

市民協働による図書館整備の研究

～岡山県瀬戸内市の政策形成過程を中心に～

嶋田 学*

Research on the Creation of Libraries through the Collaboration of Citizens:
The Policy Formation Process in Setouchi City, Okayama Prefecture

Manabu SHIMADA

要 旨

2000年代以降、中央政府による地方分権政策は、自治体合併により地方自治体の経営環境を大きく変える一方、住民による自治振興組織の編成を促すことで「住民自治」の推進を支援した。公共図書館でもこうした住民によるコミュニティの自治をいかにして支援していくかということが課題となった。そのような自治意識が醸成される中で、新たに図書館を設置する際の整備計画策定や図書館運営に際してのサービス企画や運営を、住民との協働によって進める動きが出てきた。構造改革路線による公共サービスの民営化施策に沿って、指定管理者制度による図書館運営を進める自治体がある一方、図書館を自治体の直営とし、図書館計画の策定や運営局面での住民協働を進める自治体は、どのような政策思想や政策効果を念頭に進めているのか。図書館整備・運営を公設公営で実施する理由や住民との協働による図書館整備計画の策定を行う意図を検証しつつ、住民協働による図書館の運営局面における政策効果や住民協働による図書館計画策定の実際についても考察する。

キーワード：公共図書館、地方分権、住民自治、住民協働、図書館整備

I はじめに

1980年代後半の英国において、保守党政権によって展開されたニュー・パブリック・マネジメント（New Public Management：新公共経営）は、結果主義の導入、市場メカニズムの活用、顧客中心主義、簡素な組織編成の4点を掲げ、効率的で質の高い行政サービスを目指して行われた。しかし、行き過ぎた公共サービスの民営化は、英国社会を疲弊させ社会不安をもたらすに至り、1997年5月には労働党のトニー・ブレアが政権を持つことになった。

そのような背景の中、2000年代のわが国では、国と地方の財政悪化を背景とする地方分権政策が推進され、2004年に3,218あった市町村は、市町村合併によって1,714（2020年現在）まで

減少した。そうした動きと並行して、政府による構造改革政策により、公共施設の管理運営を民営化する動きが始まり、現在においてもその政策は続いている。日本図書館協会の調査では、2018年までに指定管理者制度により図書館の運営を行っている自治体は18%を超えている。

一方で、公共図書館を教育や文化の拠点施設として、また、地域社会における住民の交流や地域課題の解決を目指すまちづくりの中核施設として、公共図書館を自治体の直営で運営することに政策的な価値を置いている自治体もある。例えば、岡山県瀬戸内市長の武久顕也は、「私が新瀬戸内市立図書館を公設公営にした理由」(『出版ニュース』2015年4月中旬号)の中で、図書館は、地域文化や教育の振興といった住民の学習支援を通して豊かな地域社会の形成をめざす機関であり、指定管理者制度をはじめとした市場原理が重視する経済性や効率性を重視した管理手法では、その目的を果たすことが難しいと指摘している。

こうしたいわゆる「公設公営」による図書館整備や運営を展開している自治体では、共通した政策形成プロセスがある。それが、本稿が主要なテーマとする市民協働による図書館施策の実施である。例えば、瀬戸内市では、「としよかん未来ミーティング」という市民ワークショップを2011年から2016年の新図書館開館まで12回実施し、「新瀬戸内市立図書館整備基本計画」等の策定や「基本設計」の検討を行っている。同様の動きは、宮城県名取市立図書館の復興図書館整備、島根県西ノ島町でのコミュニティ図書館づくり、2020年度開館予定の鳥取県智頭町でも行われている。このように、指定管理者制度による図書館整備、運営が増えていると同時に、住民との積極的な協働関係を自治体が醸成し、政策形成を展開している状況がある。

また、わが国の地方自治が、地方自治法の「団体自治」と「住民自治」という理念を持つことから、いわば住民も自治の担い手としての役割が期待されていることがわかる。こうした理念は公選首長や地方議員による二代表制によって担保されてきた。しかし、私たち一人ひとりが民主主義制度を具体的に感受する場面の多い地方自治の現場においては、「情報公開」や「住民参画」は重要な課題であり、情報公開などの行政システムと共に、住民が自らの居住地の自治についての参加を実現することが、「協働のまちづくり」という言説で重要視されてきたことも事実である。

しかし、こうした図書館整備、運営における政策形成プロセス、あるいは事業の実施における行政と住民の関係性やその在り方については、その実際があまり明らかにされてこなかった。

本稿では、市民協働につながる地方分権における地方自治のあり方から検討し、「住民自治」という理念における課題も確認しつつ、図書館整備、運営における市民協働について考察したい。

II 市民協働とは ～その課題と展望～

1) 分権時代の地方自治とその課題

2000年4月に施行された地方自治法の改正を中心とする、いわゆる「地方分権一括法」は、その後の日本の地域政策のあり方を大きく転換させた。これまでのような中央政府の画一的な政策では、現代の複雑化多様化する地域課題に対応することは難しいとの視点から、「地方分権」の動きが始まった。「地方分権」の象徴とされるのは「権限委譲」と「規制緩和」であり、国、あるいは都道府県の主要政策手段であった「規制」を緩和し、基礎自治体としての市町村の裁量

範囲を広げることにより、地方の自主的、主体的な行政運営の展開を期待するものであった。基礎自治体としての市町村に様々な権限が委譲される方向性が示されたことで、今度は自治体の行政能力が取り沙汰されるようになった。

「平成の大合併」は、中央政府による様々な権限移譲にふさわしい基礎自治体の規模をどのように設定し再編するかが問われた国家規模の大事業であった。しかしながら、地方の命運を左右する自治体合併が、地方分権推進の方途とは言え、「合併特例措置¹⁾」など様々な誘導政策のもと、政府主導により進められた矛盾は否定しがたい。事実、合併の是非を巡っての首長選挙や住民投票²⁾などが実施され、合併を拒否する民意が認められる事象も起こった³⁾。

地方分権における基礎自治体の規模が、いかなる要素や事情を考慮した上で決められるべきか、住民を巻き込んだ議論は十分ではなく、国の意向を受けた県の「合併パターン」をモデルとしながら、各自治体が様々な利害関係の調整を図りつつ合併を推進してきたというのが、行政に身をおく筆者⁴⁾としての率直な感想である。

