

公共図書館設置をめぐる市民参画型の手法と 住民の意向についての考察

中 俣 保 志

1. はじめに 課題の設定

文部科学省「社会教育調査(令和3年度)」版の「図書館調査」「建築年別・構造別図書館数」によると、全国約3300ある市町村立公共図書館のうち、1986年から1995年までの間に竣工したものが一番多く全体の30%となる。またその前後十年間に建てられたものも多く、それぞれが20%を越えている。阪神大震災以前のものだけに限っても、全国の公共図書館の実に半数が築後最低20年以上の経年となっており、また新規耐震基準の対応を迫られているものとなっている状況がうかがえる。70年代～90年代に設置された建物の退役化、すなわち新図書館建替えの課題に直面する地方自治体が増加している背景が読み取れる(表1・図1参照)。

また一方で、財政基盤や人口動態の変化から財政の制約はあるものの、移住者獲得などのための新規事業として、図書館設置を含む先駆事例の存在などもあり、「地域の中の図書館」が、一種の地域の政策課題の中で近年重要視されている。その場合、後に見るように、図書館の新規設置と地域の「学びの場の創造」が結びついて政策課題化され、「学びの場づくり」の試みで地域内を結びつけている事例も展開されている¹⁾。

一方で、このように焦点化される公共図書館に対して、指定管理者制度の適用など民間委託にふみきる自治体も存在する。特に近年、この分野に新規参

入し、人気の外資系カフェとの連携を図る大手コンテンツ企業の場合など、地域に「にぎわいを作り出す」という点で期待をかける自治体も存在する²⁾。特に、「人口減少」からの脱却を懸念する自治体執行部であれば、出店が都市に限られる人気カフェ併設の公共図書館への「集客」を前提としたまちづくり計画を、図書館建て替えに連動して検討する場合もあるであろう³⁾。但し、公共図書館の役割から、「新たなサービス」は、必ずしもすべての地域の利用者に受け入れられるわけではない。学ぶ権利や説明責任の義務などの様々な行政的な責任を自治体は負うことになるが、一方で、「新しいサービス」における「新規性」と果たすべき責任とバランスを取りながら自治体が、公共図書館をデザインしていく必要がある。

本論考では、図書館の建て替えを巡り、旧来の社会教育施設としての図書館や、まちづくりの核としての図書館の設置計画を自治体が策定する際に、自治体はどのように市民の意向を取り入るよう工夫をするのか、またその計画を市民がどのように受け止め、またその計画に対してどのような反応を市民は行うのか、事例に即して確認する。

以下では、二つの事例を検討する。第一には、「平成の大合併」後の新設図書館として行政が図書館建て替えの計画化に至る市民へのアプローチの手法が異なる中国地方O県の二自治体を調査対象地とし、「地方創生」が強調された2015年時点での図書館や地域での「改革」の政策化における地域民主主義の差異を、住民と図書館と自治体との住民参加の方法論の課題として対象化したい。

第二に、四国地方K県での合併後の新図書館図書館設置計画に対し、自治体が市民へのアプローチに

令和5年12月19日受理

連絡先 〒769-0201 香川県綾歌郡宇多津町浜一番丁10番地

香川短期大学 経営情報学科

TEL 0877(49)8048 FAX 0877(49)5252

Email apoly@kjc.ac.jp

表 1 建築年別・構造別図書館数（令和3（2021）年10月調査）

設置者別	図書館数	建築年別									
		～明治時代	大正時代	1925 ～45年	1946 ～55年	1956 ～65年	1966 ～75年	1976 ～85年	1986 ～95年	1996 ～05年	2006年～
計	3394	4	2	10	8	32	216	730	978	822	592
都道府県	59	1	0	1	1	1	11	9	20	9	6
市（区）	2670	2	1	4	4	25	180	609	763	609	473
町	590	0	0	3	3	5	24	99	179	182	95
村	53	0	0	0	0	0	0	9	10	18	16
組合	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
一般社団法人・一般財団法人 （特例民法法人含む。）	22	1	1	2	0	1	1	4	6	4	2
日本赤十字社	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

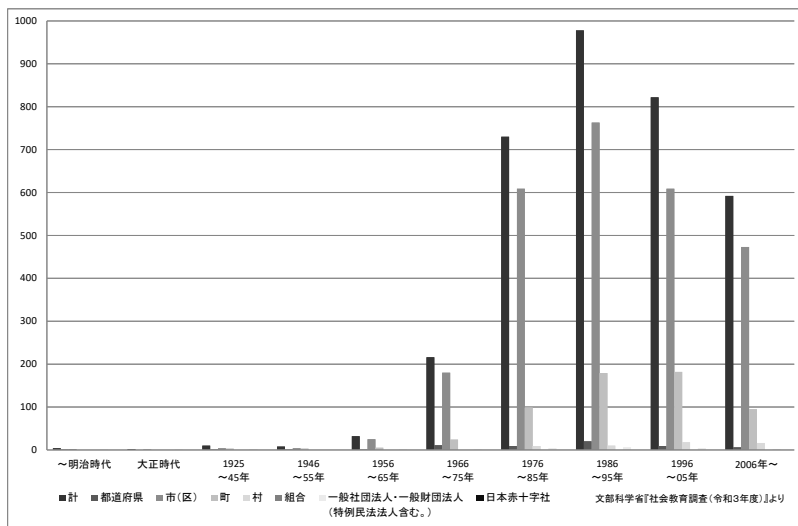


図 1 建築年別・構造別図書館数（令和3（2021）年10月調査）

取り組み、2016年の町議会での発議から6年の歳月をかけながらも、コロナ禍以降の物価高騰の状況の中、一部の市民から計画凍結の声が上がり、当初計画を承認していた町議会側も同計画を2023年に否決する決議を挙げて、現在計画自体を見直す事例を検討し、図書館設置計画が市民の側から凍結をされるに至った要件を検討してみたい。

