

地方自治体における学校司書配置政策の形成過程 ～政策の窓モデルを用いた分析

木内公一郎*

Process of Making School Librarian Placement Policy on Local Governments: An Analysis Using the Policy Window Model

KINAI Koichiro

抄録

学校司書に関しては配置が全国で進展しているものの、ほとんどが非正規採用であり、その身分は不安定である。鳥取県立高校では2002年から常勤の学校司書が配置されている。本研究の目的は常勤司書配置政策実現の条件とその時期について考察することである。考察にはキングダムの政策形成概念モデル「政策の窓」を用いた。これは、ある特定の政策が政府アジェンダになったり、政府の関係者が特定の選択肢に関心を持ったりするのはなぜかという問題を明らかにすることを目的としている。そしてこのモデルに従って問題・政策・政治の3つの流れを個別に分析した。結論としては知事の地方自治改革と教育や読書を重視する選好が影響したが、市民団体による県議会議員への働きかけが県議会における学校司書配置議論を活発化させ、非常勤学校司書問題の所在を知事に認識させることになった。また教育委員、県SLA、市民団体、県立図書館等による学校図書館に関する政策コミュニティが形成されたこと、また学校司書配置を積極的に推進する「政策起業家」的な役割を果たすアクターが発見された。以上のような条件が揃い、2001年に「政策の窓」が開かれたと推定した。

Abstract

Although the placement of school librarians is progressing in Japan, most of them are part-timer and their status is unstable. But full-time school librarians have been assigned to All Tottori Prefectural High School since 2002.

The main objective of this thesis is that consider condition of workability and time about full-time School Librarian Placement policy in Tottori Prefecture. Kingdon's Policy Window Model was used to study and analysis. It aims to clarify the question of why a particular policy becomes a government agenda or government officials are interested in a particular option. According to this model, the process of making policy was analyzed individually for problems, policies, and political stream. In conclusion, the governor's prefectural reform and his preference for education and libraries influenced the formation of the agenda.

In this connection, discussions in the prefectural assembly made the governor aware of the part-timer-school librarian problem. Furthermore, policy community about school library were built by member of a prefectural assembly, members of the Board of Education, Tottori School Library Association, Prefectural Library, citizen's meeting, grass-roots movement. And policy entrepreneurs were found out. They promoted to making policy Actively. It is presumed that Policy Window was opened in 2001.

* 筑波大学大学院図書館情報メディア研究科博士後期課程
Doctoral Program
Graduate School of Library, Information and Media Studies
University of Tsukuba

目次

1. 研究の背景と問題意識
2. 先行研究・事例
3. 研究の目的
4. 研究の枠組み
5. 研究方法
6. 政策形成過程
7. 考察
8. 結論
9. 今後の課題

1. 研究の背景と問題意識

2014年3月「これからの学校図書館担当職員に求められる役割・職務及びその資質能力の向上方策等について(報告)」(学校図書館担当職員の役割及び資質の向上に関する調査研究協力者会議) [1] において学校図書館担当職員の職務として「教育指導への支援」、「直接的支援」、「間接的支援」の3種類が提案、公表された。同年の6月には学校図書館法が改正され、学校司書は学校図書館業務に専ら従事する職員として規定された。さらに2017年11月文部科学省は「学校司書のモデルカリキュラム」を全国の大学・短期大学に通知した。

これは学校司書に求められる知識・技能を習得するための科目によって構成されている [2]。これによって学校司書にとって必要なスキルが公的に認知される仕組みの端緒が出来上がったと言えるであろう。このように学校司書の位置付け、職務に関する整備は進展した。

その一方で学校司書の採用のあり方に関しては厳しい状況が続いている。「2019年度学校図書館整備施策に関するアンケート」 [3] によると学校司書を配置している市区町村教育委員会(全国悉皆調査。回収率57.2% 996委員会回答)のうち、フルタイム勤務の正規職員を雇用しているのはわずか9市区町村に過ぎない。配置に関しては、文科省は市町村に対して、「学校図書館図書整備等5カ年計画」 [4] を策定し、学校司書の配置を勧めている。

全国学校図書館協議会(全国SLA)および地方のSLA、学校図書館団体、市民団体も自治体(行政、議会)に対して、地方交付税の予算化や学校司書配置を求めて働きかけを行っている。しかしその働きかけの効果について十分な検証は行われていない。

木内公一郎は「横浜市学校司書配置政策の形成過程」で横浜市の学校司書配置について、市民団体の問題提起から市長の決断によって政策が決定されたことを明らか

にした [5]。しかし本来市民が求めていた正規採用ではなかった。さらに市民が運動を始めたとされる1994年から配置決定まで20年も経過している。運動の目標やその進め方に問題があったと推測される。自治体における政策過程や政策実現の条件の解明が必要ではないかということが本研究の問題意識である。

2. 先行研究・事例

2.1 市民・学校司書・学校図書館団体による配置促進運動

市民や学校図書館団体による学校司書配置運動については塩見昇が1990年代以降「学校図書館を考える会」などの団体及び学校司書の実践が配置を進展させたと述べている [6]。後藤暢も市民の運動が行政や議会を動かしている事例を紹介している [7]。その成果を強調する意見もあるが、一方で、市民団体の活動のあり方に対して疑問を呈する意見も存在する。中村百合子は、講演「学校図書館の教育思想—図書館の自由から考える」の中で“言動を団体で、個人で戦略的に組み立てることが必要”と述べている [8]。これは「図書館の自由」を含めて図書館の立場を社会に理解してもらう際の言動の内容と戦略的な組み立ての必要性を強調した意見であり、活動のあり方の再検討を示唆している。

一方、市民や学校図書館団体による運動は全米学校図書館員協会(AASL)が定義しているアドヴォカシー(Advocacy)に相当する。その定義は以下の通りである。

(1) 関係者とのパートナーシップを構築する継続的なプロセス (2) ステークホルダーが関心をもつ議題と優先事項に合致した計画の策定 (3) パブリックリレーションズ (4) マーケティング [9]。

それでは現場の学校図書館員はどのようにアドヴォカシー活動を実施しているのだろうか。全米の学校図書館におけるアドヴォカシー活動に関する文献を分析した Ann Dutton Ewbank、Ja Youn Kwon は372件の事例の内、83%は学校図書館員や個人が始めており、学校の管理者と教師を対象とした活動は、あまり行われず、その目標は学校図書館を意識づけることが多かったことを明らかにした。また成功事例の詳細は明らかになっておらず、理論と事例の研究が不足していることを指摘している [10]。

Debra E. Kachel、Keith Curry Lance は学校図書館がサポートされるようにするには、学校図書館組織や図書

館員が、プロモーションを超えたアドヴォカシースキルと図書館の世界を超えて手を伸ばす計画を備えている必要があることを強調している [11]。

大学院修士課程レベルの学校図書館員養成制度が確立され、アドヴォカシーのガイドラインが確立しているはずの米国でさえ、学校図書館組織や図書館員のアドヴォカシーの技術や知識は十分とは言えず、理論研究と実践研究両面で不足が指摘されている。

日本においてはアドヴォカシー概念自体が浸透しておらず、そのガイドラインも存在しない。理論研究も実践研究も大きく立ち遅れているのが現状である。そして Ewbank らが指摘しているように成功事例の詳細が明らかになっていないのは日本でも同様である。

2.2 先行事例として鳥取県立高校の司書配置

鳥取県では2002年度から県立高校に正規採用の常勤司書を配置している [12]。この事業に関しては当時の知事片山善博氏による図書館政策の成果であると一般的に認識されている。

片山県政の先行研究としては、田中成之 [13] の著書がある。地方自治の復権をめざした諸改革の過程を明らかにした片山県政に関する基礎的な資料であるが、学校図書館問題についての記述はない。教育行政学の立場からは横井俊郎 [14] が論文を発表している。それによれば、片山知事は教育委員会が市民のための教育を自立して行うことを求めたことを明らかにしている。これは地方自治の復権過程を明らかにした田中の見解とも共通している。

鳥取県では1997年度から県内すべての公立学校に兼任司書教諭の配置を進め、2002年度から一部の市町村に専任司書教諭を配置した。安藤友張が当時の鳥取県教育委員会関係者のインタビューを行い、片山知事や教育長が積極的に学校図書館を整備しようとしたことが述べられている [15]。また片山の論文や糸賀雅児との対談を掲載した著書 [16] では片山氏自身が学校図書館についての政策論も展開しており、政策を分析する際の基礎的な資料とされている。このように片山県政については関心も高く、研究も行われてはいるものの、学校司書配置政策の形成過程全体を展望するような研究を発見することはできない。