しかし、そのことは同時に、住民に自治への関心を高める契機ともなった。自らが住むまちの名称に関する議論や様々な行政サービスの変革を余儀なくする合併という政策をどう捉えるべきか、前述したように住民投票条例の提起や首長、議会選挙の争点としてその反応は展開した。しかし、その議論が十分に尽くされるには限界があった。合併特例法による財政的な特典が、期限を切った時限立法によるものであり、各自治体はいわばゴールを目指しての予定調和的な「懇談会」を重ね、住民も半ば諦めムードの中、合併を容認するという状況にならざるを得なかった。

地方分権を推進する上で自治体合併という政策は、地域レベルでの「民主主義」を成熟させ、地方自治の新たな展開の機会とすべきであったが、果たしてそのような取り組みは十分になされたであろうか。国際的な経済状況における日本の現在位置や政治的な課題、中央と地方との関係性などを認識しつつ、これからの地方のあり方について住民を巻き込んだ議論が展開され、その手段として自治体合併がいかなる意味を持ち得るのか。このようなマクロな視点の議論を行政や議会が論点として十分に展開出来なかったのではないか。

合併を巡る国と地方の関係性は、地方自治体がかかえる構造的な問題として現在も置き去りにされたままである。それは、いわゆる「護送船団型」の地方自治の特徴を、そのまま「合併」という重大な政策実施についても引き継いでしまったことに尽きる。前鳥取県知事の片山善博はこれまでの地方自治のあり方を「政策選択や意思決定の重要な部分を国に委ね、精神的には国に絡めとられていた⁵⁾」と指摘している。その上で片山は、地方自治の神髄とは、住民の身近な現場で生じた問題や課題をその現場に最もふさわしいやり方で、しかも住民の納得を得られる方法で解決することであり、「法律や制度を改正しなければ実施できないことがあるならば、ためらうことなく国に改善を要請する」と語っている⁶⁾。

現在の地方自治における諸問題が、すべて自治体の責に由来するものではない。自治体合併を巡る問題点によって明らかになったように、地方政府のあり方を決定付ける中央政府と地方との関係性の問題が大きな課題である。

片山はこの関係性の問題点として、「地方分権とは、巷間言われているような権限委譲や規制緩和のみを指すのではなく、現場と地方自治体、さらに中央政府との間の情報伝達や政策形成過

程のベクトルを転換させることであり、それを自ら意識しながら実践すること」としている⁷⁾。誠に残念なことに、各省庁による「通達」が廃止されてからもなお、「通知」と称して未だに地方への様々な注文が続いている。一番切実かつ話題になったものとして「集中改革プラン」の提出要請がある⁸⁾。総務省が期限を切って各自治体に財政改革の集中プログラムを迫ったものであるが、全国の自治体はこの課題に粛々と取り組んだ。

地方分権の制度的な仕組みは不十分ながらも整いつつあるが、果たして肝心の自治体職員、あるいは議会をはじめとする住民の意識は分権の意義をどこまで理解し、意識をしているだろうか。

さらに片山は、地方自治を進める上で重要なポイントとして財政（税制）と議会のあり方をあげている。財政の基本原則は「量出制入」すなわち、歳出を計量した上で歳入を決定することであるが、最近では、歳入に応じて歳出が決まるのだと誤解されているという。行政として行うべき仕事の量を決め、そのために必要な歳入を確保するのが財政の基本原則である。そしてそのための税負担と展開される事業との妥当性を判断するのが、タックスペイヤーたる住民であり、その代表が議会である。

その議会も、住民の真意を伝える役割を果たしているか、大いに疑問である。現在の地方議会議員の職業別構成比は、農業、建設業、小売業などの職業比率が高い一方、給与所得者の比率が低い。わが国の地方税の相当部分はサラリーマン、すなわち給与所得者によって支えられているが、現在の地方議会の制度は「職業政治家」を要請しており、サラリーマンが自ら議員になろうとすると事実上今の職業を放棄しなければならない⁹⁾。

このような事例を見ると、納税者の代表で構成されるべき地方議会の制度上の問題を指摘せざるを得ない。給与所得者として生活を続けながら、議会に参加できる制度上の改善が図られなければ、地方自治に民意が適切に反映されることは難しいであろう。また、上記のような制度上の問題以外にも、地方議会が形骸化しているのではないかとの指摘も多聞する。

新藤宗幸は、地方議会における委員会審議に際して、公聴会や聴聞会などが開かれることがないに等しいことをあげ、その閉鎖性を指摘しているほか、住民による直接請求制度が極めて限定的であることをあげ、今日のように多様化した政治指向を鑑みれば、直接民主主義に立脚した自治体政治への制度改革の必要性があるのではないかとしている¹⁰⁾。また今川晃は、これまでのような行政と住民（自治会・町内会）の相互依存的な垂直関係を打開し、情報公開を基本にしながら住民参加を促し、利害関係の調整主体を住民の側に移した水平的関係を育てることが、参加・協働型の自治を推進する上で重要であると述べている¹¹⁾。

2) 生活圏としての地域と住民 ～自治のあり方についての検討～

地方分権によって様々な権限が移譲されたとしても、それを地域にあった形で適切に運用し、地域の発展と暮らしやすさに繋げなければ意味がない。そのためには行政のプロである地方公務員の政策形成能力や事務執行能力の向上は不可欠である。しかし、地方自治は行政職員のみによって担われるのではない。まちのリーダーとしての首長の存在は大きいし、その政策を支持するか否かを握るのは地方議会であり、その人物を選択するのは、他ならぬ住民である。まずは、住民が自らの暮らしと子孫の未来を形作るまちの代表者を、賢くしっかりと選択することが重要で

