なども参照されていた(Chen, 2022)。このような理論や概念、社会的傾向は、ステークホルダーによる都市計画の策定や、図書館のサービス・経営において考慮されているようである。

### (d) 都市計画・都市開発のパートナーとしての図書館

Gasco-Hernandez et al. (2022)は、Goodman (2014)を引用しつつ、「公共図書館は何十年もの間、都市計画や開発におけるキーパートナーであると考えられてきた」と述べている。公共図書館は、まちの公共サービスの一つとして、都市計画や公共サービス計画の要素の一つである。例えば、都市開発のパターンが公共サービスの支出に与える影響を調査した Carruthers & Ulfarsson(2003)の研究では、公共サービスの指標の一つに図書館が取り上げられた。彼らは、都市化した土地(urbanized land)の拡大は図書館を含む公共サービスの支出を定義づける上で重要な役割を果たしていることを明らかにした。Chen(2022)は、オーストラリアではストリートライブラリーが都市計画者の正式なプレイスメイキング戦略の語彙に含まれていることを示した。このように、都市計画分野では、計画策定にあたり図書館を検討すべき構成要素の一つとみなしていた。

図書館側の視点から見ると、都市計画関係者はサービス対象者でもある。Quinn & Ramasubramanian (2007)は、コミュニティに関わる計画プロジェクトの最終公開レポートは、しばしばその地域の図書館に保存されると述べている。公共図書館では地域の行政資料も収集対象であり、市民へのパブリックアクセスを保障している。つまり、政策リポジトリとしての機能を有しており、都市計画関係者のための貴重な情報基盤として機能するこ

とができる。加えて、Quinn & Ramasubramanian (2007)は、図書館員がそのような計画研究の一員に関わることで、情報の流れが明確になり、市民を含む利害関係者がそのプロセスに真に関与できると指摘している。

#### **(e) まちにおける図書館の役割**

公共図書館の誰もがアクセス可能な場という性質は、都市計画・都市開発においても重要視されていることがわかった。例えば Chan et al. (2023)は、エイジズムが社会問題になる中、図書館は高齢者も障害なく使える施設の一つであることを示している。そこでは多様な利用者のニーズに対応し自由にアクセス可能なコレクションの提供や、知識発展、文化参加、社会交流に関する貸出以外のサービス・活動の提供も行われる (Vallet, 2013)。図書館は利用者が知識や文化に触れる基盤としての役割を果たしており、それは物理的な形態に限らず、情報都市における電子図書館としても役割を果たすことができる (Stock, 2011)。都市戦略計画の一部であった Medellin Library Parks について述べた Granda & Machin-mastromatteo (2018)は、その計画は、Library Parks を文化的・社会的発展の中心地に変えようとするものであったと述べ、(a) 政治的・社会的な舞台としての図書館、(b) 学習環境としての図書館、(c) 社会的施設としての図書館、の3つの次元に基づいてデザインされたと指摘している。

都市計画・都市開発における図書館の社会的役割として特徴的なものには、極端な気候からのシェルターとしての役割が含まれる (Braun et al., 2024; Amorim-Maria et al., 2023)。スマートシティへの発展を目指す都市計画では、「スマート市民」を育成する役割を果たすために、技術やデジタルコンテンツへのアクセスとトレーニング機会の提供も重要である。また、治安が良くない地域では、図書館が犯罪や暴力を減らし、長期的な安全問題に対処し、市民への社会的介入を増やすための装置として期待される (Granda & Machin-mastromatteo, 2018; Ceccato, et al., 2024a)。

地域の知識や文化の基盤であり、かつ信頼できるコミュニティ形成の土台である図書館は、街を象徴するランドマークとしての役割を持つこともある。Wildman (2012)は、リヴァプールとマンチェスターの都市開発の歴史について記述しており、その中で1934年に開館した当時のマンチェスター中央図書館が、「まちの進歩の証」と表現されたことを指摘している。

#### **(f) ステークホルダーと調査対象としての図書館**

都市計画・都市開発に関連するステークホルダーとして、政策決定者や建築家、都市計画分野の研究者などがいる。彼らにとって、図書館は計画策定上のパートナーとなりうる存在である一方で、研究対象でもある。公共図書館を対象とした研究としては、例えば Delrieu & Gibson (2017)が街における図書館のロケーションと市民の文化参加の状況を調査している。Bekkerman & Gilpin (2013)は図書館の利用量とインターネットアクセスの関係を

分析しており、Ceccato et al. (2024b)は図書館における犯罪と迷惑行為の発生状況を調査している。公共図書館の文脈では、都市計画分野の視点からまちを構成する一つの要素として図書館を捉え、その影響を検討する研究が多かった。都市計画の文脈におけるステークホルダーと図書館との間には、図書館がステークホルダーを利用者として支援するだけでなく、ステークホルダーが図書館を研究対象として調査する双方向の関係性があることがわかった。

## (5) 現状の課題と今後の方針

本研究は、都市計画や都市開発の文脈における図書館の位置付けを確認することが目的であったことから、図書館情報学のデータベースではなく、あえて全分野データベースを使用して文献収集を行った。しかしながら、最終的に分析対象として収集できた文献の数は56件とあまり多いとは言えず、カテゴリの理論的飽和を目指すためには複数のデータベースの使用を検討する必要があると思われる。そこで現在は、図書館情報学系のデータベースである Library Science Database を用いた関連文献の追加収集を検討し進めている。今後は、分析対象文献を追加した上で、結果として示したような導出されたカテゴリをもとに〈都市計画・都市開発の文脈における図書館の位置付けを示す枠組み〉を構築する予定である。これらの結果をまとめ、2025年秋頃までに図書館情報学における査読付きの著名な国際ジャーナル Journal of Documentation に投稿することを予定している。

また、本研究では日本語文献の分析も計画しているが、分析対象となる用語について検討する必要があることが、研究を進めていく中で認識された。具体的には、国内では「都市計画」や「都市開発」よりも「まちづくり」が図書館と共に使われることが多いが、日本の「まちづくり」は複雑な意味を持っているため、率直に置き換えられる英語はないという見方もある (Sato, 2019)。したがって、英語と日本語の文献を分析して、同じ土俵で論じられるかについては疑問の余地が残る。この点については、引き続き検討していきたい。

## 引用文献

- Abedini, A., Aram, F., Khalili, A., Hasanlouei, M. S., & Asadi, H. (2022). Localization of the Urban Planning Process with the Knowledge-Based Sustainable Development Approach. *Land*, 11(12), 2266. <https://doi.org/10.3390/land11122266>
- Amorim-Maia, A. T., Anguelovski, I., Connolly, J., & Chu, E. (2023). Seeking refuge? The potential of urban climate shelters to address intersecting vulnerabilities. *Landscape and Urban Planning*, 238, 104836. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2023.104836>
- Bekkerman, A., & Gilpin, G. (2013). High-speed Internet growth and the demand for locally accessible information content. *Journal of Urban Economics*, 77, 1–10. <https://doi.org/10.1016/j.jue.2013.03.009>

Braun, P., Lookingbill, T., Zizzamia, B., Hoffman, J., Rosner, J., & Banta, D. (2024). A Heat Emergency: Urban Heat Exposure and Access to Refuge in Richmond, VA. *GeoHealth*, 8(6), e2023GH000985. <https://doi.org/10.1029/2023GH000985>

Carruthers, J. I., & Ulfarsson, G. F. (2003). Urban Sprawl and the Cost of Public Services. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 30(4), 503–522. <https://doi.org/10.1068/b12847>

Ceccato, V., Ercin, E., Sampaio, A., Hazanov, J., & Elfström, S. (2024a). Crime at micro-places in public libraries. *Security Journal*, 37(3), 686–711. <https://doi.org/10.1057/s41284-023-00390-5>

Ceccato, V., Ariel, B., Ercin, E., Sampaio, A., Hazanov, J., & Elfström, S. (2024b). Changing environments to promote safety in libraries. *European Journal of Criminology*, 21(4), 491–512. <https://doi.org/10.1177/14773708231213157>

Chan, O. F., Guo, Y., Lu, S., Liu, Y., Kwan Chui, C. H., & Sang Lum, T. Y. (2023). Neighborhood-Built Environment and Ageism in Later Life. *Journal of Applied Gerontology*, 42(6), 1295–1304. <https://doi.org/10.1177/07334648231158093>

Chen, P. J. (2022). The Contribution of Street Libraries in Australia to Literacy, Community and the Gift Economy. *Journal of the Australian Library and Information Association*, 71(1), 27–49. <https://doi.org/10.1080/24750158.2022.2028332>

Delrieu, V., & Gibson, L. (2017). Libraries and the geography of use: How does geography and asset “attractiveness” influence the local dimensions of cultural participation? *Cultural Trends*, 26(1), 18–33. <https://doi.org/10.1080/09548963.2017.1268331>

Elo, S., Kääriäinen, M., Kanste, O., Pölkki, T., Utriainen, K., & Kyngäs, H. (2014). Qualitative content analysis: A focus on trustworthiness. *SAGE Open*, 4(1), 2158244014522633. <https://doi.org/10.1177/2158244014522633>

Ergazakis, E., Ergazakis, K., Metaxiotis, K., & Charalabidis, Y. (2009). Rethinking the development of successful knowledge cities: An advanced framework. *Journal of Knowledge Management*, 13(5), 214–227. <https://doi.org/10.1108/13673270910988060>

Gasco-Hernandez, M., Yerden, X., Burke, G. B., & Gil-Garcia, J. R. (2022). The Potential Role of Public Libraries in a Quadruple Helix Model of “Smart City” Development: Lessons from Chattanooga, Tennessee. *The Library Quarterly*, 92(4), 419–436. <https://doi.org/10.1086/721399>

Goodman, E. P. (2014). “Smart Cities” Meet “Anchor Institutions”: The Case of Broadband and the Public Library. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2476159>