鳥取県立高校の常勤司書配置の発端は1990年代半ば頃から始まった一部の関心を持つ市民や学校図書館団体が配置を求める運動である。(6.3で後述する)

横浜市とほぼ同時期の成功事例として研究することは、本研究の問題意識と合致し、政策実現の時期と条件

を解明することに貢献することになる。また同時期の事例を地域間で比較研究することが将来可能となると考えて鳥取県を選択した。

3. 研究の目的

本研究の目的は正規採用、常勤配置を実現した鳥取県立高校における常勤司書配置政策の形成過程を明らかにし、政策実現に必要な条件とその時期について考察することである。特に市民団体や学校図書館団体の活動に焦点を当て、政策過程への関わり方を明らかにしたい。

なお「学校司書」という用語は当時の鳥取県ではあまり使用されず、「図書館司書」、「司書」、「常勤司書」などが使われている。筆者が意見を述べる際には「学校司書」を使用し、当時の資料を引用する場合はその表現をそのまま使用する。

4. 研究の枠組み

本研究では政策実現に必要な条件とその時期を考察するためキングダンの (John W. Kingdon) の「政策の窓」モデル [17] を援用する。これは“ある主題が政府アジェンダになるのはなぜか、政府内やその周辺の人々が他の選択肢を犠牲にしてある選択肢に真剣な注意を払うのはなぜか” [18] という問いに対する概念モデルである。政府アジェンダとは“政府の公職者らが、特定の時点にかなり真剣な注意を払う主題のリストのことである” [19]。これは多く政策案の中で将来、採用される可能性のあるリストをいう。そして決定アジェンダ (“法律制定のプロセスに進んでいる提案や大統領や長官による決定を控えた最終検討段階の主題” [20]) に昇格するタイミングとして問題、政治、政策が合流する時点であるとする。その状態を“政策の窓が開く”と表現する。窓が開いている状態というのはわずかな時間であり、その間に政策を提案しなければ実現の可能性は低くなるという。次に3つの流れとその合流について説明する。

4.1 問題の流れ [21]

問題とは、解決すべき状況があり、その状況を公選公職者が変えるべきであると信じるようになって初めて問題として定義され、アジェンダとして上昇する機会を得る。その条件とは、体系的な指標が状況の重大さを示すこと、焦点となる大きな出来事の発生、既存プログラムを実施する中で、何らかのフィードバックが何らかの解決すべき状況を示している場合、重要な価値に反する状

況、他国や関連団体との比較、状況が、あるカテゴリーの問題として定義されることである。多くの課題の中で首長や議会議員が重大な問題であり、変えるべきであると判断することがアジェンダ昇格につながるということである。そのため状況を認識した関係者は公職者を説得しようとする。

4.2 政策の流れ

政策の流れを形成しているのは政策コミュニティと呼ばれる専門家の集団である。これには“学者、調査員、コンサルタント、職業官僚、議会スタッフ、利益集団に雇われているアナリストなどが含まれる。[22]”このコミュニティの中で様々な政策案が作成される。そして数ある政策案の中で“技術的実行可能性、価値受容性、市民の支持、政治家の受容性や予算上の説得力という基準を満たすと案として生き残りの可能性が高くなる [23]。政策コミュニティにはさらに「政策起業家」と呼ばれるアクターが存在する。“彼らが支持する将来の政策と引き換えにすすんで自分たちの資源を投入する人々のことである”。その身分は“公選の公職者、職業公務員、ロビイスト、学者、ジャーナリストなど多様である [24]”。

このように政策の流れには、学者などの専門家、議員などの政治家、専門知識をもつ官僚など多様なアクターが政策コミュニティを形成し、政策を立案している。

4.3 政治の流れ [25]

政治の流れは選挙や政権交代などのタイミングやその時々政権の政治信条や優先する政策に深く関係している。政権の政策はその時点における市民の関心事に依存しており、その市民の雰囲気や判断して政策の優先順位を決定する傾向がある。問題の流れ、政策の流れとは異なる政治的な判断を下すことに特徴がある。

4.4 3つの流れの合流 [26]

3つの流れが合流することとは、以下の通りである。1) 公選公職者が解決すべき問題であると認識していること（問題の流れ）。2) 公選公職者の優先する政策や政治理念と合致すること（政治の流れ）。3) その際に解決可能な政策が提案されていること（政策の流れ）。第一に問題であると公選公職者が認識しなければ、政府アジェンダにはならない。そして、提案された政策案がその時の政権の政策と合致していなければ決定アジェンダには昇格することはない。つまり「政策の窓モデル」の3つの流れのうち、特に重視されているのは、問題の流れと政治の流れであると言える。

4.5 「政策の窓」モデルの意義

このモデルを使用することで問題、政策、政治と明確に切り分けて分析を行い、その3つの流れがどのタイミングで合流するのかということをはっきりとすることができ。「政策の窓モデル」は政策実現の条件の考察や働きかけのタイミングを見極めるための視点を提供するものであり、学校図書館団体や市民団体の運動を理論に基づいた運動にレベルアップさせることが期待される。本研究の意義はそこにあると考えている。

5. 研究方法

5.1 政策過程の事例分析

問題、政策、政治の流れを把握するために政策過程の事例分析という方法を用いる。これは“解決の必要性のある問題に対して、利害関係者がそれぞれの要求を反映させようとして、政府内外で対立と妥協を繰り返す過程の描写をし、過程の特徴を整理して、何らかの構造を発見”しようとする方法である [27]。

表1 面接調査の概要

氏名	調査日	面接調査時間 (分)	調査場所	備考
A	2017.8.3	57	倉敷市内商業施設	学校図書館応援団代表、元21世紀をひらく人づくりの施策懇話会メンバー
B	2018.2.27	89	米子市内書店事務所	元鳥取県教育委員、地元書店関係者、元21世紀をひらく人づくりの施策懇話会メンバー
C	2017.11.14	-	文書による回答	元鳥取県議会議員
D	2017.12.21	-	文書による回答	元鳥取県学校図書館協議会会長、事務局長
E	2017.12.7	79	東京都内ホテルラウンジ	元鳥取県立図書館館長、元鳥取県教育委員会事務局総務福利課課長
F	2018.11.8	111	鳥取県境港市	元鳥取県学校図書館協議会理事及び司書教諭部会部長

5.2 文献調査及び面接調査

まず県議会会議録、県教育委員会会議録、新聞雑誌記事、関係者の提供資料などを基に政策形成過程の概要を明らかにした。その上で文献調査において不明な事柄について、関係者への半構造化面接調査を実施した。主な質問は以下の3点である。1) 学校司書配置に関わるきっかけや理由。2) 働きかけを行った団体や人物及びそのコミュニケーションの方法や頻度、内容について。3) 政策の目標について。

6. 政策形成過程

この章においては常勤司書配置政策の概要を述べ、特定されたアクターがどのような活動を行なったのかを概観する。

6.1 鳥取県立高校における常勤司書配置について

計画の概要は以下の通りである [28]。

図書館事務補助員（非常勤）に代えて、「図書館司書」（常勤）を定数配置する。

平成14年度：現在司書教諭を発令している8校に常勤司書配置。

平成15年度～平成17年度（年次計画）：司書資格を有する者を司書として配置（採用試験実施、各校1名、計22名）

4年計画ですべての県立高校22校に常勤の図書館司書を配置する。その目的は学校図書館活動の活発化、学習情報センターとしての役割を高めることである。

6.2 アクターの特定

政策形成過程に参加しているという基準は政策形成過程への「積極的活動」及び「意図的」な介入と活動と定義した [29]。アクターの候補を選択する基準はキングダンの著書に定義されているアクターを参考にした [30]。その上で雑誌記事、新聞記事、議会会議録などの文献を網羅的に調査し、鳥取県内において学校図書館の振興運動に関わったキーパーソンを特定し面接調査を実施した。個別の面接調査においては調査対象者と関わりがあった人物や団体を紹介していただいた。そして他に関係者が存在しないと判断されるまで面接調査を実施した。さらに年表（表2）を並行して作成しながら、他にアクターがいる可能性をチェックした。その上で以下のアクターを特定した。

6.2.1 市民団体

1995年にA氏が中心となり米子市内に「学校図書館応援団」が発足する。目的は学校図書館の重要性を市民や先生に理解してもらいつつ、その充実を求める。学校司書、学校図書館職員の配置を求めることである。

