

令和 2 年 6 月 3 日現在

機関番号：32634

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2017～2019

課題番号：17K00453

研究課題名(和文) 公共図書館運営に関する住民意思の形成過程を基軸とした図書館協議会に関する研究

研究課題名(英文) Library Councils from the Perspective of the Residents' Will on Public Library Administration

研究代表者

荻原 幸子(Ogiwara, Sachiko)

専修大学・経営学部・教授

研究者番号：60242137

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,300,000円

研究成果の概要(和文)：公共図書館の運営に関する住民意思の形成に関して、日本の図書館協議会に関する条例・規則にもとづく実態調査と、アメリカの公共図書館運営に関する文献調査を実施した。その結果、都道府県と市区の約80%が図書館協議会を設置しており、委員の互選により選出された会長が、会議の招集や議事に関して重要な権限を有する立場にあると規定されていること、アメリカでは「図書館委員会」「友の会」「財団」の各主体において住民が図書館運営に関与しており、ガバナンス概念に適合した状況にあることを把握した。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究の学術的意義は、図書館サービスの「利用者」ではなく、図書館運営に関与する主体として「住民」の存在に着目していること、及び、「住民意思を尊重し反映する」という公共図書館運営の規範に関して、多様な意見や価値観を有する住民相互の「利害調整」や「合意形成」の必要性を与件とし、住民意思を「形成」するものとして捉えていることにある。社会的意義は、長らく形骸化が指摘される図書館協議会を対象とすることにより、その活性化を図る方策を検討するための新たな知見を提示することにある。

研究成果の概要(英文)：A survey was conducted from two aspects regarding the formation of residents' will for the public library administration. The first is a fact-finding survey based on the bylaws and regulations of the library council in Japan. As a result, it was found that about 80% of prefectures and municipalities have library council, and the president elected by mutual selection of members has an important position to hold and proceed with the meeting. The second is a documentary search on the administration of public libraries in the United States. It was found that residents are involved in "library boards", "friends of the library", and "library foundations", and their relationship with the library director is in accordance with the concept of governance.

研究分野：図書館情報学

キーワード：公共図書館 アメリカ図書館協会 住民参加 図書館運営

1. 研究開始当初の背景

公共図書館（以下「図書館」）の運営においては、地域住民の意思・意向（以下「住民意思」）を尊重し反映することが規範とされる。さらに、地方自治の本旨である「住民自治」の観点からは、地方自治体における首長や議会、教育委員会等による図書館運営に関する意思決定は、住民意思に依拠することが原則とされる。こうした理念にもとづく、これまでの図書館運営に関する研究では、全般的に、図書館運営に反映されるべき「住民意思」自体は一貫して「所与のもの」、あるいは「抽象的な概念」として位置付けられてきた。

しかしながら、近年の住民参加論では「自治体財政の逼迫や人口減少化を背景とする、いわゆる「縮小社会」において、地域社会の運営に関して何を優先するかという住民の意見・価値観や利害は往々にして激しく対立する」という状況認識のもとに、“たまたま同じ地域に暮らしてはいるが、よく見知らない人たちが、その地域を運営していくために、互いに異なる思いをきちんと交換するような”あるいは“意見を戦わせて勝ち負けを決めるのではなく、異なる意見を出し合いながら着地点を見つけていく相互理解のための”コミュニケーションによる住民相互の利害調整や合意形成が不可欠であるとされる¹⁾。政治学の民主主義論においても、“[選挙による]表決型から,[人々の]理性や価値・倫理を重視した対話型へと、そのあり方が変わらなければならない”²⁾とする見解が示され、政策決定に至る過程において、一般の人々が熟慮と討議を重ねることを重視する熟議民主主義が活発に議論されている。

2. 研究の目的

以上の背景のもとに、本研究では、住民意思を「多様な価値観を有する住民間の、コミュニケーションによる利害調整を経て形成される合意」として捉え直し、図書館運営に関する住民意思がどのように形成されているのか、その形成過程を解明することを目的とした。研究対象は、住民意思を反映するための制度として図書館法に「図書館の運営に関し館長の諮問に応ずるとともに、図書館の行う図書館奉仕につき、館長に対して意見を述べる機関」とされ、地方自治法においては、執行機関に付属する「合議制の機関」とされる図書館協議会とした。

図書館協議会は必置機関ではないが、全国の図書館の約6割に設置されている。近年では、図書館運営に関する第三者評価の担い手として位置付けられるとともに、指定管理者制度の導入の是非に関する判断が行政の意思決定に影響を及ぼすなど、法的な根拠を持つ図書館長の諮問機関、及び、図書館長に対する意見具申機関として、その重要性が注目されている。これまでの議論は、協議会の委員が適任者であることの重要性を指摘し、公募委員枠を設定するなど、委員の選出方法や研修を提言するものと、情報公開の重要性を指摘し、議事録の公開など、会議の内容を住民に周知することにより人々の関心を高めることを提言するものに大別される。すなわち「地域住民から選出された委員による合意が、住民意思として図書館長に伝達されるとともに、一般の地域住民に周知される」という構図において、「委員の選出」と「(合意内容の)一般の地域住民への周知」が論じられてきたことになる。本研究では、両者の間にある「委員による合意の形成と図書館長への伝達」を主眼として、図書館協議会における住民意思の形成過程を明らかにする。