- Granda, R., & Machin-Mastromatteo, J. D. (2018). Medellin Library Parks: A model for Latin American libraries and urban equipment. *Information Development*, 34(2), 201–205. <https://doi.org/10.1177/0266666918755642>
- Kawamoto, M., Koizumi, M., & Yoshikane, F. (2023). Proposal of a Qualitative Content Analysis Process for a Solo Researcher. *Libri*, 73(2), 139–152. <https://doi.org/10.1515/libri-2022-0068>
- Lacy, S., & Riffe, D. (1996). Sampling error and selecting intercoder reliability samples for nominal content categories. *Journalism & Mass Communication Quarterly*, 73(4), 963–973. <https://doi.org/10.1177/107769909607300414>
- Mackey, A., & Gass, S. M. (2005). *Second language research: Methodology and design*. Lawrence Erlbaum.
- Quinn, A. C., & Ramasubramanian, L. (2007). Information technologies and civic engagement: Perspectives from librarianship and planning. *Government Information Quarterly*, 24(3), 595–610. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2006.08.005>
- Richards, L., & Morse, J. M. (2007). *Readme first for a user's guide to qualitative methods* (2nd ed). Sage Publications.
- Satoh, S. (2019). Evolution and methodology of Japanese machizukuri for the improvement of living environments. *Japan Architectural Review*, 2(2), 127–142. <https://doi.org/10.1002/2475-8876.12084>
- Stock, W. G. (2011). Informational cities: Analysis and construction of cities in the knowledge society. *Journal of the American Society for Information Science and Technology*, 62(5), 963–986. <https://doi.org/10.1002/asi.21506>
- Valdeolmillos, N. A. A., Furlan, R., Tadi, M., Sinclair, B. R., & Awwaad, R. (2024). Towards a knowledge-hub destination: Analysis and recommendation for implementing TOD for Qatar national library metro station. *Environment, Development and Sustainability*, 26(4), 9783–9815. <https://doi.org/10.1007/s10668-023-03118-y>
- Vallet, Nathalie. (2013). Becoming partners in urban development: A case-study research on the strategic roles of Flemish and Dutch public libraries in the future development of cities. *Library Management*, 34(8), 650–663. <https://doi.org/10.1108/LM-03-2013-0024>
- Wildman, C. (2012). Urban Transformation in Liverpool and Manchester, 1918–1939. *The Historical Journal*, 55(1), 119–143. <https://doi.org/10.1017/S0018246X11000549>

### 3. 公法学から見た公立図書館の利用制限

#### (1) 研究の背景

本研究は、図書館学・図書館実務と公法学が、「知る権利」という重要なテーマを共有しながら、両者の研究には少なからず距離があったことを問題意識とし、両者を架橋するための理論的研究を行うものである。公立図書館という公共施設の最大の目的は、住民の「知る権利」を満たすことであり、図書館法の1条（目的規定）には「知る権利」又はそれに類似する文言が存在しないにもかかわらず、この点は共通理解とされている。図書館を利用する権利は、知る権利といった憲法上の価値と結びつくものであるから、公立図書館の制度設計やその運用にあたっては、この権利が十分に保障されるようなものとなることが憲法上要請されるというべきである。そして、現代社会のなかで公立図書館が変容を迫られている、あるいは現に変容しているとすれば、こうした図書館の核心的価値が損なわれない形での変化になるよう、注視していく必要がある。もっとも、公法学のレベルでは、公立図書館、図書館の利用権、そして図書館の制度設計といった問題は、それほど議論がなされてこなかったテーマである。そこで、本研究は、まずは図書館（図書館学と図書館実務）と公法学の架橋を試みるため、図書館実務においてアクチュアルな問題であり、かつ、公法学において最近いくつかの事例（裁判例及び判決）の蓄積がみられている、公立図書館におけるルール違反あるいは迷惑行為を原因とした図書館の利用制限（主に利用禁止処分）の問題を取り上げ、これを公法学の観点から検討するとともに、そこから図書館実務に対して一定の示唆を得ることを直近の目標として設定することにした。公法学と図書館学又は図書館実務の間には、少なからず図書館に関する法制度やその運用に関する理解に相違があると考えられるところ、まずはこうした問題を取り上げ、両者のギャップを埋めるための作業が必要であると考えられたからである。

#### (2) 研究の概要と目的

本研究は、日本における公立図書館の利用関係を題材として、いかなる場合に図書館が利用者に対して利用制限を課すことが認められるか、そして利用制限を課そうとする場合に必要となる図書館の対応について検討するものである。公立図書館は、国民の知る権利の保障に資する重要な施設であるから、特定の利用者に対して利用制限を課すにあたっては、慎重な対応が必要である。他方で、近年、図書館における迷惑行為を原因として、無期限の利用停止措置といった強力な制限を課すケースがいくつかみられている。例えば、東京都の千代田区立図書館は、2019年8月20日、図書館の利用ルールに違反する行為を繰り返し、職員からの指示に従わないことを明らかにした者に対して、無期限の利用禁止を命じている。また、岐阜県の土岐市図書館は、2019年11月18日、他の利用者や職員に対する迷惑行為を行い、改善を求められたにもかかわらずこれを改めなかった者に対して、図書館の利用禁止を命じている。さらに、山口県の周南市立徳山駅前図書館は、2021年8月16日、図書館において他の利用者や職員に対して暴言を発し、職員の制止によってもこれを改め

なかった者に対して、以後の図書館の利用停止を口頭で命じている。日本では人口が減少しているにもかかわらず、公立図書館の数は増え続けており、利用者の目的も図書の利用にとどまらず、変化している。こうした現状を踏まえると、今後も、図書館における利用者によるルールに違反する行為や迷惑行為、そして図書館職員によるその対応が、継続的に発生していくことが予想される。本稿は、こうした過去の行動を原因とする図書館の利用制限に係る近時の裁判例及び行政不服審査の事例研究を通じて、そこから図書館をめぐる法制度及び実務に対する示唆を導き出そうとするものである。

### (3) 公立図書館の利用制限をめぐる最近の事例

図書館の利用制限については、これまではそれほど法的争訟として顕在化することは多くなかった。しかしながら、特に 2020 年前後から、利用制限処分が訴訟や行政不服審査にまで発展することが増えているようである。以下では、データベースなどから取得できる限りにおいて、図書館の利用制限が法的紛争に発展したいくつかの事例を概観し、その事実関係や法的な論点を確認する。

#### (a) 裁判例：千代田区立図書館

千代田区立図書館に関するケースでは、利用者 A は、6 月 22 日から数か月の間、必要な利用の申し込みをすることなくオーディオ・ビジュアルのブースやインターネット利用席を利用したり、パソコン用のイスを移動させて使用するなどの違反行為を繰り返し行っていた。図書館は、A が注意をしても職員の指示にしたがわないことがあれば、他の利用者に迷惑が及ぶことを理由に退館を求めることが多々あった。そこで図書館は、A に対して利用ルールに従うように嚴重注意をするとともに、今後それに従わない場合には図書館の利用を禁じる旨の警告を行ったところ、A は、これに従わない意思を明らかにした。そこで、2019 年 8 月 20 日、図書館職員は、A に対して、「職員の指示や図書館の利用ルールを守っていただけないため、館内の秩序を維持できず、他の利用者の迷惑になる」とし、「図書館利用規程等に基づき、無期限で利用をお断りする」旨を伝達した。この禁止措置は、8 月 28 日にいったん解除されたが、A は同様のルールに違反する行為を繰り返したため、図書館職員は再び A に対して退館を求めたり、退館を命じることが相次いだ。A は、これらの図書館による措置が違法であるとして、国家賠償訴訟を提起した。

このケースでは、千代田区立図書館条例及びその施行規則が、図書館内における禁止行為と、図書館の利用制限について明文で定めていた。すなわち、条例 8 条 1 項によれば、図書館の指定管理者は、「他の利用者の迷惑になると認められるとき」(1 号)には、図書館の利用を制限し、又は禁止することができる。そして、条例施行規則 12 条では、図書館の利用者はその利用について職員の指示に従わなければならないとし、この規則のほかに図書館の管理及び運営について必要な事項は、別に定めるとする。そこで、千代田区立図書館利用規程は、利用者が図書館内において「他人に不快感、迷惑を及ぼす行為」を禁止し(3 条

1項8号)、これに違反した者に対して、図書館長は、図書館の利用を制限又は禁止することができるとしている。この「利用規程」において、オーディオ・ビジュアルのブースやインターネット利用席を利用する場合には事前にメインカウンターで申出をすべき旨が定められていたが、Aは無断で何度もこれらの席を利用し、注意を受けていた。

この点、Aは、図書館内のオーディオ・ビジュアルのブースやインターネット利用席の利用にあたって申込みをしなければならないという定めは、地方自治法14条2項による、住民に義務を課し、又は制限するものであるから、条例又はその委任を受けた教育委員会規則で定めなければならないと主張した。しかしながら、東京地方裁判所は、オーディオ・ビジュアルのブースやインターネット利用席の利用方法は、あくまでも図書館の利用ルールを定めるにとどまり、住民の権利を制限し又は義務を課すものではないとする。さらに、裁判所は、Aが、違反行為を繰り返し、図書館職員の度重なる注意によってもその態度を改める意思がないことを明らかにしていることから、今後も同様の違反行為を繰り返すことで、他の利用者の迷惑となり、図書館の「管理上の支障が生ずることが具体的に明らかに予測される」として、図書館による利用禁止処分は国家賠償法上で違法ではないと判断した（東京地判令和2年6月12日判例集未登載）。

#### **(b) 裁判例：土岐市立図書館**

土岐市立図書館のケースでは、土岐市の住民であり、本件図書館を日常的に利用していたBは、カウンター内の備品を許可なく借りたり、図書館職員の能力を試すためにレファレンスを依頼するなどの、図書館内での不適切な行動をするのを止めるよう通知された（通知書1）。しかしながら、Bは、通知書の受領後もこれらの行動を改善しなかった。そこで、図書館長らは、Bによる具体的な行動を改めて記載した上で、通知書の到達から2週間以内にこれらの行動を改善せず、もしくは職員からの注意を受け入れない場合、またはこの通知の到達から2週間経過後に再びこれらの行動を行った場合には、本件図書館の利用を禁止すると通知した（通知書2）。その後、図書館長らは、Bが通知書1及び2の注意及び指示に従わないこと、さらに、新たな問題行動を行うようになったことを理由として、Bに対して、図書館の利用を禁止する旨を通知した。Bは、図書館の利用禁止処分や図書館職員の対応が違法であるとして、その取消しと、国家賠償を求めて訴訟を提起した。

このケースでは、千代田区立図書館のケースとは対照的に、図書館の利用制限について、条例には定めがなかったことが特徴的である。土岐市図書館は、土岐市図書館設置条例に基づいて設置されていたが、それは、図書館の利用者に対する利用禁止処分について定めおらず、そして条例の施行に必要な事項について、教育委員会の規則により定めるとしていた（条例6条）。そのため、教育委員会は土岐市図書館運営規則を制定しており、その6条は、利用者がこの規則に違反したり、図書館長の指示に従わない場合に、その者に対して図書館の資料や施設の利用を禁止することができる旨を定めていた。Bに対する図書館の利