その他、鳥取県家庭文庫協会が鳥取市長、市議会議長、教育長に市立図書館の新築、学校図書館の充実を求める陳情書を提出する活動を行った [31]。

6.2.2 鳥取県学校図書館協議会（以下、県SLA）

県SLAの創立は1950年である [32]。1995年鳥取市において中国地区学校図書館研究大会が開催される。この準備の過程で鳥取市の教職員、PTA会員に学校図書館整備の気運が高まる。事務局長に就任したD氏が学校図書館の重要性を認識し、その充実を求める運動を進める。

6.2.3 片山善博知事

片山氏は鳥取県知事を1999～2007年の2期8年を務めた。岡山県出身、自治省入省後、大臣秘書官、国際交流企画官などを務める。その後自治省から鳥取県庁に二度にわたり出向し、財政課長や総務部長を務める [33]。その政治理念は次の4点に集約される [34]。

- 1) 住民自治：県民が政策過程に関わる仕組みづくりを重視し、県民が参加する審議会、委員会などを設置した。
- 2) 地域の自立と再生：県民自身が主役となり、中央に依存せずに地域や県民が主体的に判断する力をつけることを求めた。地域資源の発掘・活用することを目的とした「鳥取ルネッサンス運動」が開かれた。
- 3) 情報公開：予算編成などの政策形成過程の透明化に尽力した。予算編成過程を県民に公開したのは典型的な取り組みである。
- 4) 現場主義：住民に一番近い自治体を重視し、住民目線の現場主義と説明責任による地域課題の解決を目指し、不要な公的施設いわゆる「ハコモノ」事業の抑制などを行なった。抑制するだけでなく住民が本当に必要とする事業を重視した。

6.2.4 鳥取県議会（以下、県議会）

1995年～2003年にかけて、本会議では学校司書の配置を求める質問やその意義を問う質問が、知事や教育長に対して度々行われている。

表2 年表

	知事	県教委	県議会	市民団体	県 SLA	その他
1995年 (平成7年)	西尾邑次氏		・1995年5月17日 平成7年5月定例会(第2号) 自民党議員(小中高司書) ・1995年05月29日 平成7年5月定例会(第7号) 「信」議員(小中司書) ・1995年09月29日 平成7年9月定例会(第5号) 社会党議員(小中高司書)	・学校図書館応援団発足(8月) ・鳥取県家庭文庫協会、鳥取市に学校図書館の充実を求める。 ・第1回「本の学校」緑陰シンポジウム開催。学校図書館問題討議。 ・土井陽子氏講演会	中国地区学校図書館研究大会開催・鳥取県 SLA、市町村教委に対して専任司書の配置を要求(12月)	中国地区公共図書館職員研究会
1996年 (平成8年)	西尾邑次氏		・1996年03月11日 平成8年2月定例会(第5号) 「信」議員(小中司書) ・1996年09月26日 平成8年9月定例会(第4号) 「信」議員(小中司書)			鳥取市6小学校に非常勤専任司書を配置
1997年 (平成9年)	西尾邑次氏	・県内司書教諭全校配置の方針表明	・1997年03月14日 平成9年2月定例会(第9号) 公明党議員(小中司書)			境港市全小中学校に学校司書配置 ・米子市学校図書館職員配置開始
1998年 (平成10年)	西尾邑次氏		・1998年03月04日 平成10年2月定例会(第4号) 社会民主連合議員(小中高司書) ・1998年03月16日 平成10年2月定例会(第11号) 「信」議員(小中高司書)			
1999年 (平成11年)	片山善博氏 知事就任	・「21世紀鳥取県教育ビジョン」の策定(1999～2000)	・1999年12月10日平成11年12月定例会(第4号) 「信」議員(小中司書)			米子市小学校学校図書館職員配置完了
2000年 (平成12年)	・21世紀を ひらく人づく りの施策懇 話会 (～2001.1)	・県教育委員改選	・2000年07月05日 平成12年6月定例会(第3号) 「信」議員(小中高司書)			・鳥取県西部地震 (2000.10.6)
2001年 (平成13年)		・2月定例教育委員会において司書教諭、学校司書の現状と今後のあり方に関する議論	・2001年09月10日平成13年9月定例会(第3号) 「信」議員(小中高司書)			米子市文科省学校図書館資源共有モデル事業の指定
2002年 (平成14年)	・「心のふれあう感動の図書館推進事業」(企画部) ・「雇用のためのニューディール政策」	・「子供の未来を拓く読書活動展開事業費」 ・3月定例教育委員会において県立高校常勤司書についての議論 ・I教育長就任(4月) 県立高等学校に学校図書館司書(常勤)を配置開始(～2005)自ら学ぶ意欲と生きる力を育む学校図書館～学校図書館の活用と司書教諭の役割(中間まとめ)	・2002年03月11日 平成14年2月定例会(第7号) 公明党議員(小中司書) ・2002年03月15日 平成14年2月定例会(第10号) 共産党議員(高校司書)	・第7回国民文化祭とつとり2002開催(10月12～24日間)		日野郡民行政参画推進会議(2002年10月)
2003年 (平成15年)	1月 二期目は「教育、文化、芸術、雇用」を重視すると雑誌記事で表明。3月無投票再選	・司書教諭の県内全校配置完了(2003) ・市町村への学校司書配置助成措置(4市町村 2004年まで)	・2003年02月24日平成15年2月定例会(第3号) 「信」議員(小中高) ・2003年09月25日平成15年9月定例会(第3号) 「信」議員(高校司書) ・2003年02月26日 平成15年2月定例会(第4号) 共産党議員(小中司書)	・第51回日本 PTA 全国研究大会(8月)	・県 SLA 内に司書教諭部と司書部を設置 ・第51回日本 PTA 全国研究大会(8月)	

6.2.5 鳥取県教育委員会(以下、県教委)

1997年、県教委は学校の規模に関わらず、司書教諭を全校に配置すると発表する [35]。ただし学校司書配置に関しては、2001年までは市町村が責任をもって配置すべきという方針を堅持する。しかし、2000年の教育委員交代、2002年教育長の交代により学校司書配置に県も積極的に関わるようになり、県立高校や市町村学校への配置支援を打ち出していく。(詳細は6.3.5で述べる)

6.2.6 鳥取県立図書館(以下、県立図書館)

県立図書館は、2002年から「県民生活に役立つ図書館」を基本方針に据える [36]。県立高校に配属された新任の常勤司書に対して、研修やヤングアダルト図書提供の支援などを行い、常勤司書が活躍するための基盤作りを行った。(詳細は6.3.8で述べる)

6.2.7 鳥取県教育委員

2名の教育委員が学校図書館の振興、学校司書の制度

化を教育委員会内で主唱した。B氏は1972年から児童文庫活動に関わり、1995年には出版者・書店員の養成、研修を目的とする学校を開校した。読書の振興、出版文化の面から地方の復権を目指す活動を精力的に行ってきた[37]。また「21世紀をひらく人づくりの施策懇話会」に一市民の立場として参加している[38]。もう1名は県立図書館長を務めたT氏である。

6.2.8 21世紀をひらく人づくりの施策懇話会（以下、人づくり懇話会）

2000年に設置されたこの委員会は知事部局の指示の下発足した。これは政策形成過程への県民参加を目的としている[39]。委員は「21世紀の人づくりと教育のあり方を考える委員会」から継続するメンバーが13名、新たな公募委員9名、その他大学関係者、シンクタンクの3名、計25名で構成されている。政策の提言だけでなく、事業化する権限も知事部局より付与されている。この懇話会では3つの提案書が作成されているが、その一つが「心のふれあう感動の図書館」事業案である[40]。

6.3 政策形成過程の詳細 [41]

表2(p.18)は公表された文献および面接調査から得られた証言から作成した。県議会については学校司書をテーマとする質疑のみを記載した。なお県議会の項目における議員質問の後の記述、例えば「小中高司書」という記述は小学校、中学校、高等学校の学校司書に関する質問であることを表す。その他の欄には鳥取県政に関わる事項や市町村の動きを記述した。

以下の節では3つの流れを以下の基準に基づいて記述する。

- 1) **問題の流れ**：解決すべき状況があり、それに気づいた人物や団体による発言や行動。状況から問題への移行の過程について記述する。
- 2) **政治の流れ**：問題に対する公選公職者（知事、議員）による意思の表明や行動について記述する。
- 3) **政策の流れ**：学校図書館の専門知識を持つ人物や団体による政策提案やそれに伴う行動や発言について記述する。

6.3.1 問題の流れ：学校司書に関する問題提起

1995年は鳥取県で学校司書問題が本格的に注目された年である。中国地区公共図書館職員研究集会、中国地区学校図書館研究大会が開催されたことが契機になった。二つの研究集会では他県の学校図書館研究や実践活動が紹介された。これによって学校図書館に関心を持つ鳥取