ある。

もちろん、首長や議員を選出することだけが、住民の役割ではない。日本国憲法は、「国民の権利及び義務」としてその第 27 条に「すべて国民は、勤労の権利を有し、義務を負ふ」と規定しているが、私たち住民は、自らの家計や自己実現のための勤労以外に、地域の担い手としての責任も有している。地方自治法第 10 条 2 項は、「住民は、法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の役務の提供をひとしく受ける権利を有し、その負担を分任する義務を負う」としている。そして、地方自治の本旨に基づく制度が、「団体自治」と「住民自治」の二つの観念に立脚しつつ、第 1 に住民の権利の拡充、第 2 に地方公共団体の自主性・自律性の強化を目指すべきものとされている¹²⁾。このことは、私たち住民が、地方自治体の構成員として統治を受けるとともに、その主権者として、地方自治の組織運営に参加する権利を有することを意味する。つまり、住民は、納税という義務によって行政サービスという権利を得るだけでなく、自主的、主体的な自治を実現するために、その運営に参画することが期待されているのである。

元我孫子市長の福嶋浩彦は、『自立した市民』と『市民のコントロールの下にある行政』の協働によってこそ、市民自治の地域づくりが可能」と述べている¹³⁾。

自治体合併によって広域化が進むにつれて、周辺部地域の自治が衰退するのではないかという懸念がある中で、地域自治組織の設置が注目された。政府は、第 27 次地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方に関する答申¹⁴⁾」(平成 15 年 11 月 13 日)の中で、合併後、総じて規模が大きくなる基礎的自治体内において住民自治を強化する観点から、合併前の旧市町村の単位を基本として、基礎的自治体の事務のうち地域共同的な事務を処理するための地域自治組織を設けることを提唱している。この答申では基礎自治体の要素として、地方分権改革が目指すべき分権型社会においては住民自治の重視が重要であるとし、住民やコミュニティ組織、NPO その他民間セクタとも協働し、相互に連携して新しい公共空間を形成していくことを目指すべきであるとしている。また、住民に身近なところで住民に身近な基礎自治体の事務を処理する機能、住民の意向を反映させる機能、さらに行政と住民等が協働して担う地域づくりの場として機能をすることを期待して、この制度の実施を働きかけている。しかし、それはあくまで「絵に描いた餅」であり、そのような制度が果たしてどの程度期待通りに運用されるのか、今後経緯を見守る必要があるが、今から 30 年以上前に、このような地域自治組織を機能させ、現在の合併後においてもその機能を拡充させている地域がある。次節ではその事例を見ながら、地域マネジメントとしての「市民自治」の可能性を探りたい。

3) 分権時代における地域マネジメント ～「市民自治」の可能性～

地域マネジメントとは、地域を経営することであり、与件に拘泥せず、新たな地域環境やコミュニティの創造を含めた地域活性化のための積極的な取り組みを表す言葉として用いたい。また、「市民自治」という言葉について定義しておきたい。地方自治には「団体自治」と「住民自治」という考え方があると先ほど述べたが、「市民自治」は、その語感から、住民の自主的主体的な意思に基づく自律的な自治への参画がより強くイメージされる。

寄本勝美は『現代用語の基礎知識 2004¹⁵⁾』で、中央集権的、官治的な地方自治を排し、市民

こそ地方自治の主権者であり、まちづくりや問題解決の主体になるべきであるとした上で、市民自らが自治の主人公となり、自己の要求のみならず、利害の調整や公共政策の選択において主体的な自己判断の力をつけていくことが必要であると述べている。

本論文でもこの用語は多用するので、この言葉を以下のように定義づけて用いたい。「住民の生活圏の自治について、自治体に任せきるのではなく、様々な関係者との協力関係を築きながら、自主的主体的にその政策立案や自治体運営に参画することによって進められる自治の形」

ここで「生活圏¹⁶⁾」と表記したのは、住民登録している自治体の問題に限らず、通勤通学途上における自治体の交通政策の問題や、環境汚染を引き起こす企業活動に対して、近隣自治体に居住する「市民」として、課題解決に臨むことなどを想定したことによる。

さて、30年以上も前に、自治体行政と協働を踏まえながら、独自のまちづくりを展開してきた地域がある。広島県安芸高田市の川根地区である。川根地区は、旧高宮町の中心部から北へ10数キロメートル、島根県境に接する270世帯650人の旧村の集落である。昭和30年代までは稲作と林業、和牛、養蚕が主体の純農村地帯であったが、1970年代からの高度成長期に、兼業農家が増加、しだいに過疎化、高齢化が進展し、高齢化率は50%を超えている。集落全体の過疎化、高齢化が深刻さを増す中、1972年2月に有志数人が立ち上がり、「川根振興協議会」を結成。直後の7月、集落豪雨により壊滅的な被害を受けた川根地区で、振興協議会は援助班を編成し、自分たちで災害復旧活動を行った。このような経験は、地域で生じた問題が他ならぬ自分たちの問題であるという当事者意識持つことにつながり、「地域でできることは地域で」をスローガンに様々な取り組みを展開することになる。

筆者は、滋賀県東近江市と合併する前の旧永源寺町に勤務していた時、合併後の地域自治組織の研究のため、川根地区を中心に旧高宮町を視察した¹⁷⁾。旧高宮町では、住民と行政との補完性の原理に基づく役割分担が、相互理解によって極めて協調的に行われている。とりわけ川根地区では、行政の基本的な施策を踏まえつつ、地域マネジメントに不可欠な施策については行政に積極的に提案し、行政もこれを真摯に受け止め、協働による事業の企画立案、及び執行を行ってきている。

例えば、高齢者問題については、お年寄りの生きがいと補助的な収入を目的として宿泊研修施設「エコミュージアム川根」を運営したり、廃止となった農協ガソリンスタンドや共同販売所を運営し、生活弱者である高齢者の暮らしを支える活動を展開したりしている。地域経済については、中山間地域への直支払いを振興協議会が一括して受け取りその有効活用を図ったり、高齢化のため耕作放棄が相次ぐ田畑を借り受け、構造不況にあえぐ建設業労働者に働く場を提供するいわゆる「土建帰農」を進めたり、若者定住を推進するため、「お好み住宅制度」を企画・運営したりしている。

地域振興協議会の考え方は、旧高宮町全体に広がり、平成16年に合併し安芸高田市となった後も、新市全域全体で32の地域振興組織を設置し、住民主体のまちづくりを進めている。このような活動の背景には、強力な地域のリーダーシップをきる川根振興協議会の会長辻駒健二氏の存在や、旧高宮町の町長である児玉更太郎氏の誠実な政策実行力と、合併後安芸高田市の市長に就任したこともあげられるが、台風被害という住民にとって危機的な状況を捉え、これを住民に