用禁止処分は、この規則 6 条に基づいてなされたものであった。

これについて、岐阜地方裁判所は、本件図書館利用禁止処分が違法であると判断し、B による国家賠償請求を一部認めた。それによれば、今回のケースにおいては、そもそも教育委員会が図書館の利用者に対して利用禁止処分を課すことが許されるのかが問題となる。その上で、裁判所は、本件図書館は地方自治法上の「公の施設」に該当し、住民は正当な理由がない限りその利用を拒否されない権利を有することを前提に(地方自治法 244 条 2 項)、本件利用禁止処分はこの権利を制限するものであるとする。そうであるとする、地方公共団体の住民の権利を制限するためには、地方自治法 14 条 2 項により、条例による定めが必要であるが、土岐市図書館設置条例にはそのような定めはなく、教育委員会の規則に委任するにとどまっている。もっとも、本件条例は、あくまでのその施行に関して必要な事項を教育委員会規則で定めると述べているにとどまるため、当該委任の範囲を本件条例の文言から明確に読み取ることができない。そこで、本件条例の趣旨を解釈すると、本件条例が教育委員会規則に委任しているのは、図書館の管理運営上の基本的な事項に限られる。ここには、図書館の管理義務を執行すべき教育委員会が、一般の利用者の図書館の利用を妨害する者や、図書館の管理運営に重大な支障を与える利用者に対し、個々の事情を踏まえて図書館資料又は施設の利用を一時的に制限することが含まれるという。しかしながら、本件図書館が「公の施設」に該当し、原則として誰でも無償で利用できること(地方自治法 244 条 2 項、図書館法 17 条)、そして、地方公共団体がこうした権利を制限するためには、法令に特別の定めがない限り、条例によらなければならないこと(地方自治法 14 条 2 項)からすれば、本件規則 6 条は、「全面的かつ無期限の図書館資料及び施設の利用禁止処分をすることができる」旨の委任と解することはできないという。そして、利用者が公立図書館を利用する自由が憲法上の意義を有することも踏まえると、B による迷惑行為を地方自治法 244 条 2 項の「正当な理由」と解し、そこから全面的かつ無期限の利用禁止処分を正当化することもできないとされている(岐阜地判令和 3 年 7 月 21 日判例地方自治 492 号 69 頁)。

他方で、名古屋高等裁判所は、本件図書館利用禁止処分が適法であるとし、B の請求を退けている。それによれば、本件利用禁止処分の根拠となっている規則 6 条は、条例の委任を受けて定められたものであり、本件図書館が「公の施設」(地方自治法 244 条 2 項)に該当することが明らかであり、「正当な理由」がなければ図書館はその利用を拒むことができないことからすると、本件規則 6 条はこうした規律を具体化したものと解される。また、本件図書館は図書館法に基づいて設置されている公立図書館であり、図書館法の趣旨などに照らせば、個々の住民にとって公立図書館利用権は重要な権利であるから、それをみだりに制限することは許されない。他方で、一部の利用者が公立図書館の管理運営に重大な支障をもたらす態様で公立図書館を利用するような場合には、図書館の目的を実現するために、必要かつ合理的な範囲内で当該利用者の図書館利用を制限する必要が生じ得ることは明らかであり、図書館法等がそのような制限を一切想定していないとは考え難いという。そこで、規則 6 条は、(1)対象者が「この規則もしくは図書館長の指示に従わず」、かつ、(2)その者

に引き続き本件図書館の施設等の利用を許したのでは本件図書館の管理運営に重大な支障を生ずるおそれが大きい場合にのみ、(3)当該支障発生の防止のために必要かつ合理的な範囲内で、その利用を禁止し得ることを定めたものである。このように考えると、規則 6 条は、図書館法、地方自治法その他の関係法令に違反するものではなく、条例 6 条の委任の範囲を逸脱するものでもない。なお、本処分には利用禁止期間の定めがない(無期限である)が、それは対象者の過去の行為に対する制裁としてではなく、現在及び将来における図書館の管理・運営上の重大な支障を防ぐために行われるものであるから、当該状況が解消された場合には直ちに利用禁止処分は解除されなければならない、利用禁止期間に定めがないことをもって必要かつ合理的な範囲を超えるものとはいえないとされている(名古屋高判令和 4 年 1 月 27 日判例地方自治 492 号 65 頁)。

#### (c) 行政不服審査に関する事例

そのほか、訴訟にまでは発展しなかったが、図書館の利用制限について、行政不服審査の請求が行われた例がいくつかある。周南市立徳山駅前図書館の例では、周南市外に在住する利用者 C は、他の利用者と職員に対して暴言を発し、職員の制止にもかかわらずこれを改めなかったために、図書館長代理より、2021 年 8 月 16 日に、以後の図書館利用の停止を言い渡された。C は、図書館長代理には処分の権限がないこと、及び、利用制限の根拠が条例ではなく条例施行規則にあるため、地方自治法 14 条 2 項に違反することを理由に、図書館の利用禁止が違法であると主張し、審査請求をした。それに対して、周南市長は、本件処分は、地方自治法 244 条 2 項に法令上の根拠を有し、管理運営上の基本的事項を定めた規則に基づき行われたものであるから、適法であるとし、これを退けた。

また、栃木県の佐野市立図書館の例では、利用者の D が佐野市図書館条例の定め違反する迷惑行為を繰り返し行っていたため、図書館が今後は図書館を適正に利用する旨の誓約書を D に提出させたが、利用態度が改善されなかったため、D に対して 2018 年 1 月 17 日付けで 30 日間の利用禁止処分がなされた。そして、30 日の禁止処分が解除された後においても迷惑行為を繰り返したため、2018 年 11 月 18 日付けで 90 日の利用禁止処分がなされた。D は、この 90 日の利用禁止処分について審査請求したが、このケースでは、利用制限の期間が既に満了していたため、D には審査請求を通じて回復すべき利益が認められないとして、佐野市長は D の請求を却下した。そのため、ここでは、図書館の利用禁止処分が適法であったか違法であったかの判断は行われなかった。なお、佐野市図書館条例には、図書館の利用制限に関する定めが置かれていた。

#### (4) 公立図書館の利用制限の法的根拠

上記のいくつかの事例から明らかになるように、図書館が利用者の利用を制限する行為の適法性は、主に、その法的根拠の有無の問題と結びつき、問題とされてきた。公共図書館の利用制限については、条例がこれを定めていることもあれば、教育委員会規則(条例施行

規則)がこれを定めていることもある。先の例でいえば、千代田区立図書館及び佐野市立図書館については、それぞれ条例に直接に利用制限に関する定めが置かれていたものの、土岐市立図書館及び周南市立德山駅前図書館については、条例に直接に利用制限に関する定めは置かれていなかった。公立図書館は、地方自治法上の「公の施設」に該当するものであり、「正当な理由」がない限り、住民にはその利用が認められなければならないため(地方自治法 244 条 2 項)、こうした住民の権利を制限するためには、条例によらなければならないとされる(地方自治法 14 条 2 項)。そのため、条例が図書館の利用制限に関する定めを直接に置いている場合には、利用制限処分の法的根拠が問題となることはない。しかしながら、地方公共団体が、条例ではなく教育委員会規則を根拠に利用制限処分を行っているとするれば、それが法的に許容されうるものなのかが問題となる。

行政実務の立場からは、条例のみならず、教育委員会規則を図書館の利用制限の根拠とすることを認める見解が主張されている。これについては、従前より、公立図書館の「設置」については条例で定め、公立図書館の「管理」については教育委員会規則で定めるという役割分担がなされていたところ(地方教育行政の組織及び運営に関する法律 33 条)、図書館の利用制限は「管理」の一環であると解されてきたため、こうした理解を受け継いだものと解されよう。他方で、そもそも、教育委員会規則を根拠とすることを認める場合であっても、条例による教育委員会規則への委任が必要かどうかという点が問題となる。この点、条例による委任なく教育委員会規則によって直接に利用制限を定めることには問題であり、まずは、条例による委任が必要であることを出発点と解すべきである。その上で、土岐市のケースで問題となっていたように、「条例の施行に必要な事項は規則で定める」(条例 6 条)というような、「利用制限」に特に言及していない、包括的な委任が許されるのかが問題となる。この点、土岐市図書館の事例において、岐阜地方裁判所は、条例 6 条が教育委員会規則に委任しているのは、「図書館の管理運営上の基本的な事項」に限られるとし、具体的には、図書館の「一時的な利用制限」は委任の範囲に含まれるというが、「全面的かつ無期限の利用制限」まで委任する趣旨であるとは解せないとしており、一時的な利用制限と無期限の利用制限を区別している。他方、名古屋高等裁判所は、この点について直接には述べていないが、無期限の利用制限についても条例の委任するものとして許容する趣旨であると考えられる。もっとも、名古屋高等裁判所は、無期限の利用制限を、過去の行為に対する制裁ではなく、現在及び将来における図書館の管理・運営上の重大な支障を防ぐためのものと解するため、そうした状況が解消された場合には、直ちに利用制限が解除されなければならないと解しており、文字通りの「無期限」の利用処分ではなく、期間の定めがなくとも将来的に利用制限は解除されることを前提としている。現実問題としてみると、条例から教育委員会規則に対する包括的委任が認められることを前提に、教育委員会規則において利用制限を定めている例は少なくないであろう。しかしながら、少なくとも無期限の利用制限については、条例に具体的な根拠規定を設けるか、条例によってより具体的な委任がなされていることが望ましい。

なお、地方自治法 244 条 2 項は、「正当な理由」があれば利用を拒否できるとしているため、住民に図書館の利用を認めるべきではない「正当な理由」が現に発生している場合には、地方自治法 244 条 2 項が利用禁止処分の法的根拠になるとする主張も考えられなくはないところである。しかしながら、地方公共団体が住民による「公の施設」の利用を拒否することに「正当な理由」が認められるかという問題と、地方自治法 244 条 2 項が特定の利用者に対する利用禁止処分の法的根拠となるかという問題は、別個の問題である。それゆえ、地方自治法 244 条 2 項を直接の根拠として、公立図書館の利用を制限する処分をすることは、認められないと解するべきである。

## **(5) 公立図書館に対する示唆**

### **(a) 条例に基づく利用制限**

公立図書館の立場からすれば、図書館利用者の迷惑行為を理由とする利用制限処分は、法的紛争を生じさせるリスクをはらんでいる。これまでの訴訟や行政不服審査において主に争点となってきたのは、地方公共団体の条例に、利用制限の直接の根拠となる定めが置かれていないことである。図書館学からは、図書館の利用制限は、図書館の現場での実態に基づく細やかな対応が求められるものであるという指摘がある。このような立場を尊重する場合には、利用制限の法的根拠は、条例ではなく教育委員会規則とすることにより、より図書館側に柔軟性を確保することができるという点で、メリットがあるといえよう。しかしながら、今後の法的争訟のリスクを回避することに加えて、議会によるコントロールや民主的正統性といった見地も加味すると、少なくとも条例によって図書館の利用制限の権限を明確化することがより望ましいと考えられる。