県内関係者が問題提起を開始する。

県SLAは中国地区学校図書館研究大会の準備や実施を通じて、他県の学校図書館が盛んに教育に利用され、研究が進んでいる状況に危機感を覚えるようになり、鳥取市を中心に学校図書館の振興、学校司書の配置を求める運動を展開するようになった[42]。

また1995年当時米子市（鳥取県）の学校図書館には学校司書は配置されておらず、常に鍵がかかっている状況であった[43]。

この現状を改善するため米子市内に「学校図書館応援団」が発足、学校図書館に関する講演会など、学校司書の配置や学校図書館に関する問題提起が市民から活発に行われた。県議会では「学校図書館応援団」代表のA氏が地元の米子市選出の県議会議員C氏に対して、学校図書館整備や学校司書配置の重要性を陳情した。更にC氏が県議会の場でこの問題を頻繁に取り上げ、県教委との論戦が行われた。また、A氏は米子市議会議員、米子市教育委員会、地元書店のB氏（2000年から県教育委員に就任）、米子市立図書館の司書、境港市の小学校教諭、県SLA、地元読み聞かせグループ、新聞社等に広範囲にわたって学校司書の配置についての協力を求めている。また片山氏が知事に就任すると、直接書簡を送り、学校図書館の充実を訴えている。

6.3.2 政治の流れ：県議会における論戦

1995年～2003年にかけて、本会議では学校司書の配置を求める質問やその意義を問う質問が、知事や教育長に対して計16回行われている[44]。質疑は年に1回～3回は行われ、この問題への関心の高さが伺われる。質問回数では民主党系の会派「信」の議員C氏が3回、その他自民党から共産党まで幅広い会派からの質問が行われている。その内容は全ての公立学校への学校司書配置を求めるものなどを含む。

1995年以降の本会議の議論を検証する。1996年9月、県議会議員C氏が以下のような質問をしている。“未配置の市町村に対して財政的に支援し、配置を促すべきと考えますが、教育長の御所見をお伺いします[45]”。それに対して有田博充教育長は県教委としては専任の学校司書の必要性は認めつつも、財政支援に応ずることなく、市町村に対して配置を促すという方針を回答しており、両者の議論は一致しなかった。一方で県教委は1997年に県内の公立学校すべてに司書教諭を配置するという決定をする[46]。

1997～1998年にかけても県議会の質疑において学校司書に関する要望が出ていたが、学校司書の配置促進につ

いて、県教委から積極的な意思や動きは見られなかった。

しかし1999年に片山知事が就任すると学校図書館に関する議論に変化が現れる。1999年の県議会において、学校図書館職員の充実を求める質問の回答として片山知事が以下の意見を述べている [47]。“専任職員がおられる小・中学校はまだまだ少ないのではないかと思いますけれども、非常に大切な役割を果たしていると思います”。それに対して有田教育長は“自覚を促していただくための支援措置をやるのが県の立場”と述べている。C議員は県による財政支援によって学校司書配置の促進を求めているが、県教委は市町村に対して、“県が自覚を促し、支援する”という立場をとっている。知事が県教委に対して積極的に案をまとめるよう促しているが、県教委の姿勢は消極的に見える。2000年にも同様の議論が行われているが、県教委は“県内市町村教委に対して、配置を促すことが先である”という答弁を繰り返している [48]。

6.3.3 政治の流れ：知事による教育政策の策定

知事は「21世紀の人づくりと教育のあり方を考える委員会」（2000年3月）を知事部局で独自に開催し、報告書を作成している。教育のあり方について、教育の専門家だけでなく、家庭や地域など幅広い意見を取り入れるという趣旨である。委員会は公募の6名を含む20名の委員で構成されている。この委員会の提案を具体化するために「人づくり懇話会」が設置された [49]。懇話会はa、b、cの3グループに分かれ [50]、bグループが「心のふれあう感動の図書館」案を作成した。

6.3.4 政策の流れ：人づくり懇話会 b グループによる提案と事業化

以下にその提案内容を要約した上で3項目にわたり列挙した [51]。

1) 概要

学校や地域で心のふれあう感動の図書館を整備する。学校図書館、地域図書館を地域の学び舎に変える。司書教諭、学校司書を配置し、地域の読書グループや人材を動員する。次世代司書は出会いのプロデューサー、子どもの活動をプロデュースする役割を担う。そして子どもの自主的学習の支援、対等なパートナー、様々なガイドとしての役割を徹底する。

2) 司書配置

地域格差是正、司書能力の向上・評価のレベルアップ、全県レベルのチェックボードを設ける。人材の適材

適所、登用に関する情報公開も行う。司書の能力レベルの向上を促進するシステムを構築する。

3) 実施方法

理想の学校図書館の全国公募、モデル地域の公募を行う。国民文化祭でのプレゼンテーションを実施する。モデル校では司書教諭を図書館長に任命する。学校司書の制度化、次世代司書の養成と配置を実施する。さらにモデル校の拡大を図る。

そして2001年度以降、これらの提案が「心のふれあう感動の図書館推進事業」として予算化された。モデル市町村を選定し、補助金を使って司書の配置等の環境整備、人材育成、図書館イベントを実施した [52]。(2003年度まで)

この提案では、司書の役割拡大を求めている。従来の非常勤職の扱いでは対応できない職務も含まれている。知事は人づくり懇話会の提案を実現しようとして、県教委に提案したが、県教委がなかなか予算化しないため、結果的に知事部局の提案として予算化することになる [53]。しかし県教委の内部でもこの提案を無視することはできず、学校司書の現状を考慮せざるを得ない状況だったことが当時の県教委総務福利課長であったE氏の証言から伺われる [54]。

6.3.5 政治の流れ：県教委の改革

2000年に教育委員が交代する。知事から最初に元県立図書館長T氏、2番目に地元書店関係者B氏が指名され県議会で承認された [55]。B氏によると就任当初の委員会は形ばかりの議論で終わっていることに問題を感じたということである。同じ教育委員のT氏と共に、学校図書館を取り巻く環境の問題点や学校司書の配置や待遇に関する問題点の指摘を行い、鳥取県における学校図書館の改善に努めた [56]。さらに月1回の委員会が2回になり、議論の機会が大幅に増えた [57]。また、定例委員会開催日の昼休みに学校図書館、他の自治体の教育改革に関するビデオ視聴会を実施した。視聴会には他の教育委員、教育長が参加している。このような委員会の活発化の背景には教育委員B氏にアドバイスを行う関係者の存在がある。県SLAのD氏、F氏 [58]、学校図書館応援団のA氏、元県立図書館長のM氏、大学教授など学校や学校図書館の専門家による助言も行われた [59]。

知事は教育委員の在り方に関して教育に関する執行機関である教育委員の責任と重要性を指摘している [60]。このような知事の明確な姿勢が教育委員の行動へ影響を

与えたとも考えられる。また知事と教育委員の定期的な懇談会も開催されており、意見交換も活発に行われていた [61]。さらに2002年、教育長が有田氏から藤井喜臣氏に交代する。この人事に対して議会における質疑が行われている。教育分野の経験のない藤井氏を選任した理由を問われた片山氏は、教育長任命の制度も変わり、新しい教育行政を実施するための必要な人材であるという趣旨のことを述べている [62]。これは2000年4月に地方教育行政の組織及び運営に関する法律が改正施行され、それまで文部省の承認を必要としていた自治体の教育長任命権が首長に与えられることになったことを言っており、この制度を利用して教育長の選任を行ったと思われる。前教育長の有田氏は決して学校図書館政策に極端に消極的であったわけではなく、司書教諭の配置や市町村に対して学校司書配置を促すという意思はあった。しかし、財政支援をしてでも配置を要求した県議会議員、そしてもっと踏み込んだ提案を期待していた知事からすると、消極的に見えてしまう。この交代は教育界に新風を吹き込み、学校図書館に限らず、県教委を改革し、子どものための教育を実現したいとする知事の強い意向が働いたと推測される。

6.3.6 政策の流れ：県 SLA の活動

「自ら学ぶ意欲と生きる力を育む学校図書館～学校図書館の活用と司書教諭の役割～」(県教委小中学校課作成 2003年) という学校現場向けのリーフレットの作成過程では、校内体制づくりや学校長の指導力の必要性を強く主張する D 氏の意見が反映されている [63]。さらに市町村教育委員会教育長宛てに「子どもの読書活動の推進および学校図書館整備充実施策についての要望」(2003.8.6) という文書を送付し、子ども読書活動の推進計画の策定、学校司書の全校配置、司書教諭の専任化および担当授業数を軽減すること、130億円の図書整備費の予算化を要請している。その他、鳥取県学校図書館協議会各郡市代表理事(支部長)宛ての文書「子どもの読書活動の推進および学校図書館整備充実施策についての要望書提出について」(2003.8.6) では各学校の校長に対して、学校図書館整備充実のための予算措置に協力するように要望している [64]。また知事、県教育長、各市町村長、各市町村議会議長宛てにも「子どもの読書活動の推進および学校図書館整備充実施策についての要望」を送付している。また県教委から司書教諭配置についての質問を受け、助言と提案を行っている [65]。