2. 図書館設置計画における市民アプローチの現状

2. 1 対象地O県2市の概要

対象地A市は、駅周辺再開発事業の中に図書館移転を盛り込み、近年参入してきた某大手コンテンツ

会社を指定管理者として民間委託する方針を市当局が決定、2015年8月末で直営旧中央図書館を閉館、館内に全国展開をしている外資系カフェを設置した新館が2016年2月に開館した。

対象地B市では、図書室を改め公民館施設近隣に新規図書館を設置（2016年6月）、直営で開館した。館内に地元人形作家のギャラリーやステージスペースを設置し、館壁面に住民の協力による壁面スペースがあり、設計思想に「住民による作成」を取り入れる工夫が散見される。

以下に、A市及びB市の概要と新旧図書館設の概要、O県立図書館作成の両市の図書館の現状を両市の公式サイトや両市公共図書館のサイト資料より作

成し、表2として記載する。

対象地概要

・A市

総人口31,783人（推計人口，2016年6月1日）人口密度58.1人/km²

直近の合併 2004年10月，1市4町が合併。

市長（2008年10月就任，合併後 第2代市長，3期目）

市議会議員定数20名 平成28年度一般会計予算歳入約245億円 総額409億円

・B市

総人口36,790人（推計人口，2016年6月1日）人口密度293人/km²

直近の合併 2004年11月3町が合併し，発足。

市長（2009年7月就任，3代市長，2期目）

市議会議員定数20名 平成28年度一般会計予算歳入約162億円 総額354億円

図書館の予算規模（2015年4月現在）

・A市

整備前（本館1分館1）蔵書140,393冊

整備前延床面積928m²（2館分）

表2 O県内公共図書館調査（平成27(2015)年10月調査）

自治体名	登録		貸出冊数 (冊)	市町村 順位	蔵書冊数 (冊)	市町村 順位	資料費 (円)	年間受入冊数 (冊)	市町村 順位	専任職員1人当 サービス人口 (千人)
	登録者総数 (人)	登録率 (%)	奉仕人口1人当たり					人口千人当たり		
O県	226,616	11.7%	0.7	－	0.7	－	64.2	30.5	－	48.5
C	358,015	50.7%	6.2	9	2.2	24	164.3	108.1	21	22.8
D	317,047	65.5%	5.8	12	2.8	22	184.4	113.9	19	16.1
E	69,589	66.5%	5.4	15	4.2	15	119.9	100.7	22	9.5
F	25,963	41.3%	3.9	19	3.0	20	189.2	113.6	20	12.6
G	14,588	28.1%	3.8	20	3.0	19	204.2	123.4	17	17.3
H	12,649	29.6%	6.1	10	6.5	9	440.1	256.2	7	14.3
I	7,371	10.9%	6.1	11	3.0	18	204.7	120.5	18	13.6
A	11,674	35.4%	2.0	24	4.3	14	817.8	179.2	15	16.5
J	9,027	28.2%	5.7	13	6.4	11	316.7	222.4	13	32.0
K	11,477	31.0%	2.3	22	3.5	17	99.4	66.8	25	37.1
B	5,791	15.0%	2.0	25	1.0	25	854.2	81.7	24	専任なし
L	32,323	72.1%	10.2	2	6.5	10	455.0	232.1	12	9.0
M	16,597	34.2%	2.3	23	2.6	23	171.9	91.5	23	専任なし
N	9,509	31.9%	3.0	21	4.1	16	143.8	135.0	16	専任なし
O	11,562	32.4%	5.4	14	5.5	12	372.6	208.2	14	35.7
P	14,598	96.8%	5.1	16	10.8	4	347.5	267.3	6	15.1
Q	10,394	84.7%	7.3	7	10.6	5	513.8	294.7	5	4.1
R	11,571	103.9%	7.3	5	12.7	3	620.0	356.2	3	11.1
S	12,594	84.0%	7.6	4	7.1	8	387.0	249.0	8	専任なし
T	9,379	68.1%	9.7	3	8.4	6	481.7	345.9	4	専任なし
U	6,850	60.5%	6.3	8	5.4	13	467.7	232.1	11	11.3
V	5,694	91.0%	7.3	6	13.0	2	479.9	366.1	1	6.3
W	7,337	141.5%	17.9	1	16.1	1	385.7	363.9	2	専任なし
X	7,119	46.0%	4.4	18	7.5	7	449.1	246.8	9	専任なし
Y	2,347	18.9%	4.5	17	3.0	21	275.3	237.9	10	12.4
●市町計	993,972	51.3%	5.6		3.3		229.5	130.8		18.3
●県・市町計	－	－	6.4		4.0		293.4	161.1		13.3

年間資料費合計 約2695万円
 職員数11人（正規4・臨時7）内司書1
 新図書館延床面積3000m² 3階層（地上4階のうち
 2階以上が図書館）
 新図書館建築整備費15億円 指定管理にかかわる委
 託運営費1億6千万円
 ・B市
 整備前 蔵書39,852冊（複合施設図書室）
 整備前延床面積118m²
 年間資料費合計 約3291万円
 職員数 5人（正規4・臨時1）内司書4
 新図書館延床面積2300m² 2階層 新図書館建築
 整備費8.6億円