### **(b) 期間を定めた利用制限**

また、公立図書館の利用制限は、知る権利という憲法上の価値に対する制約と結びつくものであるから、慎重に行われなければならない。条例や教育委員会規則に利用制限に関する根拠があるからといって、現実の運用において、安易な利用禁止処分が行われることは問題である。図書館の利用制限を行うにあたっては、その原因となる行為がなされた時点でそのつどに指導や警告をし、また、それらの問題となる行為を具体的に特定し相手方に伝達した上で、それらの行為が改善されない場合には利用禁止となる旨を事前に通知するなど、適切な手順を踏むことが要請されるべきである。その上で、可能な限り、まずは一時的な退館処分か、無期限ではなく、期限付きの利用制限を課すことを検討すべきである。無期限の利用制限は、解除の時期を任意に設定できるため、図書館からすれば使い勝手がよいものと思われるが、利用者側からすれば予測可能性を大きく損なうものであり、不利益が大きい。千代田区立図書館のケースでは、図書館の無期限の利用制限はわずか 8 日後に解除されており、十分な検討を経た処分であったのかといえるのか、無期限の利用制限とすべきものだったのか疑わしいものとなっている。佐野市立図書館のケースのように、特定の期間を定めた

利用制限を課すことがまず初めに考えられるべきであり、いきなり無期限の利用制限を課すことが一般化してしまうことは、決して好ましいことではない。他の図書館利用者の図書館施設利用権、そして図書館職員の安全などとの関係も踏まえなければならないが、いずれにせよ、利用禁止処分にあたっては、慎重な判断が行われるべきである。その上で、実際に利用制限処分を行う場合には、それが「不利益処分」であることを前提とした行政法上の対応が必要である。また、無期限の利用制限を条例あるいは教育委員会規則によって認める場合には、恣意的あるいは平等に反する運用を避けるためにも、その制限の解除について、一定のルールを定めておくことが望ましい。

### (c) 利用制限以外の手法

図書館内における迷惑行為は、他の利用者や職員に対する暴言や暴行を伴うこともあるため、必ずしも施設の利用を禁止することのみが図書館による対抗手段になるわけではない。場合によっては、刑事処罰を求めるべき事案に発展し、警察による介入が必要になることも考えられる。もっとも、現実には、図書館において警察が介入し、刑事処罰にまで発展するケースは、図書館長が利用者に対して退館処分を命じたにもかかわらず、それに応じない場合であったり、他の利用者や職員に危害を加えたり、その蓋然性が大きい場合などに限られ、それほど多くのケースが妥当するわけではないように思われる。また、利用者の行動によって図書に破損などの損害が生じた場合には、利用者に対してそれに関する民事の損害賠償請求を行うことはできるであろう。しかしながら、図書館において継続的にルール違反の行為を行う者に対してこうした対応を採ることが、直接に迷惑行為を抑止し、再発を防ぐことにつながるかは、明らかではない。むしろ、利用制限を伴わない形でそれがなされたとして、さらなるトラブルを誘発することになりかねないであろう。結局のところ、図書館の利用制限に関する法的根拠を明確化し、事前の手続を定め、それを謙抑的に運用していくことが、さしあたり公立図書館における迷惑行為に対する望ましい対応策といえるのではないか。

### (6) 結論

本研究では、特に 2020 年前後に生じたいくつかの事例を取り上げ、図書館の利用制限をめぐる問題について検討した。これらのトラブルが訴訟にまで発展したというケースは決して多くはないが、現実に利用制限が行われたり、それに対して審査請求がなされている例は少なくないと思われる。図書館の利用制限については、図書館という施設の管理権に基づき、法的根拠がなくとも可能であるとの見解もみられている。しかしながら、指定管理者制度なども導入されている現代においては、民主的なコントロールという観点を重視し、条例によって規律されていくことが望ましいというべきである。他方で、利用制限に条例上の根拠がある場合においても、現場における謙抑的な運用が重要であり、とりわけ、退館処分や期限付きの利用制限を経ることなく、いきなり無期限の利用制限を課すことには、慎重で

あるべきである。図書館に認められる裁量には限界があることを前提に、必要かつ合理的な範囲内での規制として、利用制限の内容が検討されるべきである。

#### **(7) 研究成果**

本研究の成果として、2025年6月に下記の論文が公表される予定である。本報告書の内容は下記の論文に基づいており、本報告書の内容に係る参考文献、裁判例、審査請求に対する裁決例に関する詳細な情報については、下記の論文をご参照いただくようお願い申し上げます。

Ryota Tani, Restrictions on the Use of Public Libraries in Japan: From Recent Cases, *Ritsumeikan Law Review* 43 (2025)

## 4. 公共図書館をめぐる官民関係と地方自治

### (1) 問題の所在と分析の視角

戦後日本の官民関係について、政治学・行政学では「ガバメントからガバナンスへ」と変容してきたことが広く認識されてきた。すなわち、国や地方自治体によって担われてきた公共サービスが、国や地方自治体のみならず民間企業・地縁団体・NPO 法人といった様々な主体によって担われる形へ、官民関係が変容していることが通説的に理解されている（岩崎 2012）。

しかし、近年の地方では、「ガバナンス」状態に揺らぎが生じている。具体的には、政府以外の民間主体によって担われていた公共サービスが、当該主体の撤退を経て、政府によって担われる動きが観察されるようになった。北海道北竜町では、民間企業によって運営されていたスーパーが閉店となったものの、町内のスーパーがなくなれば町民の生活基盤が毀損されるため、町営スーパーが誕生した（佐藤・清水池 2020）。同じく北海道の中頓別町では、老人ホームが社会福祉法人から町へ移管されて、町営となった<sup>1</sup>。また、和歌山県すさみ町では、民間企業によって運営されていた給油所（ガソリンスタンド）が閉店となったものの、町内の給油所がなくなれば町民の日常的移動が大幅に制約されるため、町営の給油所が設置された<sup>2</sup>。いずれにせよ、少子高齢化や過疎化を背景に、地方部において民間企業・地縁団体・NPO 法人といった主体の存続が厳しくなり、地方自治体がその代わりを果たすことが期待される。

さらには、事業主体が官から民へと移されたにもかかわらず、その後、民から官へと戻されることも見受けられるようになった<sup>3</sup>。その典型例が公共図書館である。公共図書館は、地方自治体を中心に整備されてきたものの、行政資源の低減を背景に指定管理者制度の導入が進められてきた。また、公共図書館のサービスが民間企業である書店や出版社の事業に悪影響を及ぼすとの言説（いわゆる「貸本屋」批判）も目立ち、図書に関するサービスを公的に展開することの疑問も呈されてきた。ところが、指定管理者制度を導入したはずの館が地方自治体直営へ戻す事例、指定管理者制度の導入を検討しつつも地方自治体直営を維持した事例、地方自治体が書店の設置に乗り出す事例、といった事例が全国的に見られるようになった。

このような現象は、「ガバメントからガバナンスへ」という既存の理論枠組みでは説明しえず、むしろその逆転現象として「ガバナンスからガバメントへ」と位置付けられるように考えられる。もっとも、依然として、指定管理者制度下の図書館も民間の書店も存在している。それでも、ガバナンス状況に変化が生じつつあるのは確かであり、この点を看過すれば理論動向と現実の乖離を座視することとなるであろう。

---

<sup>1</sup> 『北海道新聞』（2023年6月23日、2024年3月13日）。

<sup>2</sup> 『産経新聞』（2017年2月17日）。

<sup>3</sup> この動向は最近になって「公共サービスの再公営化（インソーシング）」として注目され始めたが、あくまでもイギリスの事例の紹介にとどまっており、本格的には分析されていない（榎原ほか 2021）。

そこで、本稿では、現在進行形で展開されつつある「ガバナンスからガバメントへ」という変化について、公共図書館を中心として、その全国的な動向を検討することで試論的分析を試みる。

分析にあたって、本稿は「専門性・経済性・民主性のトリレンマ」の観点から図書館行政を捉える。行政活動やその要請は、一義的には定まらず、むしろ多様な価値を追求せざるをえないからこそ、ディレンマに陥る傾向にある（手塚 2010）。図書館行政の場合、専門性・経済性・民主性といった三つの価値が求められ、いずれも公共図書館を下支えする重要な価値であるものの、これらを並存させることは容易ではなく、言わば「あちらを立てればこちらが立たず」の状況を呈する。このような三つの価値の並存を試みるも、そのバランスが崩れ、何らかの価値が大きく毀損されるとき、公共図書館はその価値を補うために在り方の再考を迫られる。

たとえば、指定管理者制度によって、人件費を圧縮して経済性を高めることに成功し、人気の一般書の配架を拡充して貸出数を増やしてある種の民主性を高めたとしても、レファレンスが上手く実施されず、所蔵していた郷土資料が廃棄されるとすれば、それは専門性を大きく毀損されることとなる。このような状況では、公共図書館に対する社会的要請を果たしえないため、専門性の観点から指定管理者制度を見直す動きが生じうる。

また、図書館職員の人員確保を通じて専門性を維持し、多様な社会階層の市民を歓迎する姿勢を示して民主性を高めていたとしても、選書やアクセスの制約から利用されないとなれば、それは経済性を大きく毀損されることとなる。このような状況では、限られた予算を配分するとして、公共図書館整備事業の優先順位は下がらざるをえない。他方、採算がとりにくい公共図書館の管理を民間企業へ委ねることも容易ではなく、書店の閉店も相次ぎ、地域の文化資本そのものが危機に瀕する。その状況を放置すれば、人口流出の加速につながり、地域の存立基盤が揺らぐため、地方自治体は経済性を意識しつつも公共図書館や書店の整備を動機付けられる。

あるいは、専門性と経済性を両立し、公共図書館として安定的な経営を続けていたとしても、多様な社会階層の来訪や多様な地域課題の解決に背を向けるとすれば、それは民主性を大きく毀損されることとなる。このような状況は、積極的な住民参加の基盤を醸成しえないことを意味し、中長期的に地域の社会資本を貧しくするとともに地方自治の機能不全を準備しかねない。