このように県 SLA は学校図書館の専門家および教員としての専門知識を活かし、校長や教育委員会、議会、

知事など、働きかけが効果的なアクターを理解し、積極的な行動をしている。

6.3.7 決定アジェンダへの昇格

県立高校に常勤司書を配置するという案は県と市町村長との連絡協議会における議論が直接の起点である。市町村へ学校司書配置を要請する知事に対して、ある町長から県立高校の学校司書配置状況を逆に質問されたため、知事は実際に県立高校の図書館を見学し、活気がない図書館の現状を目の当たりにする。そして勤務時間に制約のある非常勤司書の問題点を認識することになる。これはキングダムが指摘するところの焦点となる出来事であり、個人的な経験である。そして教育長に指示し、県教委において計画策定を開始する。県教委は計画の大枠や採用方法など配置案を直接知事に伺い、内容の確認をしながら作成を行なった [66]。連絡協議会の開催時期については不明ではあるが、2002年度の予算編成が始まる前の2001年の4月から9月の間ではないかと推測する。

一方、県教委の会議録によると、鳥取県高等学校教職員組合が現任の非常勤司書の身分保障を求める署名活動を行っている [67]。県議会でも同様に現任の非常勤司書の処遇についての質疑が行われた。質問の趣旨は常勤司書が採用されることで、現任の司書が解雇されるのではないかという懸念であった。これに対して教育長は意向調査を実施していること、採用の確約はできないが資格をもった優秀な方は採用するという答弁をしている [68]。この現任非常勤司書の処遇については、3年かけて常勤司書を全国公募すること、年齢制限を変更することで組合が納得することになった [69]。

6.3.8 学校司書支援計画の策定と実施

計画1年目の2002年、8名の常勤司書が配置されることになった。しかし、配置計画の中には研修や支援計画は含まれていなかった。

同年、県立図書館長に教育委員会事務局総務福利課長を務めていた E 氏が就任する。E 氏は県立図書館の改革を進めるとともに、司書に対する支援政策を計画、実施する。以下はその概要である。

1) 司書配置当初に県立図書館館長が各学校を訪問し、学校長等に司書配置の意義を説明した。2) 学校図書館向けのヤングアダルト図書を購入し、毎学期ごとに500冊程度のセット貸出を行なった。3) 司書に対して、状況と果たすべき課題、役割を県立図書館長が説明し、意識改革を図った。4) 学校図書館に対して、市町村図書

館と同等の配本システムや相談機会を提供した。

これらの支援策の目的は学校内において司書の孤立を防ぐことであった。その理由としては教員中心の学校組織の中に学校司書が配置されても、埋没してしまう可能性が高いと考えたためであるという [70]。さらに高校在学中が、本と親しみ、課題解決に利用する習慣を学ぶ最後の機会であると考え、公共図書館が学校を支援していかなければ公共図書館が生き残れないという危機感も政策実施の背景にあると思われる [71]。

学校司書支援については、2002年3月定例教育委員会でも議論があり、教育委員のB氏から高校の管理職や一般職員、教職員組合の意識を変えてもらうように研修を実施すべきという意見が表明されている [72]。

6.3.9 政策の実施を支える動き

2002年10月、国民文化祭「夢フェスタとっとり」が開催された。その行事の一つとして「出版文化展」(米子市、大山町)が併催され、企画委員長にはB氏が就任している。「地域から描く二十一世紀の出版ビジョン」を総合テーマに掲げ、全国の出版人から、図書館、教育界の専門家、著者、読者までが個人の立場で結集した。本について横断的に議論する場は、関係者の間で話題を呼び、参加者は延べ二千人に達した。「出版文化展」は「ブックインとっとり'87日本の出版文化展」(1987年)を源流に持ち、1987年当時は約7万人が来場し、その後県内市町村に公立図書館設置を促す効果をもたらした [73]。2002年の出版文化展は「理想の学校図書館像」(全国公募)が展示され、注目された。ここでは実際に教諭と学校司書による模擬授業も実施され、多くの市民、マスコミにも学校図書館をアピールする機会を作った [74]。

さらに2003年には県SLAに司書部と司書教諭部が設置された。これは県立高校へ常勤司書配置並びに司書教諭の県内全学校への配置完了を受け、組織的に学校司書と司書教諭を支援しようとすることを意図している [75]。

7. 考察

7.1. 問題・政策・政治の流れ

この節では問題・政策・政治の3つの流れを個別に分析する。

7.1.1 問題の流れ

問題化する発端は鳥取県で開催された2つの研究集会

において県内学校司書の配置や学校図書館の活用や研究が他県に比較して質と量ともに遅れていることに市民や図書館関係者が気づき、各方面へ働きかけを開始したことである。しかしこれだけではアジェンダに昇格しない。キングダムは公職者が状況を問題として定義する手法として次のように述べている。「1.重要な価値に反する状況は問題に変換される。2.状況は他国や関連団体と比較することで問題になっていく。3.状況はある特定のカテゴリに分類されることでそのカテゴリの問題として定義する」 [76]。

政府アジェンダへの昇格は県議会の議論から、公職者である知事が学校図書館の整備が遅れていること、特に学校司書の未配置が問題であることに関心を抱いたことがきっかけである。さらに決定アジェンダへの昇格については2002年から県立図書館長に就任したE氏によれば「片山知事が読書好きであることはよく知られているが、6人いる自分の子どもたちの育つ場所によって恵まれた環境の図書館を利用して育った子どももいれば、そうではなかった子どももいる。そのような経験から子どもたちにはよい読書環境を提供すべきだと考えている」 [77]。このような選好傾向をもつ片山知事が県立高校の図書館の貧弱な現状を自ら確認したことで、早急に改善をしなければと考えたことが決定アジェンダへの昇格理由である。

7.1.2 政策の流れ

学校司書配置の提起は、2つの研究集会において問題を認識した学校図書館応援団、県SLA関係者から始まった。それが県議会で取り上げられるようになった。「人づくり懇話会」による「心のふれあう感動の図書館」事業は、学校図書館という政策カテゴリを設定し、学校司書や司書教諭の配置の重要性を教育委員会に認識させることにつながった。

県SLAのD氏は「自ら学ぶ意欲と生きる力を育む学校図書館～学校図書館の活用と司書教諭の役割」という県教委作成の資料を作成する過程で校内体制づくりや学校長の指導力の必要性について専門知識を生かした提言をしている。

新しい県立図書館長は独自に学校司書支援策を実施した。県立図書館の新政策である「県民生活に役立つ図書館」として様々な改革が行われたが、特に学校図書館支援は大きな柱である。これは県教委の配置政策を補完する事業であり、学校司書の活動を支えることになった。

以上のように複数のアクターから提案が行われており、学校司書を配置し、学校図書館の活用、子どもたち

の読書活動や学習活動の改善につながる具体案が提案されている。既述したとおりキングダムは「政策起業家」と呼ばれるアクターに注目している。本研究では教育委員のB氏およびT氏、県SLA会長のD氏、「学校図書館応援団」のA氏が「政策起業家」的な役割を果たしているのではないかと推測している。その理由はそれぞれ政策の実現に向けて、片山知事や県教委、その他の関係者と多くのつながりを持ち、いわばネットワークのハブとして積極的に政策実現に向けて働きかけていることである。またキングダムは主張する概念モデルの中で「政策コミュニティ」の存在について言及している[78]。本事例においても、学校図書館問題に取り組む教育委員の周辺には専門家がおり、常に交流をしていることから政策コミュニティが形成されていたと推測している。

7.1.3 政治の流れ

県議会では党派に関わらず学校司書配置を求める質問が度々、県教委に対して行われており、関心の高さを伺わせる。1999年に片山氏が知事に就任すると県教委のあり方に対して疑問を投げかけるようになる。これは県教委が常に教育現場を見ずに、文部省の指示のみに従っていることに不満を覚えたことが背景にある。2003年1月の雑誌インタビュー記事のなかで“一期目で意識改革、視点とベクトルの転換に力を入れてきたが、さらに進めて職員に徹底させたい。もうひとつはソフトの充実です。一期目でハード中心の行政の後始末をかなりやってきた。これからほんとうにやらなければならないのは、教育、文化、芸術。それから雇用ですね”と述べている[79]。