両市の図書館にかかわる市民活動

・A市 図書館にかかわる、歴史教育、読み聞かせ、文学、障害者識字の6団体
 その他、指定管理者選定を契機に図書館運営を考え

る市民団体が立ち上がる。

・B市 20年ほど前からB市内O中学校の学校図書館を整備する目的の市民活動があり、それが母体となった「B市立図書館を考える会」が発足。歴代市長に要望書を提出していた。また同会代表に、学校司書として勤務するコアメンバーがおり、学校図書館整備の団体と連携しつつ会の活動を広げる中で、市議会議員などと接点ができ行政に要望書や市長会談を行うようになる。

情報公開に関しての両市の差異

・A市 基本的には教育委員会内に市立図書館運営等研究委員会事務局を設置し指定管理者が選定した段階で指定管理者の担当者を中心に各ボランティアや地域団体と折衝を重ねる。アンケートデータなどは、建て替え建設計画時代のものを採用。
 ・B市 現市長になってから、専門司書による直営を決定。その後は、情報公開と市民参加を可能な限

表3 A・B両市の図書館設置までの流れ

	A市	B市
2010年		<ul style="list-style-type: none"> ・市議会で市民団体から図書館設置の要望書が提出され全会一致で賛成。 ・市民団体の要望書の中にあった専門司書を公募（公募の際に市長が直営を判断）「にぎわい作り」よりも「人づくり」を判断。
2011年		<ul style="list-style-type: none"> ・新B市立図書館整備基本構想。 ・4月より図書館設置のためのワークショップ方式のプロジェクト会議開始（全9回）。 ・「としょかん未来ミーティング」はじまる。
2012年	<ul style="list-style-type: none"> ・図書館建設計画策定委員会が基本計画を市に提出。 	<ul style="list-style-type: none"> ・B市ととしょかん未来プラン（図書館整備基本計画）策定。 ・基本計画の説明と意見交換→「未来ミーティング」へのフィードバック。
2013年	<ul style="list-style-type: none"> ・市民対象のワークショップ実施（2回）。 ・図書館関係者（社会教育、学識経験者、学校司書など）へのヒアリング。 ・駅前複合施設に図書館を設置する整備事業予算を市議会で可決。 ・駅前複合施設のワークショップを実施（3回）。 ・市立図書館運営等研究委員会設置（2回実施）。 	
2014年	<ul style="list-style-type: none"> ・前年度市議会では教育次長より直営と答弁。 ・新年度市議会にて市長が民間業者運営を発表。 ・市長よりC社との提案打診があったことを報告。 	
2015年	<ul style="list-style-type: none"> ・市首脳部と教育委員会の図書館部局を中心に図書館設置の事務局を設置。事務局にC社担当者も加わる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・図書館整備事業の業者選定。 ・新図書館の図面公開建築デザイン編の「未来ミーティング」開催。
2016年	<ul style="list-style-type: none"> ・図書館設置の準備のためA市中央図書館を8月末で閉館。 	<ul style="list-style-type: none"> ・整備事業予算確定。 ・新図書館会館。

調査より筆者が作成

り追及。協議会など制度上の団体との連携はもちろん、図書館を考える会（現在は文庫設置運動と合流し「パトリシアの会」と改名）をはじめ各種団体との接点を持ちつつ「未来ミーティング」（現時点で12回）を継続して一般公募で行う。

2. 2 2対象地での図書館設置の過程と2自治体の差異

これら二自治体の図書館設置の過程とその差異を、首長はじめ該当地域のステイクホルダーが、都市計画に図書館構想を盛り込む際、地域で期待される「図書館の政策的意義付け」の論理の違いとして取り上げる。図書館設置計画作成から議会での承認、設置準備までの時期に焦点を絞り、市議会議事録、図書館協議会資料、関係者（計画担当者及び図書館側運営担当者等行政や、図書館協議会関係者など）のインフォマントによる個別面談調査をもとに、図書館設置の過程を確認し、住民参画の分析モデル化を試みる⁴⁾。

以下に調査から得られた情報をもとに、2自治体の図書館設置の経緯を確認していく。

・A市の図書館設置の経緯（指定管理者）

A市の場合、前身となる中央図書館は、1970年（昭和45年）に設置されたものであった。A市は基礎自治体の設置する図書館設置率が10%ほどであった時代に岡山県においては先駆的で歴史のある図書館設置自治体であった⁵⁾。図書館自身が当時40年を超えての運用だったため、それを受けて自治体内で2012年に図書館建設計画策定委員会を設置し同委員会が基本計画を策定し市の事業として計画が推進される。2013年にはA市内の市民対象のワークショップを実施（2回）し、図書館関係者（社会教育、学識経験者、学校司書など）へのヒアリング等を行い図書館建設計画策定委員会内でその結果を共有した。駅前複合施設に図書館を設置する整備事業予算案を発議し市議会でも可決された。その後、駅前複合施設のワークショップを実施（3回）、A市立図書館運営等研究委員会を設置（2回実施）している。2014年3月議会では、新図書館の運営について、前年度市議会では教育次長より直営と答弁していた。その後、5月市議会にて市長が民間業者運営を発表する。後に指定管理者となる企業から直接市長宛て

に打診があり、市長と図書館設置にかかわる少数の職員で検討を重ねていたが、計画化していた新図書館設置の行程を踏まえて、急遽市議会などに報告を行う形となった。同年8月市長より外資系カフェと提携する指定管理者企業からの提案打診があったことを全員総会で報告、一部市議会議員から懸念の声が上がったが、市議会内の議決では多数派とならず指定管理者制度を用いた運営方針で新図書館計画が展開することとなる。またA市内の市民からは、指定管理者制度への懸念と急遽直営からの変更とに疑問の声が上がり再検討を促す市民団体が結成されたが、計画が凍結されることはなかった。