本稿は、この視角から、図書館実務や図書館情報学の蓄積を行政学的に読み解き、地方紙や会議録のような資料を分析することで、その行政現象に迫ることを試みる。

## **(2) 専門性を取り戻す：指定管理から直営へ**

2000年代以降、公共施設に対する指定管理者制度が導入され、その制度は定着したかのように見受けられる。公共図書館もまたその例外ではなく、指定管理者を導入する館は依然として増え続けている。

他方、公共図書館の実際の動きとして、指定管理者制度を導入したにもかかわらず地方自治体の直営へと戻す館が漸進的に増加している。具体的には、2008年度の島根県出雲市図書館・安来市図書館を皮切りに、少なくとも約20の館が指定管理から直営へ移行してきた(表3.4)。

導入年度	自治体名	図書館名	指定管理事業者	直営移行年度
2005	兵庫県稲美町	稲美町立図書館	NPO 法人ライブラリー-COSMO → (2011年4月～) NPO 法人いな み文化振興協会	2014
2005	島根県出雲市	出雲市立大社図書館	(財)大社まちづくり振興公社	2008
2005	佐賀県佐賀市 (旧東与賀町)	佐賀市立図書館東与賀館 (旧東与賀町図書館)	NPO 法人さが市民活動サポートセ ンター	2011
2006	新潟県南魚沼市	南魚沼市図書館	(財)南魚沼市文化スポーツ振興公社	2014
2006	長野県飯島町	飯島町図書館	(財)飯島町振興公社	2011
2006	愛知県新城市	新城図書館	新城総合サービスセンター	2011
2006	島根県出雲市	出雲市立平田図書館	(財)出雲市教育文化振興財団	2011
2006	島根県安来市	安来市立図書館	(財)安来市体育文化振興財団	2008
2006	広島県尾道市	尾道市立因島図書館	(財)尾道市自治振興事業団	2014(※)
2006	徳島県三好市	三好市井川図書館	(株)ふるさと夢企画	2014
2006	福岡県小郡市	小郡市立図書館	(財)小郡市公園ふれあい公社	2009
2007	高知県佐川町	佐川町立図書館	NPO 法人とかの元気村	2016
2007	熊本県菊池市	菊池市立酒水図書館	NPO 法人本と人とのネット・酒水	2017
2008	福島県矢吹町	矢吹町図書館	NPO 法人ふれっしゅ・すてーじ	2020
2008	香川県善通寺市	善通寺市立図書館	善通寺市総合サービス(株)	2011(※)
2009	山口県下関市	下関市立中央図書館	合人社計画研究所グループ ((株)ド リームシップ) (図書館運営:(株) リブネット)	2015
2009	鹿児島県西之表市	西之表市立図書館	NPO 法人コスモ学院	2015
2009	鹿児島県いちき串木 野市	いちき串木野市立図書館、 市来分館	(株)総合人材センター→(2012年4 月～) (株)図書館流通センター	2020
2012	栃木県那須塩原市	那須塩原市立黒磯図書館、 分室(6館)	大高商事・大新東ヒューマンサー ビス・藤井産業共同事業体→(2017 年4月～) 大高商事・図書館流通セ ンター・藤井産業共同事業体	2020
2012	新潟県十日町市	十日町情報館、分室(10館)	NPO 法人らいぶフォーラム	2017
2016	茨城県守谷市	守谷中央図書館、公民館図 書室(4館)	図書館流通センター・常総ビル整美 共同企業体	2019

※尾道市立因島図書館、善通寺市立図書館については、その後再度指定管理者による管理運営に移行している。  
(尾道市立因島図書館：2015年度から、善通寺市立図書館：2019年度から)

島根県下の二館に続いて、2009年に直営へと戻された福岡県小郡市図書館は、その理由として「委託料及び嘱託職員人件費の3,530万円削減効果があったが、迅速な意思決定や対応面からも非効率であったことが問題」とした(永利2019:643-644)。地元紙によれば、それは「直営の場合、館長は市の課長として他の課と対等な立場で協議できるが、指定管理者の場合は担当課に提言し、市が動くのを待つしかない」点で問題であったという<sup>5</sup>。この点を問題と認識されるには、市長や市幹部職員が図書館を市政にとって重要な施設と理解した上で、市の部門として図書館が有機的に作動することを要する。小郡市では、「読書のまちづくり日本一」を施政方針として掲げ、図書館海援隊と称した就業支援・病院への本の宅配・子ども向けのブックスタートといった事業を展開してきた。このような事業展開が実績をあげる中で、図書館を市の直営とすることが求められたと考えられる。

2014年、新潟県南魚沼市図書館は、六日町駅前での新館開館を機に、直営へと戻された。館長によれば、「直営により市と商店街や商工会などとの連携がしやすく、意思決定も早め

<sup>4</sup> 桑原(2022:8)。しかし、この表には一部の館(岩手県大槌町立図書館)が反映されていない。また、議論が為されている館として、福岡県豊前市立図書館もあることに注意。

<sup>5</sup> 『西日本新聞』(2017年5月9日)。

られる」<sup>6</sup>。これは、民間主体同士の関係性よりも官民関係に位置付けることで、中心市街地の再開発事業をめぐる連携を円滑にし、事業展開にまつわる行政の専門性も保持するものと考えられる。

とはいえ、これらの指定管理者は、全国展開している企業ではなく、財政的・人事的に地方自治体との関係を有する公益財団法人や公社であった。そのため、これらの変化は抜本的な変化ではないと見ることも可能であろう。

他方、業界大手の企業による指定管理から地方自治体の直営へと転換した事例も存在する。図書館流通センターから市の直営へと切り替えた茨城県守谷市は、代表的事例である。

守谷市立図書館は、2016年4月より図書館流通センターに指定管理されたものの、2019年4月に市直営へと戻された。指定管理開始後、同館は、「カウンターに人がいないことが目につく・事務室に人がいない・電話が繋がらない、など現場は人員不足で混乱した」上、「館長が退職、同時期に直営時代から勤務していた臨時職員5名が退職した」ほか、「現場では上司の指示を仰ぐ・判断を求めるなどの場面で、4月から生涯学習課に勤務していた直営時の図書館職員に聞かざるをえない状況」であったという（赤堀 2018: 36）。この動向は、経済性の観点から人件費などの経費を削減したものの、それが行き過ぎてしまい、専門性を低減させることになり、その状況を問題視した結果として再直営化へ行き着いたと考えられる。

なお、公共図書館を地方自治体の直営にする利点として、有本新は情報資源が獲得しやすい点を指摘している（有本 2023）。すなわち、公共図書館において、地方自治体職員が直接に市民と接することで、市民が公共図書館あるいは市の行政サービスに対していかなる要請を有しているのかを把握できる効果があるという。

### (3) 満たしきれない経済性：「民営」の限界

2000年代前半、公共図書館に対する「無料貸本屋」批判が顕在化し、経済的な理由によって書籍をめぐる公共図書館と書店との官民関係には緊張が生じていたが、最新の研究によれば、公共図書館の蔵書と書店の販売書籍は、一定程度の棲み分けが為されている。あくまでも調査の範囲内に限った数字ではあるものの、「流通在庫が無く新品の購入ができないもの 8,243 点の 67.14%にあたる 5,535 点を、図書館は読者に媒介しようとしている」という（志村 2025: 30）。

喫緊の課題は、公共図書館と書店の競合ではなく、むしろ「書店過疎地」の顕在化である。昨年4月、全国紙において、全国1,741市区町村のうち書店が一店もない自治体は482市町村（27.7%）を占め、なかでも「沖縄（56.1%）、長野（53.2%）、奈良（51.3%）の3県で書店ゼロの市町村が過半を占めた」<sup>7</sup>と報じられた。また、読書のまち条例で知られる

<sup>6</sup> 『新潟日報』（2014年10月18日）。

<sup>7</sup> 『日本経済新聞』（2024年4月28日）。

北海道恵庭市でも市内最大の岡本書店が閉店に追い込まれ<sup>8</sup>、読書環境が良好とされる地域の書店でさえ苦境に陥りはじめている。

もっとも、全国的には「まちライブラリー」や「みんとしょ」のような私設図書館は増加している。2011年の13件に始まった「まちライブラリー」の登録館数は、2013年以降毎年数十件から百数件のペースで増えている（磯井 2024：64）。焼津市のみんなの図書館さんかくをモデルとした民営図書館は、2022年末段階で全国に約50館存在している（土肥・若林 2023：117）。

しかし、私設図書館は、公共図書館とは異なり収益をあげることが動機づけられるため、その立地は集客しやすい都心部とならざるをえない。近年の調査によれば、まちライブラリーの立地傾向は人口密度が高い地域に集中しており、その集中度合いは公共図書館よりも高い（三笠・讃岐・吉川 2024）。

したがって、少子高齢化を背景に人口減少が進む地域では、民間書店や私設図書館を設置・維持することが難しい。そのような地域にあっては、読書環境の担い手として、公共図書館にかけられる期待は大きいものとなる。

ところが、経済性の観点からすれば、予算制約上、公共図書館を管理することも簡単ではない。愛知県常滑市では、書店どころか公共図書館が消滅し、市民団体がその再整備を求める状況に陥った<sup>9</sup>。具体的には、市立図書館本館が老朽化を理由に閉館し、存続を求める声がありながらも「市長は『財政も苦しい』と方針を転換しなかった」<sup>10</sup>。公共図書館の消滅は「財政破綻した北海道夕張市に次いで二例目」とされており、この閉館は波紋を呼ぶこととなった<sup>11</sup>。常滑市では、競艇の人気回復を背景に同事業が好調となっているため、その利益を用いた図書館の再整備が浮上しているものの、「潤沢な競艇収入に頼った過度な支出で、深刻な財政危機に陥った過去もある」ために、支出には慎重にならざるをえないという<sup>12</sup>。その意味では、常滑市は、財政難とは位置付けがたいものの、かといって財政が安定しているわけでもなく、このような地方自治体にとっては公共図書館の整備は容易ではないのである<sup>13</sup>。

閉館とまでは行かずとも、改修を要する館が現状維持とならざるをえない場合も見受けられる。たとえば、秋田県小坂町の意見交換会では、町の図書館の改修を求める声に対して、佐竹敬久秋田県知事が「この町は金がないんだな。貧乏なんだよ。小さい町は維持管理に悩んでいる」と答え、物議を醸した<sup>14</sup>。知事の語り口は問題性をはらんでいるものの、それは