1期目は県庁の情報公開や現場主義の徹底、不要なハコモノ事業の後始末を行い、2期目はソフトの充実という方針が明確に示されている。2期目は県職員の意識改革や過去の事業の清算に尽力し、学校司書配置を初めとする教育政策実行の基礎が整ったとも解釈することができる。

なお教育政策については、予算の推移を見ると就任時から重視しようとする姿勢があることがわかる。表3は鳥取県教育予算の当初予算の金額と全体の予算に占める割合を表している。1998年までの県当初予算では711億円代で固定化されていた。しかし片山知事が就任した1999年度以降は30億円も増額され、740億円以上で推移する。

県立高校への常勤司書配置に関しては、知事は政策立案にも関わり、県教委の予算獲得を支援している。この背景には県教委は他部署に比較すると、予算の獲得を苦手にしてきた。県教委は予算を小さく見積もって出して

表3 鳥取県教育予算の推移

単位：千円

年度	教育費	割合(%)
平成7年度(1995)	68,744,423	17.5
平成8年度(1996)	71,167,835	17.0
平成9年度(1997)	71,206,317	15.9
平成10年度(1998)	71,847,831	16.3
平成11年度(1999)	74,052,825	17.1
平成12年度(2000)	76,912,350	16.7
平成13年度(2001)	74,898,198	16.2
平成14年度(2002)	76,488,343	17.3
平成15年度(2003)	74,671,995	17.4

(鳥取県立図書館郷土資料課 調査・作成・提供 2018.7.18受け取り)

くる傾向があるため、財政課からはカットしやすかったという[80]。

7.2 流れの合流

この節では3つの流れが合流し、政策の窓が開放された時期について分析する。図1(p.24)は、問題、政策、政治の流れのそれぞれの要点を書き出し、合流するまでを表現したものである。キングダムによれば“窓は問題の流れ、あるいは政治の流れの中で生じる出来事によって開く。したがって問題の窓と政治の窓が存在することになる”[81]という。これに沿って考察すると、問題の流れとして学校図書館の未整備や学校司書の配置が十分でないことが認識され、そして県立高校の学校図書館の人的、物的な貧弱さに衝撃を受けたことが常勤司書配置の決断に影響を与えた。2001年は1月に「人づくり懇話会」から「心のふれあう感動の図書館」事業案が知事に提出されており、学校司書配置について決断しやすい環境が整っていたと思われる。以上のような条件と環境から2001年に政策の窓が開いたのではないかと推測する。

学校図書館を政策カテゴリとする“政策の窓”はその後も開き続けたと思われ、2002～2003年度にかけて市町村の学校司書配置の助成措置、2005～2006年度の市町村専任司書教諭助成措置[82]の実施など学校図書館担当職員に関する政策が実現した。

7.3 なぜ政策は実現できたのか

片山知事が住民自治を重視し、ハードからソフト中心の行政へ転換したこと、県庁の情報公開を進め、行政を大きく変えたことが遠因であると考えられる。さらに教育という、それまでの県政が重視してこなかったカテゴリに光を当てたことが直接的な要因である。それに加え、知事が学校や学校図書館を見学し、貧弱な状況に問題意識

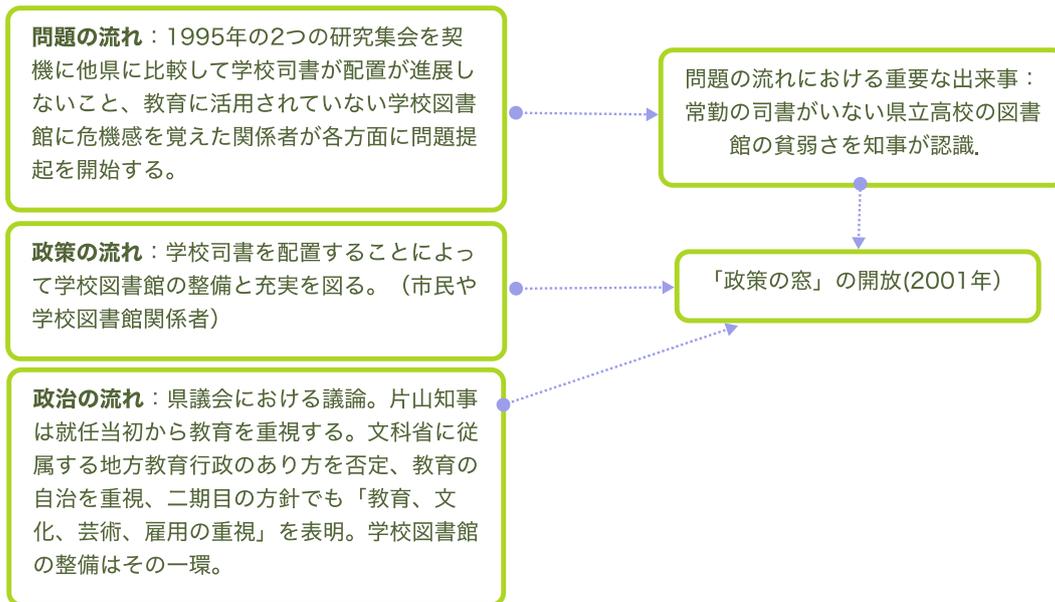


図1 3つの流れの合流

をもったことが影響している。これについては片山知事の現場重視の姿勢がもたらしたものと言える。

次に市民や現場レベルでの問題提起の特徴を述べることにする。一つは活動地域範囲の広さと連携である。「学校図書館応援団」は県西部の米子市が中心である。また県 SLA の事務局長や会長を務めた D 氏は東部の鳥取市が基盤である。その成果は表 2 の年表に見られるようにまず米子市、境港市（鳥取県西部）、鳥取市に学校司書を配置するという成果を上げた。そのように実績を積み重ねることで、徐々に学校司書を配置することへの賛同が広がっていったと思われる。国民文化祭における出版文化展は学校図書館の重要性を広く県民にアピールすることに成功した。

一方で県 SLA は司書教諭の配置とその環境整備にも力を入れている。そのことも学校図書館に「人」を配置することと、その環境整備の重要性を片山知事や県教委に認識させることに繋がったと推測する。「人づくり懇話会」は、知事主導で設置された市民会議ではあるが、その立案過程において県内でその動きが注目された。結果として、実現性の高い案を作成することに成功した [83]。その内容にはやはり学校図書館へ「人」を配置することが強調されており、特に1995年以降の市民団体や県 SLA の主張の影響もあると考える。実際に市民の立場で参加した教育委員 B 氏や学校図書館応援団の A 氏がメンバーに入っていることから推測される。

また教育委員に学校図書館に強い関心を持つ委員 2 名が知事から任命（県議会の承認を経て）され、彼らを中心に学校司書や学校図書館整備の問題が繰り返し討議さ

れ、地方教育行政の一部として「学校図書館」という政策上のカテゴリが実質的に設定された。そして教育委員には多くの助言者が控えており、県教委における議論を支援した。

県議会に関しては、学校司書の問題を質問し、県教委との議論を重ねることで、その問題点を明確にして片山知事にその問題を認識させた。その後も質疑で学校司書配置を支援した。

表 4 (p.25) は政策が生き残る条件を表形式で表現したものである。左側に条件を、右側に学校司書配置の政策過程において該当する事象を記述したものである。キングダムは政策コミュニティの中で生き残る条件として挙げている。しかし筆者はこの条件は政策コミュニティに限定されない包括的な条件を示すものとしても適用することが可能と考えている。それは「政治家の受容性」が含まれているからである。これは最終的に「決定アジェンダ」に昇格する条件のひとつである。「技術的実行可能性」は、政策コミュニティの提案によって、採用時の問題が解決され、学校司書の支援策が策定・実施され精緻化されている。専門家の価値受容性については、政策形成の初期段階から一致している。また「予算上の説得力」については「雇用のニューディール政策」によって長期にわたる人件費確保ができています。市民の支持については積極的な支持を示す証拠はないが、出版文化展における学校図書館展示は広くマスコミに注目され、市民にも広く認知されることになった。以上の 5 条件は政策を実現するための基礎的な要件を示すものとする。