・B市の図書館設置の経緯（指定管理者）

次にB市の経緯を確認する。2010年市議会で市民団体から図書館設置の要望書が提出され全会一致で賛成。要望書の中にあった市の直営図書館で専門司書を置くことを計画の中に位置付けるために市として専門職公募（特に新図書館設置に対応できる司書）を開始する。その際、新図書館の直営を市長が判断した。市の方針として、新図書館については、「にぎわい作り」よりも社会教育はもとより学校教育等にも連動した「人づくり」を判断し、2011年新B市立図書館整備基本構想をまとめる。4月より新図書館図書館での潜在的な利用者を想定して設置のためのワークショップ方式プロジェクト会議「としょかん未来ミーティング」を開始する（全9回）。2012年B市ととしょかん未来プラン（図書館整備基本計画）策定する。基本計画の説明と意見交換の場として「未来ミーティング」を位置づけ、同ミーティングでの計画検討と会での意見を計画へフィードバックを行う。2013年定例7回、特別編を入れて8回の「未来ミーティング」を実施しその経過を整理し「B市ととしょかん未来プラン（図書館整備実施計画～サービス計画・郷土学習機能計画～）」を策定した。2015年図書館整備事業の業者選定し新図書館の図面公開し建築デザイン編の「未来ミーティング」を開催した。2016年整備事業予算確定し新図書館の開館した。

・市民活動と自治体の情報公開

これら二自治体の図書館設置の過程とその差異を、確認してきた。関連して、各市における市民活動と、行政の情報公開における差異を確認する。ま

ずA市においては、図書館にかかわる団体として、歴史教育、読み聞かせ、文学、障害者識字の6団体が存在する。その他、の指定管理者が選定することをきっかけに図書館運営を考える市民団体が立ち上がる。またB市においては20年ほど前からB市内O中学校の学校図書館を整備する目的の市民活動があり、それが母体となった「B市立図書館を考える会」が発足した。歴代市長に要望書を提出していた。また同会代表に、学校司書として勤務するコアメンバーがおり、学校図書館整備の団体と連携しつつ会の活動を広げる中で、市議会議員などと接点ができ行政に要望書や市長会談を行うようになる。

次に自治体の情報公開に関しての方針の差異を確認していく。A市は、基本的には教育委員会内に「市立図書館運営等研究委員会事務局」を設置し指定管理者が選定した段階で指定管理者企業を中心に各ボランティアや地域団体と折衝を重ねた。アンケートデータなどは、建て替え建設計画時代のものを採用した。またB市においては、市長が、図書館設置を決定してからは、情報公開（情報開示）と市民参加を「可能な限り追及」する方針で対応した。図書館協議会など制度上の団体との連携はもちろん、図書館を考える会（現在は文庫設置運動と合流し「パトリシアの会」と改名）をはじめ各種団体との接点を持ちつつ「未来ミーティング」（現時点で12回）を継続して一般公募で行う。

2. 3 小括

この節では、図書館の設置・運営に関する構想の作成や設置に関しての政策決定過程を比較分析し、現代の自治体間競争の問題を、図書館改革をめぐる現代的な地域内の民主主義と自治体における住民参加の方法論の課題として対象化する。

対象地であるB市は、2004年に、三町が合併し発足。市長は、合併前の町議を経て、英国で公共政策大学院に学び公共政策のMBAを取得した経験を持ち、研究と実践の両面で自治体の公共政策の最適化に取り組んでいる。合併以前B市には、各地の公共施設の複合施設内に図書室がある状況で、数年前まで市民1人当たりの貸出冊数は県内でも下位の自治体であった。隣接する県庁所在市に比較して中学校の学校図書館を整備する目的の市民活動が二十年前

ごろからはじまり、その後地域での「学ぶ場」を求める市民有志の会が発足、学校図書館から公共図書館に要望が広がっていく。またB市の新図書館では、首長や教育委員会、準備室長を中心とした行政の事務局が、市民団体の要望を踏まえながら、一方で一般公募のワークショップ形式で市民参加の場面を意識し随時行政計画にフィードバックを行いながら、新図書館を設置・整備している。市民サービスが多層化するほど、様々な利害関係者との対応が必須となるが、それに対応する専門職の不在による様々な困難の方が長期的に見た場合には、物的にも時間的にもコスト高になる可能性もある。B市では、立ち上げから図書館を拡充していった専門職を配置することによって、当初の政策目標に沿った実施が可能になった。この図書館では、いわゆる「フルセット主義⁶⁾」の課題を、専門職と市民参加との連携という形で、行政計画を拡充することで取り組んだ事例と言えるだろう。

以上確認した2市が図書館を設置した2016年は「地方創生の時代」ともいわれ、自治体間の競争を前提にした時代であった。「地方分権改革」以降、行政事務の肥大化の中で地域課題の把握やそれに即した行政計画の策定を可能にする「政策創造力」が団体自治の組織に求められる一方、政府の主導する地方創生の取組はむしろ自治体間競争を刺激するものと見て取れる。

取り上げた先駆事例の市民参加を活用する自治体リーダーシップも、当然ながら二元代表制の洗礼を受けることとなる。自治体間競争が激化し、政策の手詰まり感や、過激なキャッチフレーズにより「劇場型」と呼ばれる「ポピュリスト」化したリーダーが首長、議会において生み出される場合もある。一方で、市民参加とガバナンスの観点から自治体内資源の再「効率」化の中身が問われる時代となった。ユネスコが1994年の公共図書館宣言の中で図書館の存在自体の民主主義性に言及したが、その図書館自体が地域内民主主義の成熟度で選ばれるリーダーにより大きく左右される時代とも言える。