よる自治の大きな原動力とし、さらにその思想を多様な自治機能に発展させ続けた住民の意識と行動力が大きい。住民自治とは、とりもなおさず当事者意識からの発意であり、その住民が主体的自主的に考え、行動することで、分権社会に相応しい市民自治の萌芽が期待できるものと考えられる。つまりこのような発想、思想を住民自身が主体的に構築していくプロセスこそが、市民自治の活動でありコミュニティ再生につながる地域マネジメントのあるべき姿ではないかと考える。

それでは、平成の大合併により自治体の再編を余儀なくされた住民は、これを「自治の危機」と捉えるべきか、そして自らが住む地域の利便性や安全性、居心地のよさや地域への愛着、誇りをどのようにして手にすればよいであろうか。

そこには、自分という存在を意識するアイデンティティが存在するのと同様に、地域のアイデンティティを描き、これを市民一人ひとりの力でマネジメントしていく、という思考が必要であると考える。そのためには、まず住民は、その地域について多くを知る必要がある。歴史や文化、景観や特産品を産む背景となる自然環境、産業や伝統工芸など、環境要因としてのテーマから、道路や上下水道などの生活問題、改善されるべき意思決定の仕組みなどの政治的課題まで、ひとことと言うならば、「地域情報」が不可欠である。

公共図書館においては、「地域資料¹⁸⁾」という概念があり、郷土の歴史や文化に関する出版物や調査報告書、自治体が発行する地域行政資料などの文書類、または地域在住者が著述ないし発行した出版物、逐次刊行物などを指すが、ここで指摘する「地域情報」は、こうした印刷物だけでなく、活字にはなっていない地域の人的ネットワークに関する情報や自治体の課題、また個人がインターネットサイトで発表している地域の話題など多様な情報を含む。例えば、地域活性化の手段として、農村の景観や生産物を観光資源として活かしたいと地域住民が考えた場合、地域に在住するグリーンツーリズムや産地直売に関心のある住民の協力を得ることは、企画立案上効果をもたらすと思われるが、通常そのような人的資源に関する情報は顕在化していない。このような場合に、例えば図書館が「グリーンツーリズムと農山村の活性化」というフォーラムを開催すれば、農村とその主題に関心のある住民とを結びつけることができる。次にその結びつきを農村整備課や商工観光課などの行政部門が継続的にコーディネートし協働の仕組みを構築するというモデルが考えられる。こうした人的ネットワークの形成を含めた多様な情報の在りようが、市民の自主的主体的な意思に基づく新たな自治にとって非常に重要であると考えられる。

もちろん、地域情報だけで地域の状況がすべて評価できる訳ではない。40人学級という小学校教育制度が当たり前と思っている保護者に、ヨーロッパの多くの先進国では20人から多くて30人学級である情報が伝われば、当然教育環境の改善を求める動機が発生するだろうし、OECD24ヶ国の「貧困率¹⁹⁾」を示した数値を見て、日本がワースト5位であることを知れば、自治体や政府の経済政策や社会保障政策をも質したくなる。

住民が、自主的主体的な発想で自律的な自治に参画するには、そのような動機の背景となる気付きや思想の萌芽、あるいはその意識化が望まれる。それには、まずもって適切な情報が、住民のもとへ過不足なく届けられるとともに、その解釈や分析に必要な援助が行われることが求められる。昨今、地域情報政策への取り組みが始まっているが、まだまだ環境整備の域を出ていない。新川達郎は、地域情報化の政策課題を指摘する中で、「現実には行政の情報化は、そうした住民

とのインターフェイスまで含めて、トータルな使いやすさといった観点から構築されているとは言いがたい²⁰⁾」と述べている。新川の指摘から数年経た現在も、自治体の地域情報化と言えば紙ベースの広報がホームページに変換された程度であり、メディアミックス的な人的交流や行政各部署のもつ専門的な情報公開が、市民活動を誘発するような戦略的な形で実施されているとは言えない状況である。

こうした地域情報や行政情報を含めた様々な情報を提供する機関として、公共図書館が果たす役割は極めて大きい。

III 瀬戸内市の図書館政策

1) 図書館整備・運営を公設公営で実施する理由

瀬戸内市の図書館整備および運営については、現在三期目で図書館整備を公約に市長選挙で当選した武久顕也がまとめた文章を残している。論題も「まちづくり、人づくりの拠点にしたい私が新瀬戸内市立図書館を公設公営にした理由²¹⁾」と明快である。この中で武久は、図書館整備と運営とともに「公設公営方式」を進めることとした決断の背景には、「図書館をどのような方法で建設し、運営するか意思決定は、その地域が何を求めるかによって異なり、目指す目的によってマネジメントの手法も異なってくる」とし、「与えられた条件と、目指すまちの姿に沿った建設のプロセスと運営管理の手法(=マネジメント)をとることが、図書館の価値を高めることにつながる」との前提条件を示している。その上で武久は、自身の英国での経験をもとに次のように論じている。

2001年から2003年まで、英国バーミンガムにて大学院修了の後、バーミンガム市役所でインターンとして、業績管理を行う部署で勤務していた当時、労働党のブレア政権下にあったイギリスは、それ以前の、保守党政権下で行われた民営化路線の反動が来ている時期で、線路と列車の運行を上下で分離した民営化によって、中長期的な投資が遅れ列車の遅れや事故が頻発し、社会では、社会的排除と言われる貧困や格差の問題も顕著となっていた。そうした中で武久は、「大学や職場の同僚と話をする中での、「民営化路線によって、人々の幸せが得られたわけではない」という言葉は今でも強く心に残っている」とし、民営化による公共施策の展開が、万能ではないという認識を示している。

さらに、「図書館で行われるサービスは、図書の貸し出しだけではなく、それを中心とした広範囲にわたるものである」との考えを示し、「その中には「人づくり」という、地域文化・教育の向上、図書館職員と併せた図書館利用者や市民の人材育成といった学習の視点が含まれ、これこそが図書館の重要な役割である」と持論を展開している。