表4 政策として生き残る条件

政策として生き残る条件	内容
技術的実行可能性（細部まで技術的検討がなされ、実現の可能性が確認されている）	県教委内における検討によって司書の職務、採用、学校における位置づけが明確になっている。また県立図書館による支援（研修、資料の貸出システム）が整備されている。
専門家の価値受容性（政策を作成、提案したコミュニティの価値に合致しているのか）	「学校司書の配置促進」という目標の実現。
公選公職者の受容性（政治家の理念や目標に合致しているのか）	知事、議会ともに学校司書配置を推進。
予算上の説得力（多額の支出によって、予算編成に困難をもたらすことはないのか）	「雇用のニューディール政策」によって、新たな雇用のための人件費を確保してあるので実現可能。
市民の支持	出版文化展における学校図書館の展示、教諭と学校司書による模擬授業の実施。

8. 結論

政策の窓が開いたのは2001年であると推測される。しかし学校司書配置は公選公職者である知事が指示したから、実現したのだとは単純には言えない。県庁の改革がある程度成功し、職員の人件費を抑制することで新たな雇用を生み出す条件を作った。その上で学校司書に関する問題認識の地域的な広がりや連携、県議会における議論の深まり、政策コミュニティによる提案の成果である。これらの点で市民団体、県SLA、県教委、県立図書館の功績は大きい。その中に政策起業家的な役割を担った人物が複数おり、政策を推進する力となった。また政策決定後も配置を支援する動きが活発であった。

最後に現在運動を続けている全国の市民団体や学校図書館団体への示唆を述べる。政策の立案を行政に依存するのではなく、自らも具体的な提案をすること。また同地域の団体間で実現したい価値をなるべく一致させることが大切である。政策提案には県SLAの専門性の高い言動が示すように地方教育行政、学校図書館に関する専門知識が必要であり、その向上が課題である。また公選公職者（首長、議会）の政治理念、政策、選好をよく理解すること。それに合わせた政策提案が必要である。例えば学校図書館に関心を持たない公選公職者であっても、教育上の大きな事件や出来事、ほかの自治体との比較や既存のプログラムの問題がきっかけとなって、急に学校図書館に関心を持つ場合もあり得る。それに備えて政策提案できるように準備しておくことが大切である。言い換えれば政治上の好機を見極めることができるように、常に情報収集を行うことが必要である。これにはある程度の忍耐力が必要になる。また一般的に公選公職者は教育問題に強い関心をもっている。その解決に学校図書館がどのように活用できるのか、提案することもできるはずである。例えば、最近増加している日本語を

母語としない児童生徒の指導や障がいをもつ児童生徒への対応に学校図書館メディアを活用することなどが考えられる。要するに教育上の問題解決に学校図書館を活用することができるかとアピールすることも場合によっては必要ではないだろうか。

予算の確保は市民団体や学校図書館団体にとって直接関わることができない難しい問題である。しかし公選公職者の関心が学校図書館問題に向くようになれば予算の組み立てかたも変わる可能性もある。

9. 今後の課題

本研究において、政策の窓モデルを適用することが学校司書配置研究にも有用であるという可能性を示すことはできた。しかし学校図書館団体や市民団体への示唆についてはまだ抽象的な提言の域を出ていないので、政策の窓モデルをほかの自治体にも適用し、学校司書配置政策の事例の比較研究を進め、実際にアドヴォカシー活動の支援につながる知見を提供したい。

謝辞

面接調査に協力していただいた皆様、資料提供に尽力していただいた鳥取県教育委員会、鳥取県立図書館の皆様にご心より感謝いたします。（了）

注・引用文献

- [1] 文部科学省「これからの学校図書館担当職員に求められる役割・職務及びその資質能力の向上方策等について（報告）」http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/099/houkoku/1346118.htm [引用日：2018-12-14]
- [2] 文部科学省「学校司書モデルカリキュラム」に

- ついて（通知）(http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/dokusho/link/1380587.html) [引用日：2018-07-31]
- [3] 全国学校図書館協議会「平成29年学校図書館整備施策に関するアンケート」(<http://www.j-sla.or.jp/material/research/post-45.html>) [引用日：2018-07-31]
- [4] 文部科学省「学校図書館図書整備等5カ年計画」(http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/micro_detail/_icsFiles/afieldfile/2017/03/22/1360321_4.pdf) [引用日：2019-04-02]
- [5] 木内公一郎「横浜市学校司書配置政策の形成過程」『図書館界』69(4), 2017.11, p.216-234.
- [6] 塩見昇「学校司書法制化がもたらしたもの」『図書館雑誌』108(10), 2014.11, p.737-739.
- [7] 後藤暢「学校図書館に職員配置を求める運動が意味するもの」『学校図書館を育てる：各地で広がる「小・中学校図書館に人を！」の運動の輪』伊沢ユキエ[ほか]編, 教育史料出版会, 1994, p.174-175. (みんなの図書館双書 9)
- [8] 中村百合子「学校図書館の教育思想—図書館の自由から考える」『ひらこう！学校図書館を考える全国連絡集会』第17回集会, 2014.1, p.3-28.
- [9] AASL Advocacy (<http://www.ala.org/aasl/advocacy/definitions>) [引用日：2020-12-21]
- [10] Ewbank, Ann Dutton, Youn Kwon, Ja 「School library advocacy literature in the United States: An exploratory content analysis」『Library & Information Science Research』Vol.37, Issue 3, July 2015, p. 236-243 (<https://doi.org/10.1016/j.lisr.2015.04.005>) [引用日：2020-12-21]
- [11] Kachel, Debra E; Lance, Keith Curry 「The Role of School Library Organizations in Developing Advocacy Capacity」『Teacher Librarian; Bowie』Vol. 47, No. 5, Jun 2020, p.16-20, 63.
- [12] 鳥取県教育委員会小中学校課『図書館司書配置（予算要求書）』2002.1.15
- [13] 田中成之「改革の技術～鳥取県知事・片山善博の挑戦」岩波書店, 2004.
- [14] 横井俊郎「ポスト55年体制下の知事—教育委員会関係—鳥取県片山県政の教育政策過程」『北海道大学大学院教育学研究院紀要』122, 2015.6, p.107-123.
- [15] 安藤友張「学校図書館法改正後の鳥取県・岩手県における専任司書教諭配置施策に関する事例研究」『九州国際大学教養研究』16(2), 2009.12, p.1-39.
- [16] 片山善博, 糸賀雅児「地方自治と図書館～「知の地域づくり」を地域再生の切り札に」勁草書房, 2016.
- [17] ジョン・キングダン (笠京子訳)「アジェンダ・選択肢・公共政策；政策はどのように決まるのか」勁草書房, 2017 (ポリティカル・サイエンス・クラシックス12)
- [18] ジョン・キングダン, 前掲 [17], p.261.
- [19] ジョン・キングダン, 前掲 [17], p.16.
- [20] ジョン・キングダン, 前掲 [17], p.223.
- [21] ジョン・キングダン, 前掲 [17], p.262-263. (要約)
- [22] ジョン・キングダン, 前掲 [17], p.266. キングダンは専門家の集団について「政策コミュニティ」, 「専門家コミュニティ」という異なる表現を用いている。内容を分析したところ, 同義であると判断し, 本研究では前者に統一表記している。
- [23] ジョン・キングダン, 前掲 [17], p.267. (要約)
- [24] ジョン・キングダン, 前掲 [17], p.271-272.
- [25] ジョン・キングダン, 前掲 [17], p.264-265. (要約)
- [26] ジョン・キングダン, 前掲 [17], p.268-269. (要約)
- [27] 草野厚『政策過程分析入門 第2版』東京大学出版会, 2012, p.27.
- [28] 鳥取県教育委員会小中学校課, 前掲12 (要約)
- [29] 金容媛『図書館情報政策』丸善, 2003, p.37.
- [30] ジョン・キングダン, 前掲 [17], p.39-100. 政権, 公務員, 議会, 学者, 利益集団, コンサルタント, 調査員, メディア, 世論がアクターとして定義されている。
- [31] 岸本修「子ども・本・地域 学校図書館 出会いの場31 鳥取の学校図書館 新しい話題を拾って～はじまりはお母さん方の声から」『子どものしあわせ』620, 2002.10, p.70-73, 「図書館 出会いの広場」『日本海新聞』, 1995.12.19
- [32] 清水行人「鳥取県学校図書館協議会50年の歩み」『学校図書館』603, 2001.1, p.65-68.
- [33] 田中成之, 前掲 [13], p. v-vi.
- [34] 横井俊郎, 前掲 [14], p.110 (要約)
- [35] 高田節子「鳥取県における司書教諭配置の現状」『学校図書館』639, 2004.1, p.40-43.
- [36] 齋藤明彦「『役に立つと認識してもらえる図書館』のプロデュース 鳥取県立図書館の図書館政策」『平成16年文部科学省補助事業デジタルライブラリーの環境整備に関する調査報告書 地域再生拠点としての公共図書館 生き残るための戦略と経営手法と