---

<sup>8</sup> 『北海道新聞』（2024年3月9日）。

<sup>9</sup> 『中日新聞』（2023年2月15日）。

<sup>10</sup> 『中日新聞』（2021年10月4日）。

<sup>11</sup> 『中日新聞』（2021年10月4日）。

<sup>12</sup> 『中日新聞』（2024年7月17日）。

<sup>13</sup> 常滑市の財政力指数は、2021年度に0.96を記録しており、ここ5年は0.9台を維持している。この数値自体は良好である。

<sup>14</sup> 『秋田魁新報』（2024年7月11日）。

財政が豊かではない小規模な基礎自治体にとって公共図書館の整備が困難となっていることを表象している<sup>15</sup>。

このような背景のもと、経済性の観点から経費削減を狙う形で、公共図書館は指定管理者制度を導入してきた。全国の公共図書館を対象とした調査によれば、指定管理者制度を導入した理由は「『経費削減および利用者サービスの向上という両方の目的を達成するため』という理由が最も多い（78.0%）」し、導入した効果は「『経費削減』（86.4%）が最も多く」挙げられた（安藤 2008）。

しかし、このような背景があるからこそ、指定管理者制度から直営へと戻ることを余儀なくされる場合もある。鹿児島県いちき串木野市図書館は、大手の図書館流通センターが2012年度から2019年度にかけて8年間指定管理者を担っていたものの、「今年3月末の契約満了を前に、昨年8月と9月に指定管理者を募集したが応募がなかった」<sup>16</sup>。すなわち、財政的に豊かではない地方自治体が希望する費用水準に応じられる民間主体は決して多くなく、いったん民間主体が割に合わないと考えて退出してしまうと、その補充をすることは困難となり、直営への回帰を余儀なくされるのである。

他方、「書店過疎地」が形成され、公共図書館の管理運営も厳しさを増す中で、地方自治体が書店を公営あるいは公設する動きも見られるようになった。

2016年、青森県八戸市は、市直営の書店として八戸ブックセンターを開館した。八戸ブックセンターは、「本のまち八戸」を掲げ全市的に読書環境を整備する中であって、その拠点と位置付けられており、①本を読む人を増やす・②本を書く人を増やす・③本でまちを盛り上げるといった三つの役割を与えられている。特に、②は図書館法に規定される公共図書館の役割から外れた独特なものであり、この役割を担うべきと考えられたからこそ、公設公営の書店が置かれることとなった。

また、八戸ブックセンターは、書店経験を有する市の嘱託職員3名を雇用し、市職員の音喜多信嗣を地方自治体おなじみの「ジェネラリスト型人事管理」ではなく「プロフェッショナル型人事管理」に位置付けて所長として継続的に起用している（猪谷 2018）。民間書店では経済性に制約されうる書店の専門性の中長期的な維持・展開が、公設書店であるからこそ実現している<sup>17</sup>。

先進的な八戸ブックセンターを追いかけ、福井県敦賀市は、敦賀駅前に書店「ちえなみき」を公設した。公設書店を選択した理由には、図書館法に依拠しない自由の獲得・書籍ストックを抱えずに新陳代謝を図り変化に対応できること・書籍売り上げの一部が財政負担の軽減につながること・市立図書館や書店との棲み分けといったものが挙げられ、八戸ブックセ

---

<sup>15</sup> 小坂町の財政力指数は、2023年度時点で0.37と、秋田県の町村では最も高い数値である。小坂町ですら県知事から改修希望を一蹴されることに鑑みれば、他の小規模な地方自治体においてより改修が困難であることは想像に難くない。もっとも、財政力指数は数値が1に近ければ近いほど財政の豊かさを示す指標であることをふまえれば、決して小坂町に余裕があるとは考えられない。

<sup>16</sup> 『南日本新聞』（2020年3月5日）。

<sup>17</sup> 『好書好日』（2024年3月17日）。

ンターと似通っている（ちえなみき 2023：28）。

ただし、「ちえなみき」は、八戸ブックセンターを参照しているものの、市直営ではなく公設民営の運営形態をとっている。その理由は、「人口約6万3000人、担当職員も少ない敦賀市で、人口が20万人を超える八戸市と同じように優秀な人材を採用できるか」と、それは難しいのではないかと考えられたためであるという<sup>18</sup>。

#### (4) 高まる・高める民主性：「場としての図書館」の展開

本共同研究でも関心を寄せているように、近年の公共図書館は中心市街地活性化を目的の一つとして整備されており、単なる資料の保存・公開・貸出にとどまらない役割を果たしている。特に、社会課題の解決を支援してその地域の振興につなげることや公共サービスを複合的・総合的に展開することが潮流をなしている（嶋田 2019）。図書館が担いうる機能は多様であり、「場としての図書館」概念やそれをふまえた研究はその様子を鮮やかに描出している（本報告書2章）。

幅広い地域住民の社会的要請に応えることが近年の公共図書館の重要な存在意義と考えられており、公共図書館を整備する際には地域住民への応答性としての民主性を打ち出すことが不可欠になっていると言っても過言ではない。その一例として評価されている館が、塩尻市立図書館である。塩尻駅の移転に伴う市街地の寂れを背景として、市街地活性化を目指して構想された同館は、市民参加を重視した小口俊幸の当選も相まって、市民のワーキンググループの作業を通じて「知恵の交流を通じた人づくりの場」を「公設市民営」で展開するコンセプトが練られ、課題解決型の図書館として開館し、現在に至っている（信州 2016；青柳 2021）。しかし、本研究のインタビューで明らかになった通り「公設市民営」と標榜されていても、実際には市職員が市民の活動の促進に大きな役割を果たしている（本報告書8頁）。このような同館の動向からすれば、民主性を高めることにも直営が好作用しうること、それゆえに直営が選ばれうることを考えられる。

もっとも、民主性は伝統的に公共図書館の存立基盤をなすと考えられてきた価値である。「新公共管理（New Public Management）」の時代に、そのカウンターカルチャーとして生じたコミュニティ・ライブラリアンシップ（永田 2021：86）もまた、民主主義的価値観を下敷きにした図書館員の在り方として解釈しうる。

この民主性に関連して、指定管理を検討されていながらも直営を維持した例として、愛知県小牧市立図書館が挙げられる。小牧市では、中心市街地活性化の一環として老朽化していた図書館をいわゆる「TSUTAYA 図書館」として移転新築することが計画された<sup>19</sup>。ところが、市民団体がこれに「中心市街地の活性化に文化施設を使うのはおかしい」「一企業に任せる『TSUTAYA 図書館』は中止にし、市直営にすべきだ」などと反発し、住民投票を請求

<sup>18</sup> 『新・公民連携最前線』（2023年5月30日）。

<sup>19</sup> 『中日新聞』（2014年4月26日）。

したと報じられた<sup>20</sup>。

市民団体によれば、小牧市立図書館をめぐる反対運動の機運が高まり、住民投票を請求するに至った理由は、図書館をめぐる政治的動向における民意の欠缺であった。具体的には、2011年に市長に当選した山下氏は、市民の声を聞いた上で小牧駅前再開発や公共施設の建て替えの見直しを公約に掲げたものの、目立った意見公聴をせず、2014年4月13日のタウンミーティングにて参加者から寄せられた図書館建設を問う質問に「白紙」と答えたにもかかわらず、4月26日に「TSUTAYA 図書館」案が報じられたことで、市民の不信感を醸成してしまい、市民の意見に向き合った上で図書館建設を検討することを要請されるに至った（小牧2016：20-21）。市民団体が求める図書館像は「市民の声が活かされる図書館」に絞られていた（小牧2016：24）。すなわち、彼らは、TSUTAYA 図書館による経済性向上の論理を拒否し、かといって市直営にすることでもたらされる専門性向上の論理にも深く関心を寄せることなく、もっぱら市が「市民の声」に耳を傾ける機会を確保していないがゆえの民主性の不全を解消する論理にこだわり、住民投票の請求へ踏み切った。住民投票の結果、反対（32,352票）が賛成（24,981票）を上回った<sup>21</sup>。その後、小牧市図書館建設審議会が組織され、「市が責任を持って運営していくのが望ましいため、市が主体的に運営するものとする」との答申が出された<sup>22</sup>。その答申を受容する形で、市は直営での新図書館開館を準備・実現した<sup>23</sup>。一連の過程では、民主性を高める方向性から指定管理者制度ではなく直営が選択された様子が如実に現われている。

多様な社会階層の市民の「居場所」として機能し民主主義の基盤として作動することは、直営館の利点にほかならず、その動向は今後も展開されるであろう。たとえば、北海道滝上町では、町長が利用者と意見を交換する「町長カフェ」が催された、「聞いたことを町政に反映させたい」と呼びかけた<sup>24</sup>。また、新宿区大久保図書館は、多文化共生に配慮した館運営を意識することで、多様なエスニックの市民の「居場所」として機能している（米田2024）。

## 参考文献

- ・青柳英治（2021）『市民とつくる図書館：参加と協働の観点から』勉誠出版。
- ・赤堀久美子（2018）「守谷市立図書館直営に戻る」（『みんなの図書館』（497）、教育史料出版会）。
- ・有本新（2023）「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」同志社大学博士論文。
- ・安藤友張（2008）「公立図書館経営における指定管理者制度導入に関する現状調査」（『日