そして、公共サービス運営手法として比較されることの多い指定管理者制度について武久は、本来、サービスの「質」と「効率性」の向上を目的としたものであるべきだが、もっぱら「効率性」の方が重視される傾向があることは否めないとし、指定管理者制度をはじめとした市場原理は、経済性や効率性といった定量化できる指標が活用できる場合にはうまく機能し、成果が出やすいが、「人づくり」のように、目に見えず、定量化もできないが、人々が大切だと思う価値を

扱う分野では、成果を見出すことは難しいとの評価を示している。

このように武久は、自身の経験に基づく民営化の課題を踏まえ、「指定管理者制度は、『人づくり』が中長期的になされるかどうかという点において、本市の目指す図書館の姿にはなじまないと考え、公設公営による建設、運営を選択した」と、その施策選択の理由をまとめている。

2) 住民との協働による図書館整備計画の策定を行う意図

瀬戸内市での住民参加による整備計画策定に関連して、当時の開設の担当者であった嶋田学がいくつかの論考を著している。

嶋田は、「図書館整備計画への市民参加をどのように行うかは、図書館整備を進める担当者としていろいろ逡巡した」とし、市民参加は、地方分権、あるいは市民自治といった近年の地方自治のキーワードの中で避けては通れない課題であるとの認識を示す一方、行政による安易な協働事案は、「住民参加のアリバイ作り」、「政策調整の市民への押しつけ」と言われる施策批判もあるとの不安を示し、「意見を聞くだけ聞いて、ガス抜きよろしく実際の計画推進はまるで別物となつては、市民から信頼される図書館として育たない」との批判を展開している。しかし、「それでも市民との意見交換なしでは、図書館づくりの担い手として、市民にメンバーシップを感じてもらえないと考えた」と、住民協働によるワークショップを重ねることで、瀬戸内市の新たな図書館整備計画を策定させることの意義を述べている²²⁾。

ここで注目すべきは、「図書館づくりの担い手」として住民を捉え、その住民に「メンバーシップ」の醸成を期待している点である。このことについて嶋田は、市民ワークショップのネーミングを「としょかん未来ミーティング」としたことについて触れる中で、「ミーティング」という語感には、当事者による意見の交流という行為性が内在していると参加者の雰囲気を見て感じた」とその感慨を記している²³⁾。

整備計画策定に住民参加のワークショップを採用する以上、何らかの形でその意見が活かされることが必要であろう。その点について嶋田は、「市民のみなさんと新図書館整備についていろいろな意見交換を行った。こうした取り組みで私が重視したのは、頂いた意見を出来る限りくみ取るということはもちろん、(中略)市民の考え、感じ方とのすり合わせを出来るだけ多くの機会を通じて行うことで、市民に図書館整備へのメンバーシップを醸成することであった」と繰り返し述べている²⁴⁾。

整備計画への住民意見の反映という一義的な目的を掲げながらも、最も重視した住民協働によるアウトカム(成果)を、住民の図書館づくりへの当事者意識の醸成と捉えた点を重視しておきたい。

3) 住民協働による図書館の運営局面における政策効果について

本節では、住民協働による図書館計画づくりは、その後の運営に際して何らかの政策効果をもたらしたのか、また、もたらしたのであれば、それはどのような形で現れたのかについて検討する。

嶋田が2016年6月に瀬戸内市民図書館が開館後の様子を綴った文章からその様子が伺える²⁵⁾。

開館後しばらくすると、ワークショップに参加した市民から、図書館での様々な催しの企画が持ち込まれるようになり、植栽帯の草引きや芝生広場の散水や芝刈りを手伝ってくれる市民も現れるようになった。となりの中央公民館の山野草クラブの会員が、「館内のテーブルに緑を」と、定期的に山野草を飾ってくれるようになり、公民館利用者との交流も生まれて来た。そうするうちに、「図書館友の会」を立ち上げてはどうかという意見が出て、「もみわフレンズ」という市民有志の組織が立ち上がり、2017年の開館一周年記念「もみわ祭」は、友の会との協働事業として開催した、とある。

このように、図書館計画づくりのワークショップに参加した住民が、何らかの形で図書館の運営に関わろうとする意識や実際的な提案として現れ、現実に協働事業として図書館開館記念イベントが実施されている。また嶋田は、市役所内の市民課の人権啓発事業、企画課の定住移住施策、地域包括支援センターの認知症対策、病院事業部がすすめる健康医療情報施策について、図書館を会場にした講座やセミナー、関連資料の展示、貸出という連携事業が進んでいることも紹介している²⁶⁾。

IV 市民協働による図書館計画策定の実際

以上のように、住民との協働による図書館整備の展開が、開館後の図書館運営に際しても、一定の協働事案を生み出す契機になっていることが、事例から類推される。本章では、瀬戸内市での市民協働の詳細とともに、類似した自治体での取り組み事例を検討し、その意義を考察する。

1) 住民協働による図書館計画策定の内実

本節では、瀬戸内市での図書館整備における住民協働がどのように進められたかについて概説する。瀬戸内市で、2011年5月に、「新瀬戸内市立図書館整備基本構想」（以下「基本構想」）を策定し、基本理念を「もちより・みつけ・わけあう広場」とした。これをたたき台として、住民参加型のワークショップを開催し、住民と行政が意見交換を重ね、2012年3月に「新瀬戸内市立図書館整備基本計画」（以下「基本計画」）を策定している。

このワークショップは、「瀬戸内市ととしま未来ミーティング」と名付けられた取り組みで、「基本計画」の策定までに3回実施されている。その後、さらに4回のミーティングを実施し、「新瀬戸内市立図書館整備実施計画」（以下「実施計画」）を2013年3月に策定している²⁷⁾。また、2013年8月に設計者が選定されてからは、「基本設計」案を検討するミーティングを「としま未来ミーティング第8回～建築デザイン編1～」として実施している。