3. 図書館設置計画に対する市民からの反対運動

以上前章では、自治体間競争が激しい状況におい

て、公共図書館を行政が設置を決定し設置計画を策定化し、具体化する過程の中で、市民への参画を中心に計画化のプロセスを進めることで、地域特性や課題を解決しようとするB市の場合と、「にぎわい」づくりの点で「起爆剤」となりうる外資系の人気カフェと提携する指定管理者企業との連携を軸にして新図書館の設置が進んだA市のアプローチの場合とを、確認してきた。どちらの自治体においても自治体内の行政課題として一定額の予算を必要とする新図書館整備事業に対し、反対や慎重を促す反応がなかったわけではないのだが、設置計画や予算、建設地など若干の修正はありながら、計画自体の実現が図られた事例であった。

一方で、図書館整備の事業が建設費も含めた一定の予算が必要な事業だけに、計画化を進める過程の中で議会等の二代表制上の承認が得られなかったり、直接住民から計画の凍結や見直しを直接請求されるケースも存在する。桑原は、「地方分権推進法」が施行された1995年から2014年までの10年間の間に、「図書館整備に関連して住民などからの「反対」の意志が表明される事例や、図書館整備の是非が首長選挙の争点となった事例」が散見されたとして、特に住民などから図書館整備やその計画に関して「反対」の意思表示がなされ住民運動に発展したり計画の見直しや予算規模の縮小などを行った事例を報道資料等からの調査で28件あげている⁷⁾。桑原によれば、こうした状況は、ごみ処理場や福祉施設、近年では保育園など、公共的なサービスとしてその重要度は認識されながらも、生活地域内に設置されることによって居住民を中心とした住民層内でコンフリクトが発生する過程として把握される場合には、図書館の整備をめぐる「反対」運動の過程も「施設コンフリクト」の事例として位置付けられるとしている。本論考の冒頭で触れた点であるが、今後耐用年数的には各地の自治体で新図書館や新図書館を含む複合文化施設の建設事業化も進められることが予想され、そうなれば桑原の指摘する「施設コンフリクト」として把握できる現象の発生頻度も高まることが予想される。

この以下この章では、図書館整備や計画化に凍結や反対の意を表明して住民運動化したり、そうした状況が二代表制上の議決に影響して計画実施に何

らかの影響が出た事象を公共図書館設置にかかわる「施設コンフリクト」の一つとしてとらえ、現在計画自体を見直す事例を検討し、図書館設置計画が市民の側から凍結をされるに至った要件を検討してみたい。

3. 1 対象地概要と新図書館整備計画の経緯

対象地S町は、四国K県西南部に位置し、同県の一級河川中流域に属し、東は太平洋に面し、北西部は山地をはさみ県境に接する。2023年時点で人口1.6万人弱の町である。2006年に近隣の3つの自治体2町1村（K町人口1万4千強、T町人口3千強、T村人口3千強）が合併することにより誕生した。旧K町、旧T町にはそれぞれ町立図書館があり、現在旧K町立図書館が現在S町立図書館本館、旧T町立図書館がS町立図書館T分館となった。

以下、S町議会事務局が作成した資料⁸⁾に基づきの後述するが、合併後三代目となる現町長（2014年4月～）期に、2016年に2016年9月定例会自由討議において図書館に関する討論が発議されたのが新図書館を含む複合型文化施設計画のきっかけとなった。2017年の3月定例会で、「文化的施設検討委員会」の設置に係る予算が、また翌2018年「文化的施設基本計画策定」にかかわる予算が計上され全会一致で承認された。その後、基本構想策定、基本計画策定、基本設計完了、サービス計画策定、実施設計が策定され、2019年には9月定例会で、4か所検討されていた建設予定地が、正式に旧役場庁舎跡地と表明された。

町民に対しては、2020年に町内での説明会の開催（7地域）、パブリックコメント等意見公募の実施、同年11月には、資材高騰等を契機に継続費増額に関する地区説明会が開催された。