---

<sup>20</sup> 『中日新聞』（2015年9月11日、2015年10月1日）。

<sup>21</sup> 『中日新聞』（2015年10月5日）。

<sup>22</sup> 『中日新聞』（2017年2月9日）。

<sup>23</sup> 『中日新聞』（2021年3月28日）。

<sup>24</sup> 『北海道新聞』（2024年2月7日）。

- 本図書館情報学会誌』54(4)、日本図書館情報学会)。
- ・猪谷千香 (2018)「八戸市が直営する書店『八戸ブックセンター』はなぜ図書館ではなかったのか？」(『Library Resource Guide』(24)、)
  - ・磯井純充 (2024)『「まちライブラリー」の研究:「個」が主役になれる社会的資本づくり』みすず書房。
  - ・岩崎正洋 (2012)「なぜガバナンスについて論じるのか」(秋山和宏・岩崎正洋『国家をめぐるガバナンス論の現在』勁草書房)。
  - ・桑原芳哉 (2022)「公立図書館の指定管理者制度導入状況」(『尚綱大学研究紀要 A.人文社会科学編』(54)、尚綱大学)。
  - ・小牧の図書館を考える会 (2016)「住民投票と『市民のための小牧市立図書館』」(『みんなの図書館』(468)、教育史料出版会)。
  - ・榊原秀訓ほか (2021)『行政サービスのインソーシング:「産業化」の日本と「社会正義」のイギリス』自治体研究社。
  - ・佐藤伊織・清水池義治 (2020)「食料品アクセス問題に対応した公営スーパーの成立要因:北海道北竜町の事業を事例に」(『北海道大学農経論叢』(73)、北海道大学)。
  - ・志村瑠璃 (2025)「図書館が媒介しようとしている本と書店が媒介しうる本の重複と乖離:数量に着目して」(『日本図書館情報学会誌』71(1)、日本図書館情報学会)。
  - ・嶋田暁文 (2019)「公共図書館」(伊藤正次『多機関連携の行政学:事例研究によるアプローチ』有斐閣)。
  - ・信州しおじり本の寺子屋研究会 (2016)『「本の寺子屋」が地方を創る 塩尻市立図書館の挑戦』東洋出版。
  - ・ちえなみき (2023)「敦賀市知育・啓発施設『ちえなみき』:本屋だけ図書館だけでは味わえない知的体験を提供」(『市街地再開発』(641))。
  - ・手塚洋輔 (2010)『戦後行政の構造とディレンマ:予防接種行政の変遷』藤原書店。
  - ・土肥潤也・若林拓哉 (2023)『わたしのコミュニティスペースのつくりかた:みんとしょ発起人と建築家の場づくり』ユウブックス。
  - ・永田治樹 (2021)『公共図書館を育てる』青弓社。
  - ・永田治樹 (2023)「図書館員に今後求められる知識とスキル」(未来の図書館研究所『図書館員の未来カリキュラム』青弓社)。
  - ・永利和則 (2019)「体験を踏まえた論考:指定管理者制度と直営の図書館」(『図書館界』70(6)、日本図書館研究会)。
  - ・三笠麗・讃岐亮・吉川徹 (2024)「まちライブラリーの立地傾向に関する分析:東京都・神奈川県・大阪府・兵庫県を対象にして」(『日本建築学会計画系論文集』(817)、日本建築学会)。
  - ・米田雅朗 (2024)「新宿区立大久保図書館の『多文化サービスの実践』について」(『みんなの図書館』(572)、教育史料出版会)。

## 5. まちづくりの中で図書館に求められる機能と役割

### (1) 導入

図書館は、従来の「本を借りる・返す場所」から、地域社会に貢献するための課題解決やビジネス支援など多機能型の施設へと進化してきた。特に、ここ数年で、情報のデジタル化や地域コミュニティの変容から、市民が図書館に求める機能も多様化していることは明らかである。さらに、ここまでの各著者の検討からも、まちづくりの観点から図書館の整備が重要視され、地域の文化や教育の発展、情報発信拠点としての機能が期待されていることが分かってきている。ここでは、視察した各地の図書館の特色を踏まえながら、理論班が明らかにしたまちづくりの中で求められる図書館の機能について考察する。また、私が住む豊橋市の図書館の事例紹介や比較を交えながら、図書館が果たす役割についても掘り下げていく。

### (2) 理論班が導き出した図書館に必要な水準

ここでは、理論班の河本・谷両名が導き出した図書館に求められる水準について整理したうえで、実務的な観点からコメントをする。

河本は、都市計画・都市開発分野における図書館の位置づけについて海外の文献から整理を行った。その結果、まちづくりにおいて求められる図書館の役割を「誰もがアクセス可能な場」とした。図書館は、市民が情報を得るための場としての役割を担う。特に、専門的な情報提供や郷土資料の収集、保存を行い、地域の知的基盤を下支えする必要がある。また、デジタル化が進む現代においては、電子書籍やオンラインデータベースの活用も求められている。まさに、図書館が知識都市を形成する一要素であることを示している。

谷は、憲法上の価値としての「知る権利」を出発点として図書館の価値に関する議論を積み上げてきた結果、憲法学の「知る権利」とはいつの間にか距離が生じており、憲法上どのような図書館が要請されるのか不明確になっていることを明らかにした。また、図書館を巡る法律問題として、迷惑行為を原因とする図書館の利用禁止処分の許容性に関する問題等を取り上げ、図書館学や図書館の実務、公法学との間に対話が必要であるとした。こうした諸課題は、図書館の役割が単に情報提供の場にとどまらず、「すべての市民に開かれた場所であり、公共空間として多様な機能を果たすようになった」こととも関連すると考える。

### (3) 指標としての図書館の役割

図書館に求められる最低限度の水準を確認したところで、図書館が果たすべき機能や役割についての、公に示されているガイドライン等に触れておく。まず、図書館法の第2条には、「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」とある。また、「公立図書館の任務と目標」（1989年1月確定公表、2004年3月改訂、日本図書館協会図書館政策特別委員会）では、公共図書館の役割と要件について、「住民がかかえているこれらの必要

と欲求に応え、「乳幼児から高齢者まで、住民すべての自己教育に資するとともに、住民が情報を入手し、芸術や文学を鑑賞し、地域文化の創造にかかわる場」であるとしている。さらに、近年示された指標である「IFLA-UNESCO 公共図書館宣言 2022」（2022年7月18日採択）においては、公共図書館を「地域において知識を得る窓口」として、「個人および社会集団の生涯学習、独自の意思決定および文化的発展のための基本的条件を提供する」場であるとした。また、それは、「商業的、技術的、あるいは法的な障壁に妨げられる」ことなく、「あらゆる種類の知識へのアクセスを提供し、知識の生産を可能にし、かつ共有することによって、健全な知識社会を支える」という役割を帯びていると表現している。これらの指標に見られる図書館の役割としては、従来の図書館像である「図書資料の貸出、返却の場」を乗り越えて、「知りたいというあらゆる年代の利用者の欲求に応えるため、あらゆる情報を得られるよう整え、それらを後世に伝えていく」ことこそが、役割として求められているといえる。

#### (4) まちづくりの中で求められる図書館の役割・機能

視察した図書館の特徴を整理しながら、そこから導き出される現代の図書館の役割について分析していく。地域の中であらゆる年代層にとって、最も身近で豊富な知識・情報を揃え市民のニーズに応えるのが図書館であるが、ここからは、その役割をいかに図書館が体現しているのか、またそこから今の時代に何が求められているのかを、ハード・ソフトの両面から突き詰めていくこととする。

##### [ハード面]

#### (a) 「地域コミュニティの拠点としての機能」

図書館は、地域のあらゆる世代が集い、気軽に交流することができる場を提供することで、地域の活力を生み出す源になることが期待できる。そうした機会の実例として、地域の課題やニーズに対応するための地域のボランティア活動の提供、まちづくりに関する講演会や、異なる年齢層や背景を持つ人々の交流であれば、子供向けの読み聞かせ、シニア向け講座が挙げられる。こうした要素を兼ね備えた特徴的な場が、塩尻市立図書館が入るビジネス、市民活動等様々な分野の拠点同士が融合しながらサービスを提供する複合施設「えんぱーく」である。館内では、市民のサポーターが様々な場面で活躍をしており、途中運営主体の変更等はあれど、今なお館内で活動を継続している(表4.)。また、図書館側では、青少年交流、シニア活動支援、ビジネス支援、医療健康情報、子育て応援等のサービス創出に特化したグループを設けている点は、こうした地域コミュニティの拠点としての機能を意識したものである。

このように、市民にとって、交流し、学びあい、協力するための公共の場があることで、市民一人ひとりがまちづくりに関与していく意識が生まれることが期待できる。

**表 4. 市民サポーターによる活動内容（視察資料から図書館部分を抜粋）**

グループ名	内容	活動頻度等
図書館サポーター	修理・装備	毎週2日 3時間
図書館シネマ倶楽部	DVD鑑賞会	年4回
壁柱の装飾		年3回 桜、七夕、ハロウィン
市民読書活動グループ	図書館おはなし会	16団体ほど

**(b) 「アクセスと利便性の向上」**

公共交通機関を利用することが難しい地域に住む高齢者や障害者にとって、図書館までの距離や交通手段の確保は大きな課題である。市民が気軽に訪れることができるよう、まちづくりにおいて立地や交通手段の整備は重要なポイントとなっている。

これに対応するため、山梨県立図書館や青森市民図書館のように、市街地の中心部やほぼ駅直結で設計された図書館は、電車やバスで利用しやすい状況である。豊橋市では、令和3年11月に東三河地域の玄関口でもある豊橋駅から徒歩5分ほどの好立地の場所に、分館のひとつとしてまちなか図書館が開館した。それにより、これまで図書館を利用したことがなかった若者を中心とした駅利用者の掘り起こしにつながっている。このように、あらゆる世代が集いやすくなるよう物理的な移動のしやすさを考慮した立地であることは重要な要素である。他にも、青森市民図書館では、冬期間に移動図書館車による図書の巡回貸出を行い、さらに移動図書館車が巡回できない場所には公共施設に図書を設置して貸し出すなど、全ての市民が平等に知識に触れることのできるよう工夫を凝らしている。

**〔ソフト面〕**

**(c) 「デジタルアーカイブと情報提供」**

地域の発展を支える知的インフラである図書館において、郷土資料を中心にデジタルアーカイブ化を進めることで、より多くの市民がオンラインで資料を活用できる環境を整えることができる。視察・見学を行った図書館の多くが、所蔵する資料をオンラインで閲覧できるような体制を整えている(表5.)。豊橋市図書館においても、図書館が所蔵する郷土資料、美術博物館が所蔵する歴史・美術資料、文化財センターの考古資料、二川宿本陣資料館の所蔵資料をデジタル化して公開している。こうした貴重な郷土資料を手軽に検索、閲覧ができる状況は、〔ハード面〕の「アクセスと利便性」であるように直接来館が難しい利用者にとって好きな時に好きな場所で資料にアクセスできる状況を生み出すことになっている。加えて、若者を中心としたデジタルに慣れた人々にとって、新たな知識との出会いにもつながると考える。

表 5. 所蔵資料をホームページ上で公開している視察・見学先図書館一覧

館名	名称	公開内容
山梨県立図書館	山梨デジタルアーカイブ	明治～昭和にかけての統計書、所蔵古文書の目録、和装本、地図、県内の近世～近代の庶民資料
紫波町図書館	デジタルコレクション	紫波町の歴史や伝統芸能、民話、商業に関する資料
岩手県立図書館	デジタルライブラリーいわて	所蔵古文書・古地図、宮沢賢治・石川啄木関係資料
八戸市立図書館	古文書検索	八戸藩史料（南部家文書、南部家旧蔵本）、各種収蔵資料

#### (d) 「情報の提供機能」

情報の提供については、展示による図書、雑誌、新聞、電子資料、映像資料など多様な所蔵資料の公開が有効的であると考え。単に、資料を棚に配架しておくだけでは、その魅力は伝わらない。当然、図書資料の表紙を利用者側に向けてブックスタンドに立てかけて陳列する“面だし”は、地域の書店でも見られる図書資料のPR方法であるが、そこに、視覚的・体験的に利用者の知的好奇心を刺激する情報提供があれば、よりよい知識の吸収につながる。