第1回目は、2011年11月27日、「どうなっているの編」と題し、市内の各図書館・室、それに備前長船刀剣博物館、瀬戸内市立美術館などを参加者とともに見学して回るというツアーをした後、最終訪問地の牛窓町公民館図書室において、「図書館の通信簿」という図書館評価アクティビティを実施している。その後、牛窓町公民館で、「図書館が〇〇を解決してくれる」または「図書館が〇〇を与えてくれる」をテーマにワークショップを行い、個人やグループでのディスカッションから生まれたアイデアを整理し、その結果を「としま未来ミーティング」というタイ

トルのサイトに掲載している。

その後も、2回目を「こんなにしたいな編」として、1回目のワークショップで出された「図書館が〇〇を解決してくれる」または「図書館が〇〇を与えてくれる」のアイデアの内容を、具体的な形として図形にするワークショップを2012年2月8日に実施している。

そして、6回目には「子ども編」として実施するに際して、ミーティングの進め方や構成などの内容を、当事者である子どもたちに検討してもらおうと、企画運営委員を公募し、市内の中高生14人が参画した企画運営委員会を経て、小・中学生対象、中・高校生対象の2回のミーティングを開催した²⁸⁾。さらに、前述のように2013年10月には、「としょかん未来ミーティング第8回～建築デザイン編1～」として、基本設計(案)を拡大コピーし、この図面を囲んで平面計画への住民意見を聞き取るワークショップを実施している²⁹⁾。

以上のように瀬戸内市では、図書館整備の基本的な考え方である「基本構想」を行政ベースで策定した上で、その後の「基本計画」や「実施計画」などの具体的な整備内容の検討段階において、住民ワークショップを開催し、段階的に整備計画の充実を図るというプロセスを辿っている。その途中には、子どもたちの意見を聞くワークを別途設定したり、片山善博氏や竹内愨氏の講演会を開催するなど、図書館設置の意義への理解をさらに深める取り組みも行われている³⁰⁾。

このようにして策定に至った「新瀬戸内市立図書館整備実施計画」の冒頭には、以下のような言葉がある。

「図書館は、赤ちゃんからお年寄りまですべての市民の学びたいと思う気持ちに寄り添い、積極的に自己変革を望む人の知的好奇心や学習意欲に応えると同時に、地域文化や産業振興、医療福祉や法律情報など市民の暮らしとコミュニティを支える地域の情報拠点としての機能も果たさねばならない。また、こうした学習空間としてだけでなく、市民が憩い、それぞれの時間を自由に過ごす「広場」として機能することも必要である。³¹⁾」

2) 住民協働による図書館整備計画づくりの事例とその背景

本節では、瀬戸内市の実践以後に、自治体直営での図書館整備計画の整備と運営を指向し、これを住民との協働で展開している事例を紹介する。

① 島根県西ノ島町コミュニティ図書館「いかあ屋」の取組経緯と施策効果

西ノ島町は、島根県の隠岐群島に位置する人口約2,900人の町である。同じ隠岐郡には、「ないものはない」というフレーズ独自のまちづくりを展開し、多くの移住者を迎えている海士町があり、「島まるごと図書館構想」が話題となった。約2,300人の町である海士町では、「“図書館のない島”というハンディキャップを逆に活かし、島の学校(保育園～高校)を中心に地区公民館や港など人が集まる既存の公共施設を図書分館と位置づけ整備し、それらをネットワーク化することで、島全体を一つの「図書館」とする構想」を2007年から開始し、2010年10月には、公民館に併設する形で海士町中央図書館が開館している。その独自の取り組みが評価され、「ライブラリー・オブ・ジ・イヤー2014」で優秀賞を受賞している³²⁾。

このような隣町での活動が西ノ島町の図書館整備構想にどのような影響を及ぼしたかは明らかではない³³⁾。しかし、海士町では、2015年2月16日に、「小さいまちの図書館にできること」をテーマにアカデミック・リソース・ガイドの代表、岡本真氏を迎えた講演会を開催している³⁴⁾。また、同年4月12日には、「しまとしょサミット 2015 in 海士町」を開催し、島嶼部の自治体での図書館活動の重要性を訴えるイベントを開催している。基調講演では海士町立中央図書館の磯谷奈緒子氏が「海士町中央図書館の冒険」と題して「島まるごと図書館」の構想から中央図書館の整備に至る図書館づくりについて語っている。このイベントには、町内外から50名を越える参加者を迎えている³⁵⁾。

2015年3月の定例町議会において、図書館構想の有無を質す質問に升谷健町長は、「施設整備の早期実現を目指す」と答弁している³⁶⁾。海士町の図書館づくりが、こうした西ノ島町の施策へどのような影響を及ぼしたかについても、今後調査を進めたい。

その後、2017年2月5日、初めての「まちの新しい図書館“西ノ島みんなの家”」という住民懇談会が始まった。第3回目からは「縁側カフェ」という名称が付き開館までに20回にも及んだ。

「縁側カフェ」では、「図書館とまちの未来について考えませんか」や「町の歴史・文化を保存し、次世代につなぐ図書館」といったテーマで住民との対話を積み重ねる中で、どのような図書館をつくるかを議論していった。さらに図書館の建設工事が進む中で、西ノ島町コミュニティ図書館「いかあ屋」（新図書館の愛称）の使い方を議論したり、「いかあ屋」の応援団づくり、コミュニティ図書館のサポートを住民がいかに図っていくかという、利用シーンでの住民の関わり方について対話が進められていた³⁷⁾。

このように、図書館の基本計画づくりや利活用のフェーズを想定した住民ワークショップが重ねられていく中で、これから生まれようとしている図書館が、すでに住民の中でインキュベートしていく姿が見られた。以下に、住民が新図書館に込めた思いを示している一文を記す。

「西ノ島町コミュニティ図書館「いかあ屋」のメインコンセプトは、西ノ島の暮らしを支えるまちの居間「西ノ島みんなの家」です。小さな島だからこそお互いの顔が見える安心感から、人びとがひとつ屋根の下に集まって、情報に出会い、ものに出会い、ひとに出会う場所となることを目指します。西ノ島町に暮らす人びとを支え、西ノ島町から旅立った人びとをつなぎ、そして西ノ島町を訪れる人びとを温かくもてなす場として、コミュニティをつなぎあう図書館となります。³⁸⁾」