3. 2 新図書館を含む複合型施設計画に対する市民の反応とその後の町政

一方で、住民からは、以下の様な計画に対しての「反対」もしくは計画の見直しを求める反応があり、町に対して嘆願書や請願書の申請が行われている。

2021年3月に事業の中止を求めるS町の文化的施設整備推進事業の「見直しを求める陳情書」が提出された⁹⁾。陳述書を所管する専門委員会（教育民生

表4 S町の新図書館整備計画の経緯

年	議会種別等	概要
2016	9月定例会	自由討議において図書館に関する討論
2017	3月定例会	当初予算案全会一致で可決（文化的施設検討委員会謝金等計上）
2018	3月定例会	当初予算案全会一致で可決（文化的施設基本計画策定委託料等計上）
	9月定例会	補正予算案全会一致で可決（文化的施設基本構想策定WSアドバイザー委託料等計上）
2019	3月定例会	補正予算案賛成多数で繰越明許費可決（文化的施設検討委員会謝金等計上） 令和元年度当初予算を賛成多数で議決（文化的施設設計業務委託料等を計上）
	6月定例会	「JR窪川駅前・町役場（西庁舎）前の再開発を求める要望書」を全会一致で不採択
	9月定例会	平成30年度決算を全会一致で認定 行政報告にて建設予定地を旧役場庁舎跡地と表明
	12月定例会	補正予算案全会一致で可決（文化的施設設計業務委託料の補正）
2020	3月定例会	補正予算案全会一致で繰越明許費可決 令和2年度当初予算を賛成多数で修正可決（家地川地域活性化拠点施設整備事業を除く原案・総合アドバイザー委託料等計上）
	12月定例会	令和元年度決算を全会一致で認定
2021	3月定例会	令和3年度当初予算を賛成多数で可決（総合アドバイザー委託料等計上）
	6月定例会	「四万十町文化的施設整備推進事業の見直しを求める陳情書」を賛成少数で不採択（教育民生常任委員会報告は採択） 補正予算を全会一致で可決（サービス計画意見交換会謝金等計上）
	9月定例会	補正予算を賛成多数で可決（文化的施設整備事業関連予算「継続費並びに実施設計委託料・用地購入費」を削除する修正動議が提出され賛成少数で否決）
	12月定例会	令和2年度決算を全会一致で認定
2022	3月定例会	令和4年度当初予算を賛成多数で可決（移動図書館事業を削除する修正動議が提出され賛成少数で否決）
	10月	文化的施設整備事業に関する政策討論会を開催
	12月定例会	過疎計画変更議案全会一致で可決（文化的施設整備事業の追加） 補正予算を賛成多数で可決（文化的施設整備事業関連予算「継続費の増額部分」を削除する修正動議が提出され賛成少数で否決）
		令和3年度決算を全会一致で認定 「四万十町文化的施設整備事業の一時休止を求める請願書」を関連予算審議によりみなし不採択
2023	3月定例会	補正予算を全会一致で可決（繰越明許費と既決予算の精査を計上） 令和5年度当初予算を全会一致で修正可決（観光交流拠点施設整備事業を除く原案「施設本体建築工事費等計上」）
	9月定例会	四万十町文化的施設整備事業に係る施設規模の見直しを求めることについて住民の意思を問う住民投票条例議案賛成多数で可決 四万十町文化的施設整備事業に係る施設規模の見直しを求めることについて住民の意思を問う住民投票条例議案（再議）特別多数議決により否決 町長に対する問責決議案を可決 四万十町文化的施設新築工事建築主体請負契約議案並びに四万十町文化的施設新築工（事機械設備）請負契約議案賛成少数で否決

S町議会事務局作成資料を基に筆者が作成

常任委員会）では採択賛成多数であったが本会議では、賛成者が少数であり否決されている。さらに、2022年11月には住民団体から約3千筆をこえる署名とともに本事業の一時休止を求める請願書が町及び町議会に提出されたが、議会において「みなし」不採択とされた¹⁰⁾。

2023年8月に、上記請願書を提出した団体の代表者を中心とする住民により、S町の「文化的施設整

備事業に係る施設規模の見直しを求める事について住民の意思を問うための住民投票を実施する目的の住民投票条例」の制定が請求された。

これを受けて、町議会では、9月定例会では住民投票条例議案賛成多数で可決されたが、町長が再議に付し公的施設に関係するため本件を特別多数議決とし3分の2以上の賛成が得られず否決された（現在のS町議会定数は16）。町議会では、町長に対す

る問責決議案が提出されこれを可決し、S町の「文化的施設新築工事建築主体請負契約議案」、「文化的施設新築工（事機械設備）請負契約議案」が賛成少数により否決された。このことにより、事実上、新図書館整備計画の実施計画も完了し従事する業者の入札選定も終了したものの、着工するための請負契約が凍結され事業自体を町が中止する事態となった¹¹⁾。2023年11月時点で、町が事業中止を表明した後、これに対し、町内6団体が意見交換の場を求め、町議会が応じ、新図書館整備計画にかかわる経緯説明を目的とした報告会が同年12月に開催されることが決定されている。なお、町内6団体とは、これまで新図書館整備計画を含む複合文化施設整備計画を実施の立場から諮問・検討機関としてかわってきた社会教育委員会、図書館協議会、美術館運営審議会の3団体と、同計画の元「文化的施設検討委員会」有志による団体とT町の子育て・教育課題に取り組む任意団体2団体を加えた計画推進を望む5団体に、「見直しを求める陳情書」を町に提出した「女性によるまちづくりの会」を加えた6団体である。これら団体は、意見書・要望書を町側に提出している。その他、S町建築業協会、S町設備業協会、近隣地域の広域建設業協会も、計画推進を望む立場から意見書・要望書を町側に提出している。

以上のように、S町では、本論考2章で検討した2市とは異なり、新図書館設置にかかわる住民からの「反対」の意向が、嘆願書や陳情書、請願書、住民投票の要請など、行政側に提出されたばかりでなく、二元代表制の議決機関である町議会においてもその活動が反映され、否決はされたものの住民投票を通した新図書館整備計画の見直しや凍結を望む立場からの直接請求が行われ、2023年現在、計画が凍結された。なぜこのような「反対」運動がおり、実際に計画が中止されてしまうのか。地域的な特性である自治体そのものの歴史や産業面、財政上の課題など、個別・詳細な背景についての調査は今後の課題であるが、本事例に関して得られた調査結果を踏まえた現時点での整理を、本節の冒頭で触れた桑原の研究を踏まえながら検討してみたい。

3. 3 小括

前述した桑原は、特に住民などから図書館整備やその計画に関して「反対」の意思表示がなされ住民運動に発展したり計画の見直しや予算規模の縮小などを行った事例を調査し、図書館の整備をめぐる「反対」運動の過程も「施設コンフリクト」の事例として位置付けている¹²⁾。桑原によれば、1995年以降の調査において、こうした事例が散見される背景に、時期として1998年ころまでは、2000年の「地方分権一括法」の施行により「施設整備に係る国庫補助等が大幅に削減されていることから、自治体当局が削減前に国庫補助等を受けるため早急に施設整備を進めようとした事業計画に対して、議会や住民が反対したもの」ではないかと推察している。また、2005年以降の事例については、「整備費だけでなく『事業の優先度』や『事業の効果』を争点とする事例もあり、施設整備に対する住民等の『納税者意識』が顕在化したもの」が、事業計画に対する住民や議会の「反対」反応の基層にあるのではないかとしている。また、調査結果では、首都圏より地方都市や町村における事例が多いことから、過疎化や高齢化が進む中で福祉施設や医療施設等の整備が切実な課題であり、新図書館整備に対して「事業の優先度」が争点化しやすい点が推測されている。