- は] 高度映像情報センター, 2005, p.6-12, 齋藤明彦「岩城信吉 (聞き手). 鳥取県立図書館の図書館政策について～鳥取県立図書館長, 齋藤明彦氏に聞く」『みんなの図書館』336, 2005.1, p.26-40.
- [37] 元教育委員 B 氏への面接調査記録 (調査日 2018.2.27)
- [38] 21世紀をひらく人づくりの施策懇話会「とっとり発・地域からの人づくりプラン～未来へ羽ばたく, 自由な翼を育てたい: 『21世紀をひらく人づくりの施策懇話会』報告書」21世紀をひらく人づくりの施策懇話会, 2001.
- [39] 「素人手づくりの3事業案, 具体化へ～政策形成過程への県民参加を試行-鳥取県」『地方行政』2001.1.15, p.12-13.
- [40] 21世紀をひらく人づくりの施策懇話会, 前掲 [38], p.5-8.
- [41] 岸本修, 前掲 [31], 岸本修「図書館で, 学校が変わる～中国地区公共図書館職員研究集会におもう」『ぱっちわーく』32, 1996.1.21, p.6-8. 涌谷敬子「『学校図書館を考える会・米子』が発足」『ぱっちわーく』29, 1995.10.15, p.1. 岸本修「鳥取県の司書教諭および学校図書館司書の配置状況」『ぱっちわーく』130, 2004.3.21, p.10-12. 高田節子, 前掲 [35].
- [42] 元鳥取県 SLA 会長 D 氏への面接調査 (文書受け取り 2017.12.21)
- [43] A 氏面接調査記録 (2017.8.3)
- [44] 鳥取県議会 議事録の検索と閲覧 (<http://www.db-search.com/tottori/index.php/>) [引用日: 2018-07-31] 検索条件として以下の検索語, 検索式を使用した。学校図書館 and 司書, 学校図書館 and 職員, 学校司書, 学校図書司書, 学校 and 司書。そして学校図書館に司書の配置を求めるものやその意義を述べている質問を選択した。
- [45] 鳥取県議会1996年09月26日:平成8年9月定例会
- [46] 高田節子, 前掲 [35]
- [47] 鳥取県議会1999年12月10日:平成11年12月定例会 (第4号)
- [48] 鳥取県議会2000年07月05日:平成12年3月定例会 (第3号)
- [49] 「政策形成過程に住民参画の試み始まる-鳥取県:初会合議論進まず,意識改革がカギ」『地方行政』9304, 2000.9.21, p.12.
- [50] 引用文献では A グループ, B グループ, C グループという名称を使用しているが, 人物名との混同を防ぐため, 小文字 (a, b, c) を使用した。
- [51] 21世紀をひらく人づくりの施策懇話会, 前掲 [38], p.5-8. (要約)
- [52] 齋藤明彦「岩城信吉 (聞き手). 鳥取県立図書館の図書館政策について～鳥取県立図書館長, 齋藤明彦氏に聞く」『みんなの図書館』336, 2005, p.26-40.
- [53] 鳥取県議会2001年03月19日:平成13年2月定例会 (第11号)
- [54] 当時教育委員会事務局総務福利課長であった E 氏はこの「人づくり懇話会」の提案に対して, 次のように述べている。“その前に知事部局のほうで理想の学校図書館の委員会みたいなのを作ったりなんかしてたんですよ。で, 僕はその当時総務課長だったんですけど, それっておかしくはないかというふうにも思ってるわけですよ。で, 結局向こうもいろんな提案されて, もっと学校図書館ちゃんとしろよっていつて言われる。だったら人くれよっていう話だと思うんですよ” E 氏への面接調査記録 (調査日 2017.12.7)
- [55] 元教育委員 B 氏への面接調査記録 (調査日 2018.2.27)
- [56] 司書教諭, その他の職員の養成や研修のあり方, 県立図書館の運営等について長時間の議論が行われている。(鳥取県教育委員会『2月定例教育委員会会議録』2001年2月15日, p.9-16.)
- [57] 元教育委員 B 氏への面接調査記録 (調査2018.2.27)
- [58] F 氏への面接調査記録 (調査日2018.11.8)
- [59] 元教育委員 B 氏へ電話インタビュー記録 (調査日 2018.12.29)
- [60] 鳥取県議会2001年06月26日:平成13年6月定例会 (第6号)
- [61] 「片山知事と県教育委員が懇談 国文祭を契機に芸術・文化振興を」『日本海新聞』2002.11.15, p.23.
- [62] 鳥取県議会2002年06月24日:平成14年6月定例会 (第3号)
- [63] 「自ら学ぶ意欲と生きる力を育む学校図書館～学校図書館の活用と司書教諭の役割～中間まとめ」に対する意見書 (県教委小中学校課宛) 2002.12.20. (D 氏作成)
- [64] 高田節子「全国初 全公立校に司書教諭を」(平成15年度第21回全日本小学校図書館研究会夏季研究大会資料)
- [65] “何度も県や地教委に要望書を提出していたところ, 片山時代の鳥取県教育委員会小中学校課長から, 『司書教諭を配置するにはどのような方法があるか? 考えてみてくれないか』と, 逆に質問された

ことがあった。その当時、加配の教員が時間数を制限されながら勤務する制度が始まっていた。相談を受けた時、私はこれだと思い、当時の小中学校課長に課題別加配教員制度をつかってはどうかと提案した。同時に、学校教育課が司書教諭の配置について関心をもっているということは知事の指示であることが理解できた。知事あての要望書が届いていることが理解できた”。元鳥取県 SLA 会長 D 氏への面接調査（文書）（2017.12.21）

- [66] 溝口善兵衛, 片山善博「対談 学校図書館と子どもたちの未来」『がくと』29, 2013, p.10-11.
- [67] 鳥取県教育委員会『3月定例教育委員会会議録』2002年3月18日, p.2.
- [68] 鳥取県議会2002年03月15日：平成14年2月定例会（第10号）
- [69] 元教育委員 B 氏への面接調査記録（調査日2018.2.27）“3年に分けて全国公募する。本当にやる気のある人は、その間に司書資格を取得してほしい。タイムラグを意図的に作った。それから県職員として採用される年限を司書に関しては調整し、(県職員組合)と妥結した”
- [70] 元県立図書館長 E 氏面接調査記録（調査日2017.12.7）（要約）
- [71] “学校が今ほど本を意識している時代はない。今は学校は本がほしいと思っているので公共図書館の予算を削ってでもほしいと言ひ出しかねない。いま公共図書館は学校にサービスしなかったら生き残れない” 齋藤明彦, 前掲 [36] 「『役に立つと認識してもらえる図書館』のプロデュース 鳥取県立図書館の図書館政策」, p.7.
- [72] 鳥取県教育委員会『3月定例教育委員会会議録』2002年3月18日, p.33.（要約）
- [73] 「夢フェスタとっとり企画委員長・永井伸和さん（談話）」『朝日新聞』鳥取地方版）2002.9.16, p.22. 「『出版文化展』 国民文化祭で初登場 鳥取発の新しい読書運動に（解説）」『読売新聞』（東京朝刊）2002.11.01, p.17.
- [74] F 氏への面接調査記録（調査日2018.11.8）
- [75] 高田節子「鳥取県学校図書館協議会」『学校図書館』713, 2010.3, p.81-82.
- [76] ジョン・キングダン, 前掲 [17], p.263.
- [77] 齋藤明彦「鳥取県の図書館政策について～鳥取県立図書館長、齋藤明彦氏に聞く」『みんなの図書館』No.333, 2005, p.26-36.（要約）
- [78] ジョン・キングダン, 前掲 [17], p.160-161.
- [79] 片山善博, 塩田潮「地方のリーダーが日本を変える（2）」『ニューリーダー』183, 2003.1, p.42-46.
- [80] 財政課や教育委員会の総務福利課長を務めた経験のある E 氏によれば“教育委員会の予算獲得は上手とは言えなかった。必要最小限の小さく見積もった、効果の広がりや夢の感じられない予算を出してくるためかえって財政課ではカットしやすい”（要約）元県立図書館長 E 氏への面接調査記録（調査日2017.12.7）
- [81] ジョン・キングダン, 前掲 [17], p.270.
- [82] 安藤友張, 前掲 [15]
- [83] 「県民発案の3事業提案 21世紀施策懇話会が知事に最終報告」『朝日新聞』（鳥取県版）2001.1.13, p.31.

（令和2年9月29日受付）
（令和3年2月5日採録）