このようにして、人口2,900人の町に、延べ床面積1,000㎡、5万冊の蔵書と「縁側カフェ」「縁側キッチン」など、住民のコミュニティづくりを支える図書館が2018年7月21日にオープンした。

②智頭町の新図書館整備の取組経緯と現状

智頭町は、鳥取県の南東部にあり総面積の9割以上が山林という人口約7,000人の町である。現在の智頭町立図書館は、智頭町総合センターの中に開館しているが、延床面積は約222㎡で蔵

書冊数も約 55,000 冊程度と、町立図書館として十分な施設と蔵書を提供出来ていなかった。そこで智頭町では、2015 年 8 月「～まち・ひと・しごと創生～智頭町総合戦略」の中で、施策 7 つ目として「図書館を中心にした賑わい創出」を掲げ、「新図書館の建設を含めた周辺環境整備」という事業を具体的に示した³⁹⁾。

2017 年 8 月には、「みんなで考える『私たちの新しい図書館』」と題した施策の第 1 回目として、住民ワークショップを開催している。この取り組みは、新図書館整備基本構想、同基本計画、設計という検討プロセスに合わせて、2019 年 9 月までに 7 回開催された⁴⁰⁾。このワークショップには、延べ 521 人もの住民が参加しており、人口 7,000 人の町の図書館ワークショップに、毎回人口の 1 割に相当する 70 名以上の住民が参加しており、その関心の高さが伺える。このようなプロセスを経て、2017 年 12 月「智頭町立智頭図書館整備基本構想」が、2018 年 3 月「智頭町立智頭図書館整備基本計画」が策定されている⁴¹⁾。ちなみに、2017 年 10 月に策定された「第 7 次智頭町総合計画」にも、「施策 5 生涯学習のステージづくり」の中で、「図書館を中心にした賑わい創出」「図書館事業」という 2 本の事業が明記されている⁴²⁾。

智頭町の住民自治を重視した政策の表れとしては、2010 年 8 月に出された「智頭町行財政改革審議会・答申」がある。「智頭町行財政改革プラン」が 2009 年 8 月に期末を迎えるに当たり、町では同年 11 月、「智頭町行財政改革審議会」に行財政改革に関して諮問を行った。諮問事項は以下の 3 点である。

【諮問事項 1】真に必要な公共サービスと新しい住民自治のあり方

【諮問事項 2】職員の人事管理・給与制度のあり方

【諮問事項 3】その他智頭町行財政改革に必要なこと

単に財政緊縮を主眼とした行政のスリム化の道筋を質すのではなく、本来の行政のあり方を問うものとして住民自治という理念を掲げた上で、あるべき公共サービスの展望を諮るという諮問内容は、本質的行政のあり方とその手段としての財政の道筋を検討するという意味において極めて意義深いと評価できる。同答申は「はじめに」の中で、「この 3 項目は、単に行財政だけの問題ではなく、今後の智頭町の住民自治の根幹にかかわるものです。住民自治の充実・発展の視点から、以下答申するものです。」と述べ、智頭町における行財政改革の中核に住民自治という地方自治法の重要な理念を据えている。

また、「3. 提案」の「(1) 計画的で開かれた地域経営」では、「①町民との情報の共有の徹底」という項目において、「情報公開・提供の場としてホームページ・図書館等を活用すること」と図書館機能の重要性を踏まえた提案を示している⁴³⁾。

こうした町の基本的な政策姿勢が、新図書館整備の展開に際して、忠実に事業手法として履行されている背景には、「百人委員会⁴⁴⁾」と呼ばれる住民自治の仕組みがある。「百人委員会」とは、住民が身近で関心の高い課題を話し合い、これを解決するための政策を行政に提案していく組織で、この存在が智頭町の住民自治の基盤を支えていると考えられる。

V おわりに

これまで見てきたように、瀬戸内市では公設公営によって図書館整備を実施し、そのプロセスに住民協働を設計することで、図書館開館後の運営に際しても、住民との協働がスムーズに形成されている様子が確認できた。今後、同様の手法により整備を進めた西ノ島町コミュニティ図書館「いかあ屋」が2020年7月に開館2周年を迎えた後、住民協働がどのような状況になっているか注目したい。また、2020年度開館予定の智頭町立図書館における住民協働による整備プロセスは、開館後の運営に際してどのような影響を及ぼすことになるか、引き続き注視したい。

注

- 1) 佐々木信夫『地方は変わるか』筑摩書房, 2004, p.57.
- 2) 「国民・住民投票を活かす会」<http://www.geocities.co.jp/WallStreet/1412/rd/news51.html> [引用日 2020-09-01]
- 3) 例えば、千葉県白井市の例 <http://www.h7.dion.ne.jp/~touhyou/> [引用日 2020-09-01]
- 4) 嶋田学 1963年生まれ。1987年大阪府豊中市, 2000年滋賀県永源寺町, 2005年滋賀県東近江市の図書館に勤務。日本図書館協会, 評議員。図書館問題研究会, 日本図書館研究会, 日本図書館情報学会会員。
- 5) 片山善博『市民社会と地方自治』慶応義塾大学出版会, 2007, p.13.
- 6) 同書, 13ページ
- 7) 同書, 14ページ
- 8) 総務省ホームページ「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針の策定について」参照 http://www.soumu.go.jp/news/pdf/050329_01.pdf [引用日 2020-09-01]
- 9) 片山, 前掲書, p.23.
- 10) 新藤宗幸『地方分権 第2版』岩波書店, 2002, p.186.
- 11) 今川晃「参加・協働型行政と自治体のアカウントビリティ」, 『分権時代の地方自治』, 三省堂, 2007, p.83.
- 12) 鈴木正明ほか『図解地方自治』良書普及会, 1997, p.7.
- 13) 福嶋浩彦「市民自治を理念に地域づくり」, 『地方自治職員研修』臨時増刊号 85, 2007.7, p.2.
- 14) <http://www8.cao.go.jp/bunken/h15/041iinkai/1-2.pdf#search=地方制度調査会%20地方自治組織> [引用日 2020-09-01]
- 15) 『現代用語の基礎知識 2004』自由国民社, 2004
- 16) 生活圏については、地方政府の管轄領域を超えた市民セクタとの協治という考え方が台頭している。この議論については、間島正秀「新しい『住民自治組織』一近隣自治政府の設計」(神野直彦編著『ソーシャル・ガバナンス』東洋経済, 2004年) p.159.を参照
- 17) 川根地区の取り組みについては、2004年に任意団体「永源寺まちづくり勉強会」による視察を行った際の見聞や、川根振興協議会会長の辻駒健二氏へのインタビューなどから構成した。また、広島県ホームページの以下のサイトを参照。<http://www.pref.hiroshima.lg.jp/page/1172131904850/index.html> [引用日 2020-09-01]
- 18) 地域資料の概念については、図書館用語辞典編集委員会『最新図書館用語大辞典』柏書房, 2004年, p.314.を参照
- 19) 政策プラットフォーム「プラトン」参照 <http://www.matsui21.com/melma/06/147-4.pdf#search=OECD%20貧困率> [引用日 2020-09-01]