本論考が取り上げてきた自治体では、いわゆる「平成の大合併」以降の自治体を事例として取り上げてきた。また、取り上げた事例は、人口5万人以下の地方都市や町であり、いずれも桑原の言う、「事業の優先度」としての議論が起こりやすい地域でもある。

本論考では、桑原が取り上げている28事例のうち、「平成の大合併」の直近の2005年以降の事例に限定し、新図書館整備計画最終年の自治体人口で新図書館整備計画整備予算を算出してみた。桑原も事業ベースで計画実施後の事業耐用年数から計画予算を人口で割り、市民一人当たりの負担額を算出していた¹²⁾。ただし、計画に対する疑義が自治体内で起こった場合、該当事業の長期的な実情（例えば公共図書館であれば耐用年数は大体25年から30年ほどといわれる）を念頭において予算額を勘案する市民ばかりではないのではないかと。したがって、本論考では、予算計上した額を当時の人口で人数割りした一

表5 2005年以降の新図書館整備計画と一人当たり負担額

都市名	現在の人口（人）	計画最終年人口（人）	図書館設置当初予算	修正等	市民一人当たり負担	都道府県	施設種別	計画年	備考
米沢市	78,318	87,345	21億4,100万円	原案どおり整備	245,120	山形県	文化複合施設	2005～2013	文化複合施設整備：疑義・反対
飛騨市	22,224	27,349	24億円	図書館、会議室として整備	877,546	岐阜県	図書館、市議会議場	2007～2009	複合施設整備：住民団体等の反対
伊丹市	196,250	196,127	27億円	原案どおり整備	137,666	兵庫県	新図書館	2007～2010	新図書館建設：住民団体等の反対
軽井沢町	21,585	18,296	8億6,000万円	原案どおり整備	470,021	長野県	地域交流施設	2008～2009	駅舎内への整備に関する疑義
田辺市	68,523	81,938	10億8,600万円	原案どおり整備	132,539	和歌山県	新図書館、文化複合施設	2008～2010	新図書館建設に対する反対運動
福知山市	75,388	79,471	48億7,000万円	計画を見直し施設を縮小	612,802	京都府	市民交流プラザ	2008～2012	駅前拠点施設整備への疑義

人当たり費用で判断する市民も多く存在するのではないかと仮説的に想定してみた。以下の表5に桑原が検討した28事例のうち2005年以降、新図書館整備計画に対して市民から疑義の反応を受けた6事例で市民一人当たり負担額を算出してみた。

以上の6事例のうち、原案を見直すか予算や規模を縮小したものが、飛騨市と福知山市の事例で確認できた。その2件の計画最終年人口で新図書館整備計画の予算から市民一人当たり費用を算出すると、飛騨市で87,754.6円、福知山市が61,280.2円となった。他の4事例に比べて高額であり、6事例のうち係数の多い上位2位までの自治体となる。

以上の観点から、本論考で検討してきたA市、B市、S町を確認してみる。A市が46,765.4円、B市が22,720.1円となった。A市もB市も、原案計画を撤回するまでではなかったが、それぞれ事業や計画に関して疑義をとる市民の存在が皆無ではなかった。B市においては、ちょうど市立病院の建設計画も同時にあり、予算の規模を縮小する立場からの議論が、市議会内でも取り上げられた。またB市においては、予算の規模と、A市が指定管理者として選定することになる企業と執行部との契約内容の情報公開に対し、疑義をとる市議会議員や住民団体が情報公開に関する要望や計画見直しを主張する活動が確認されている。にもかかわらず、両事例では、基本的に計画が見直しされることはなかった。先程検討した、飛騨市や福知山市の市民一人当たり負担額よりは少額である。また一方で、本章で検討したS町の事例では、当初の新図書館整備計画の予算計上額15億円の場合と、さらに資材物価高騰を理由とする8億円の追加計上した場合の合算した23億円の場合、両方予算の一人当たり市民自己負担額を算出してみた。そうすると、予算額が23億円の場合は、市民一人当たり負担額は、148,799.9円、15億円

の場合970,434円となる。これは、先程検討した飛騨市や福知山市の場合よりも多額である。上記の検討から、計画の計上予算から市民一人当たり負担額を算出し、その額が、6万円を下限に上昇すると、予算上の疑義が市民側から発生する際の動向に合致した数値と仮説的に理解することもできるのではないかな。

ただし、S町の事業計画では、地方債約20億（合併特例債11億3,170万円及び、過疎対策事業債9億千万円）でありさらにその内の70%は、地方交付税措置となるため、町の実質的な負担額8億8,861万円とされている¹³⁾。その場合の、市民一人当たり負担額は、57,489.2円であり、そうすると先ほどの市民一人当たり負担額指標数値6万円よりも下回っている。逆に言えば、こうした予算における事業計画予算の実質負担額が、自治体内の疑義をとる市民に上記予算事実が十分に広報されなかった可能性もある。

4. おわりに 総括

以上、本論考では、図書館の建て替えを巡り、旧来の社会教育施設としての図書館や、まちづくりの核としての図書館の設置計画を自治体が策定する際に、自治体はどのように市民の意向を取り入るよう工夫をするのか、またその計画を市民がどのように受け止め、またその計画に対してどのような反応を市民は行うのか、事例に即して確認してきた。新図書館整備計画策定における市民アプローチに関しては、二つの事例を検討した。「平成の大合併」後の新設図書館として行政が図書館建て替えの計画化に至る市民へのアプローチの手法が異なる中国地方O県の二自治体を調査対象地とし、「地方創生」が強調された2015年時点での図書館や地域での「改革」