視察を通して「地域性」を意識した情報提供の場面を多く確認することができた。例えば、紫波町立図書館において、全国に先駆け「農業支援」を図書館の機能の一つとして打ち立てたことは、まさに地域情報の提供の好例と言える。町の産業基盤を支える取り組みとして、常設の農業支援の特集棚の設置の他、農家・産直市場・農協にインタビューをして町全体の農業に見える化した企画展や一つのテーマで農家同士が語り合う催しが実施されている。これは、まさに地域に寄り添い、農業に関する情報を町の中で循環させていこうという表れではないかと考える。同様に、塩尻市立図書館においても、地域の特産であるワインに特化した常設の特集棚を設けている。図書館が主体となって市内のワイナリーを紹介するリーフレットを作成したり、他の図書館ではあまり見られないワインに関連した雑誌の所蔵もあり、国内外で高く評価される地域のブランドの発信に注力している姿勢が見受けられた。このように、単に本を貸し出すことにとどまらず、展示を通して、視覚的かつ体験的な形で市民に情報を提供することは、まちづくりにおいて人々の要求を十分満たすことにつながると考える。

#### (5) その他、視察から得られた図書館の役割・機能

(4)において分析したもののほかに、図書館の機能として、「防災拠点機能」が挙げられる。岩手県立図書館においては、東日本大震災津波や防災を含む今日的な課題を児童生徒やグ

ループで学びあう場「I-ルーム」を令和5年11月から設置している。報道や歴史、社会学など様々な分野で東日本大震災を取り扱った図書資料や関係機関が発行した震災関連リーフレットの配架もあった。見学した時には、日本赤十字社による段ボールベットやテントの展示もあり、大規模災害時に備えた充実した情報提供の様子が垣間見えた。このように、災害大国である日本において、図書館が避難情報や防災資料の提供を行う拠点としての役割を担うことで、市民の防災意識向上に寄与すると考える。豊橋市は、南海トラフ巨大地震の発生により、大きな被害予測が出ている地域である。豊橋市中央図書館では、令和5年度に大正12年9月の関東大震災やそれ以降に豊橋市及び東三河地域を襲った様々な自然災害を図書館資料で紹介する展示を実施したほか、今年度はその展示のパネルを東日本大震災が発生した3月に合わせ、市民が防災について学び、意識を高めるための催しに出展するなどして、所蔵資料を活用した防災についての情報提供に努めた。

また、「文化・出版活動の支援」として、地元の作家や出版社、書店を支援し、地域の出版文化の活性化に一役買うことも図書館の重要な役割であると考え。視察した八戸ブックセンターは、全国初の公営書店であるが、地元作家や関係団体との関係を意識した方針のもと、企画を展開している。この役割は豊橋市まちなか図書館においても、地元作家や地元大学のミステリー同好会と連携した小説の執筆体験の実施という形で体现されている。その企画は、作家から完成した作品の講評がもらえるということで大変好評であった。その他にも、地元に関連する書籍が出版された際には、司書による紹介や展示を行っている。このように、図書を介在した出版文化との共存は、ひいては地域文化の発展に寄与するものと考え。

#### (6) 視察の振り返りと今後の検討課題

各著者の見解とこれまでの視察結果を踏まえ、まちづくりにおいて図書館に求められる機能や役割について述べてきた。初めに、「知りたいというあらゆる年代の利用者の欲求に応え、様々な地域の文化を伝えていく場」であることが図書館に求められる役割であることを述べた。立ち上げひとつをとってみても、開館前から徹底的に地元住民の中に入り込み、そのニーズを吸い上げ、“市民が欲しい情報”にアクセスしやすい形で開館につなげた紫波町立図書館は、非常に稀有な施設であった。利用者のための展示や催しも、地域で活躍する多種多様な人々との連携で活気が見られ、開館から10年を経過した現在も、全国から視察が絶えない理由のひとつだと考える。

まちづくりの基本は、「土地」「空間」はもちろんのこと、そこに集う「人」や「情報」が重要な要素であると考え。この視察を通して、「人」やその「人」が持つ「情報」を重要視して、市民の知的好奇心を満たすための、様々な棚づくり、展示を行う図書館の姿をみるがあった。これからのまちづくりにおいて、図書館には、多様なニーズに応え、より地域に根差した存在となるため、「人」「情報」を十分に意識した施策を検討し、具体的な実践へとつなげていくことが求められている。拙稿では、都市計画・都市開発という視点での図

書館が果たす役割と機能の検討は必ずしも十分だったとはいえない。今後も、こうした事例収集と分析を継続していきたいと考えている。

## 参考文献

- ・法令リード「図書館法（昭和25年法律第118号、最終改正：令和元年6月7日法律第26号）」<https://hourei.net/law/325AC0000000118>
- ・日本図書館協会図書館政策特別委員会「公共図書館の任務と目標（1989年1月 確定講評 2004年3月改定）」<https://www.jla.or.jp/tabid/236/Default.aspx>
- ・長倉美恵子・永田治樹・日本図書館協会国際交流事業委員会 訳「IFLA-UNESCO 公共図書館宣言 2022（2022年7月18日採択）」（原文 IFLA-UNESCO Public Library Manifesto 2022.<https://repository.ifla.org/items/Ocd26664-4908-464c-8ade-f355c555730e>）
- ・塩尻市立図書館ホームページ「塩尻市立図書館サービス計画（平成26年5月、令和3年4月改定）」<https://www.library-shiojiri.jp/contents/wp-content/uploads/2021/11/17e1680f011fab2952d16a80cccfb039.pdf>
- ・山梨県立図書館ホームページ「交通・アクセス」<https://www.lib.pref.yamanashi.jp/access/index.html>
- ・青森市民図書館ホームページ「アクセス」<https://www.library.city.aomori.aomori.jp/acl/access/access.html>
- ・豊橋市まちなか図書館ホームページ「アクセス」<https://www.library.toyohashi.aichi.jp/facility/machinaka/access/>
- ・青森市民図書館ホームページ「令和6年度冬期間における地域貸出サービスについて」[https://www.library.city.aomori.aomori.jp/acl/bm/R6\\_bm\\_winter.html](https://www.library.city.aomori.aomori.jp/acl/bm/R6_bm_winter.html)
- ・豊橋市図書館「とよはしアーカイブ」ホームページ <https://adeac.jp/toyohashi-city/top/>
- ・山梨県立図書館「山梨デジタルアーカイブ」ホームページ <https://digi.lib.pref.yamanashi.jp/da/top>
- ・紫波町図書館「紫波町図書館デジタルコレクション」ホームページ <https://shiwa.iri-project.org/>
- ・岩手県立図書館「デジタルライブラリーいわて」ホームページ <https://www.library.pref.iwate.jp/dli/index.html>
- ・八戸市立図書館「古文書検索」ホームページ <http://hachinohe-komonjo.jp/>
- ・塩尻市立図書館ホームページ「図書館コレクションの特徴」<https://www.library-shiojiri.jp/collection>
- ・紫波町図書館ホームページ「農業支援」<https://lib.town.shiwa.iwate.jp/shien/nougyou.html>

- ・岩手県立図書館ホームページ「震災・防災の学び合いスペース「Iールーム」」  
<https://www.library.pref.iwate.jp/guide/use/i-room.html>
- ・豊橋市図書館ホームページ「図書館資料展「災害を防ぐ 災害を減らす」を開催します！」  
<https://www.library.toyohashi.aichi.jp/facility/chuou/information/2023/08/post-371.html>
- ・八戸ブックセンターホームページ <https://8book.jp/>
- ・豊橋市まちなか図書館ホームページ「みんなで書こう！マケインの舞台で作家体験！！」  
<https://www.library.toyohashi.aichi.jp/facility/machinaka/event/2025/01/post-117.html>
- ・紫波町図書館ホームページ「『紫波町図書館 10 周年記念誌』を発行しました」  
[https://lib.town.shiwa.iwate.jp/topics/20230520\\_01.html](https://lib.town.shiwa.iwate.jp/topics/20230520_01.html)

## 6. おすびにかえて

本研究は、下記の通り、成果を世に出すことができた。あるいは、それを準備することができた。わずか1年間の助成期間でこうして最低限度以上の成果をあげることができたことに、安堵している。それは、それぞれの努力やセンスもさることながら、ひとえに第一生命財団の助成やそのご高配によるものである。また、実地的な調査をさせていただく中で、多くの館に快くご対応をいただくとともに、応援もしていただいた。こうしたご縁に恵まれたことに深い感謝を申し添えたい。

この間、本研究の共同研究者である山田拓実氏が2025年3月末をもって豊橋市図書館を離れることとなった。地方自治体職員のジェネラリスト的人事管理の慣行からして、この異動は自然なもので予感されていた。しかし、いざそのようになってみると、氏の図書館にかける思いを知る身からすると、寂しさも感じられるところである。

当初よりこの異動が実現してしまった場合には共同研究を休会することが検討されていたが、そのような運びとなろう。今後はしばらく2章～5章で既述した各自の課題と向き合うことで、研究を発展させていきたい。

<各自が公刊した／準備できた成果>

### 【論文】

- ・ Marika Kawamoto, Ken Yamada. Conceptual Framework for Libraries in Urban Planning and Development, *Journal of Documentation* (2025年秋頃投稿予定)
- ・ Ryota Tani, Restrictions on the Use of Public Libraries in Japan: From Recent Cases, *Ritsumeikan Law Review* 43 (2025年6月刊行)
- ・ 山田健・河本毬馨「ガバナンスからガバメントへ? : 公共図書館に見る官民関係と地方自治」(『季刊行政管理研究』、2025年6月投稿予定)。

### 【アウトリーチ活動(展示を含む)】

- ・ 山田健「公共空間の行政学」静岡大学人文社会科学部高大連携事業、愛知県立豊橋東高等学校、2024年11月6日。
- ・ 山田健「学生による選書・配架の実践」静岡大学人文社会科学部新入生セミナー・フィールドワーク、みんなの図書館さんかく、2024年8月1日。



## まちづくりにおける公共図書館整備事業の学際的研究

---

2025年（令和7年）5月刊

（非売品）

発行人 渡邊光一郎

編集・発行 一般財団法人 第一生命財団

☎03-3239-2312

〒102-0093 東京都千代田区平河町一丁目2番10号

平河町第一生命ビル

印刷所 日本印刷株式会社

☎03-5911-8660(代)

〒170-0013 東京都豊島区東池袋四丁目41番24号

---