- 20) 新川達郎「行政情報化と地域情報化の政策課題」, 『同志社政策科学研究』第2巻, 2000, p.16.
- 21) 武久顕也「まちづくり, 人づくりの拠点にしたい 私が新瀬戸内市立図書館を公設公営にした理由」『出版ニュース』(2376), 2015.4, p.4-9.
- 22) 嶋田学「持ち寄り・見つけ・分け合う広場」を目指して: 瀬戸内市の新図書館づくり (〈特集〉図書館実践(サービス)の最前線9) 『図書館界』64(6), 2013.3, p.427,
- 23) 同上, p.427
- 24) 同上, p.428
- 25) 嶋田学「図書館と「ものがたり」: 地方から考えるこれからの図書館」(特集 図書館の未来) 『現代思想』46(18), 2018.12, p.30-31
- 26) 同上, p.31
- 27) 「瀬戸内市としょかん未来ミーティング」ホームページ。このサイトでは, 瀬戸内市民図書館の開設準備にかかる記録や資料が掲載されている。 https://lib.city.setouchi.lg.jp/setouchi_lib/index.html [引用日 2020-09-01]
- 28) 前掲2) .p.427-428.
- 29) 「瀬戸内市としょかん未来ミーティング」ホームページ https://lib.city.setouchi.lg.jp/setouchi_lib/log.html#20131010 [引用日 2020-09-01]
- 30) 前掲2) .p.428.
- 31) 「瀬戸内市としょかん未来ミーティング」ホームページ「新瀬戸内市立図書館整備実施計画」(2013年3月) https://lib.city.setouchi.lg.jp/setouchi_lib/miraiplan2013.pdf [引用日 2020-09-01]
- 32) 海士町立中央図書館ホームページ「海士町島まるごと図書館構想とは」 http://lib.town.ama.shimane.jp/mkpage/hyouzi_editor.php?sid=6 [引用日 2020-09-01]
- 33) ローカルジャーナリストの田中輝美は, 『LRG』2017年春号から, 「島ではじめる未来の図書館～西ノ島・新図書館建設プロジェクト～」の連載を開始。西ノ島町と海士町の関係性について触れている。『LRG』Vol.19, 2017.春, p.120-121.
- 34) 「隠岐・海士町で地域づくり講演会-『小さいまちの図書館にできること』テーマに」『隠岐経済新聞』(2015年2月16日) https://oki.keizai.biz/headline/13/?fbclid=IwAR127FL6-5ere2-IcrOA_Yws80SL6ap_MeiL19Qw7toyltR-gC7XKxhVNe [引用日 2020-09-01]
- 35) 「隠岐・海士町で『しまとしょサミット』島内外から来場者」『隠岐経済新聞』(2015年4月14日) <https://oki.keizai.biz/headline/53/?fbclid=IwAR0Hn5xO0m0qyJXWHbd1gZJ-eV3iVb1AXEPqH0ea-D0ZeCh7XDPZUiiC8rg> [引用日 2020-09-01]
- 36) 田中輝美「「島ではじめる未来の図書館～西ノ島・新図書館建設プロジェクト～第2回」『LRG』Vol.20, 2017.夏, p.104.
- 37) 整備プロセスについての記述は, 西ノ島町コミュニティ図書館の司書, 真野理佳氏への文書による照会への回答に拠った。
- 38) 西ノ島町コミュニティ図書館「いかあ屋」ホームページ。 <https://nishinoshimalib.jp/about/> [引用日 2020-09-01]
- 39) 『～まち・ひと・しごと創生～智頭町総合戦略』(2015年8月) http://cms.sanin.jp/system/site/upload/live/9257/atc_1441183885.pdf [引用日 2020-09-01]
- 40) 智頭町立図書館について現状と新図書館整備については, 館長補佐の前田美由紀氏への書面での質問により多くの資料, 情報を頂いた。
- 41) 智頭町ホームページ「新・智頭図書館整備事業」 <http://cms.sanin.jp/p/chizu/kyouiku/30/6/01/> [引用日 2020-09-01]
- 42) 『第7次 智頭町総合計画』(2017年10月) http://cms.sanin.jp/system/site/upload/live/10672/atc_1509096073.pdf [引用日 2020-09-01]
- 43) 『智頭町行財政改革審議会・答申』(2010年8月3日)

http://cms.sanin.jp/system/site/upload/live/2332/atc_1519656354.pdf [引用日 2020-09-01]

44) 「智頭町百人委員会」智頭町ホームページ <http://cms.sanin.jp/p/chizu/kikaku/mezasu/4/> [引用日 2020-09-01]

Abstract

Since the 2000s, the central government's policy of decentralization has drastically changed the business environment of local governments through mergers, while at the same time supporting the promotion of "community autonomy" by encouraging the formation of organizations to promote autonomy by local residents. The public library has been faced with the challenge of how to support the autonomy of the community by its residents. While such a sense of autonomy was being fostered, there was a movement to promote the collaboration of local residents in planning the construction, service and operation of new libraries. Currently, some local governments have started to privatize public services through structural reform, while others have begun collaborating with local residents in the planning and operation of libraries. I will examine the reasons why public libraries are operated by public institutions and consider the objectives of collaborating with local residents in library planning.

Keywords : public library, decentralization, citizen autonomy, citizen collaboration,
library development