の政策化における地域民主主義の差異を、住民と図書館と自治体との住民参加の方法論の課題として対象化した。

また、新図書館計画に関して市民が「反対」する場合も検討した。四国地方K県での合併後の新図書館図書館設置計画に対し、自治体が市民へのアプローチに取り組み、2016年の町議会での発議から6年の歳月をかけながらも、コロナ禍以降の物価高騰の状況の中、一部の市民から計画凍結の声が上がり、当初計画を承認していた町議会側も同計画を2023年に否決する決議を挙げて、現在計画自体を見直す事例を検討し、図書館設置計画が市民の側から凍結をされるに至った。

また以上のような、計画が市民から反対ないしは見直しを要求され、修正するに至った指標として、新図書館整備計画の計上予算を計画年の最終年人口で一人当たり市民負担額を算出し、事例からその額が6万円を超えると、自治体執行部が計画の見直し、または縮小に対応する例が確認された。上記の検討から、計画の計上予算から市民一人当たり負担額を算出し、その額が、6万円を下限に上昇すると、予算上の疑義が市民側から発生する際の動向に合致した数値と仮設的に理解することもできるのではないかと、という仮説を得た。

ただし今後の研究課題として、図書館整備計画に対し市民が疑義をとらえた事例数が、桑原の取り上げた28事例と、今回筆者が調査した3事例であった。今後は、更なる事例の調査が望まれる。本論冒頭で述べたように、公共図書館の建て替えを計画化し実施する自治体も増えるであろう。その場合、合併後の新図書館設置に該当する自治体も多数含まれるであろう。そうした中で新図書館建設に対して市民からの反応がネガティブな自治体は今後も増加する可能性がある。桑原も指摘している点であるが、図書館整備に対して見直しを求める事象は、地方自治体の環境を考慮すると、今後もさらに発生することが考えられる。図書館の存在や自治体の存在意義や市民参を追求する方策を探るためにも、今後研究が必要な分野と考えられる。

注

- 1) 嶋田学「地域活性化に寄与する公共図書館の役割（＜特集＞インフォプロと地域活性化）」『情報の科学と技術』Vol65, No. 5, 2015. 5, 206-211頁参照。また地方都市におけるまちづくり政策に関しては参照。武久顕也「政治的視点から見た日本とイギリスの業績管理」『財政と公共政策』Vol33, No. 2, 2011. 10, 92-98頁参照。更に「平成の大合併」以後の自治体行政の現実課題としては、坪松靖「地方創生の展開と市町村の行方：地方再生実現の可能性」（公共政策大学院10周年記念号）『年報公共政策学』Vol10, 2016, 253-267頁参照。
- 2) 嶋田学『図書館・まち育て・デモクラシー 瀬戸内市民図書館で考えたこと』2016年、青弓社、36-38頁参照。また本書では、「ツタヤ図書館」開館時に、設置当時、「指定管理者として選定される経緯や、そもそも公共図書館としての機能を果たせるのかについて課題があるなど否定的な意見がある」点も指摘している。同書37頁参照。
- 3) ただし、そうした場合は、従来の社会教育の延長線上に捉えられている公共図書館の役割や位置付けだけでは捉えきれなかった移住促進や定住者の「学べる場」への要求など、「にぎわい起爆剤」として期待されるカフェのような民間企業と連携して取り組もうとする対応は、必ずしも地域の旧来の図書館利用者に受け入れられるわけではない。
- 4) 調査の時期は設置後間もない、2016年（平成28年）6月～9月に行い、その後2023年8月に細く確認調査を行った。調査対象者としては個別面談調査対象者（A市立図書館長及び指定管理者担当者（予定）、B市立図書館長及び同市教育委員会担当者（社会教育）、その他関連行政、図書館ボランティアなど）である。
- 5) 岡山県教育委員会『岡山県教育史（昭和31年～昭和50年）』岡山県教育広報協会、1991年、628頁参照。
- 6) 一通り設備は整っているが無個性なまちづくりは総称し「フルセット主義」と呼ばれる。
- 7) 桑原芳哉「図書館整備「反対運動」とその争点」

『カレントアウェアネス』NO.322, 国立国会図書館
関西館図書館協力課編 (322), 2014年12月, 5
-7頁参照。

8) この資料の一次資料は、2023年9月定例会議において新図書館を含む複合型施設計画「請負契約議案並びに新築工（事機械設備）請負契約議案」に対し6対9（定数16）でS町議会が否決されたことに対し、図書館協議会等社会教育関連5団体と文化施設計画の見直しを求める団体の要請にこたえた議会報告会において公開された資料である。

9) 高知新聞2021年6月8日付「図書・美術館 2倍超に 高知・四万十町 新文化施設基本設計案」
<https://www.kochinews.co.jp/article/detail/462641>（最終確認日2023年11月30日）参照。

なお、この記事と同じように同新聞社のオンライン記事に記載があるものは、URLと最終確認日を記載することとする。

10) 高知新聞2023年2月25日付「女性視点で町政提言へ、四万十町の住民団体が初会合 文化的施設などテーマ」
<https://www.kochinews.co.jp/article/detail/631460>（最終確認日2023年11月30日）参照。

11) 高知新聞2023年9月23日付「四万十町活性化につなぐ議論を 文化的施設計画「休止」」
<https://www.kochinews.co.jp/article/detail/683115>（最終確認日2023年11月30日）参照。

12) 桑原前掲書, 「4. 考察と課題 4.1 「整備費」に関する説明の必要性」参照。

13) S町地域説明会用資料（2022年）
<https://www.town.shimanto.lg.jp/download/?t=LD&id=10724&fid=50662>（最終確認日2023年11月30日）参照。