3. 研究の方法

(1) 図書館協議会の会議において、委員がどのように議論しているかを分析するために、Webサイトで公開されている議事録の収集と分類を行った。ただし、図書館協議会に関する文献を精査した結果、図書館法第16条に規定される、図書館協議会の設置条例の有無にもとづく現状把握が必要であると判断した。そこで、都道府県と市区を対象として、各自治体のWebサイトで公開されている「例規集」より、図書館協議会に関する「条例」及び「規則」(以下「条例等」)の有無から、「設置自治体数」を集計した。(例規集を公開していない自治体に関しては、印刷媒体の例規集で確認した。)さらに、「条例」と当該条例にもとづく「規則」に規定された条文の内容から把握される「委員の任命基準」「定数」「任期」「委員の任命主体」等の状況を集計した。次に、それらの結果を踏まえて、図書館協議会を設置する自治体における議事録公開の有無を確認し、議事録が公開されている場合には、最近3年間分(6~9回分)の議事録を収集(ダウンロード)した。収集した議事録については、主な発言を要約して列挙した「要約版」と、議事次第に沿って委員の発言を(ほぼ)そのまま記録した「詳細版」に分類した。

(2) (1)で収集した議事録の内容を分析するための「熟議民主主義の要件」について、この要件を提示した先行研究³⁾以降の熟議民主主義に関する議論の展開を文献調査によって把握した。

(3) 図書館運営に関する住民意思の形成過程について、より包括的に捉える着眼点を設定するために、アメリカの公共図書館運営に関する文献やアメリカ図書館協会の部会の一つであるUnited for LibrariesのWebサイト⁴⁾、及び、アメリカ図書館協会の年次大会(annual conference)・冬季大会(midwinter meeting)に参加することによって、図書館運営における住民の関与に関する情報を収集した。

4. 研究成果

上述した研究方法(1)~(3)について、以下に研究成果を提示する

(1) 図書館協議会に関する実態調査はこれまでも、文部科学省による「社会教育調査」をはじめ、日本図書館協会、全国公共図書館協議会などにより実施されてきた。平山は、これらを丁寧に整理するとともに、自身も2012年度に全国の図書館を対象とした質問紙調査を実施し、その結果を公表している。中道らによる大阪府域の現状調査や、戸室による多摩地域（東京都）を対象とした調査結果も報告されている⁵⁾。図書館協議会に関する議論のためには、こうした実態調査が継続的に行われることが望ましい。一方で、これらの調査結果は、回収された質問紙の回答の限り、あるいは、地域を限定したものであり、全国の全ての自治体の実態が把握できるわけではない。そこで本研究では全ての都道府県と市区の「条例」と「規則」に規定される条文の内容から、図書館協議会の現状を明らかにした。最終的なデータの集計は2019年8～9月に行った。調査対象は、47都道府県（以下「県」）、及び815市区（以下「市」）である。2019年の図書館法の改正により、第15条が「図書館協議会の委員は、当該図書館を設置する地方公共団体の教育委員会（特定図書館に置く図書館協議会の委員にあつては、当該地方公共団体の長）が任命する。」と改正されたことを念頭に（注：下線部が改正部分）、教育委員会や首長の位置づけの把握にも努めた。

設置自治体数

前述の通り、図書館協議会の設置は「条例」で定めるものとされる。また、図書館法14条第2項には“図書館協議会は、図書館の運営に関し館長の諮問に応ずるとともに、図書館の行う図書館奉仕につき、館長に対して意見を述べる機関とする”と定められており、「館長」との関係において機能する機関である。従って「設置自治体数」は、各自治体の「条例」に基づいて設置されており、その条文の内容が以下A～Cのいずれかに該当することを要件として集計した。

A：条文中に図書館法（14条、16条）にもとづく明記されている。

ただし、図書館法第14条第2項（上述）にもとづき、以下の2点に該当する場合は除外した。

- ・「教育委員会」との関係において機能する機関として規定している。
（例えば条文で、「教育委員会の諮問に応じ、教育委員会館長に意見を述べる機関である」と規定するなど）
- ・図書館以外の事項を所掌に含めて規定している。
（例えば条文で、「協議会は、図書館法に定めるもののほか、歴史資料館の運営に関する諮問事項を審議する」と規定するなど）

B：Aに該当しないが、所掌事項として「図書館長」との関係において機能することが明記されている

C：A、Bに該当しないが、「図書館協議会を設置する」と明記している

ただし、この要件を設置自治体に含めることの妥当性については、追って、個別の検討が必要である。

集計の結果、県では、Aに該当する自治体は37県、Bは1県（徳島県）、Cは2県（千葉県、沖縄県）、図書館協議会の設置に関する「条例」が制定されていないのは7県であった。従って設置自治体数は、47県中40県（85%）である。市では、Aが570市（91%）、Bが20市（3%）、Cが38市（6%）であり、全体で815市区のうち設置自治体数は628市（77%）ある（%については、小数点以下を四捨五入している。以下同様。）

委員の任命基準

委員の任命基準は、図書館法第16条において“文部科学省で定める基準を参酌するものとする”とされ、「図書館法施行規則」12条に参酌すべき基準として“学校教育及び社会教育の関係者、家庭教育の向上に資する活動を行う者並びに学識経験のある者”とされている。県では、設置自治体の全て（40県）がこの参酌すべき基準通りの条文を規定している。市区では、参酌すべき基準通りに規定しているのは613市（90%）であった。（記述中に示す%は、設置自治体数（40県、627市）に占める比率である。以下同様。）

「参酌すべき基準」には規定されていない「公募」について、条例・規則に規定している県は無く（0県（0%））、市区では79市（13%）であった。

委員の定数・任期

委員の定数については、「委員10名以内で組織する」「委員の定数は十人とする」などの定型な条文で規定されることが多い。ほとんどが「以内」としており、実際の人数との齟齬はある。全体として「10人以内」が最も多く（31県（78%）、373市（59%））、次いで「15人以内」（5県（13%）、75市（12%））である。

委員の任期は、県・市のほとんどが「2年」としている（39県、618市（ともに98%））。他には「3年」が1県（栃木県）・3市、1年が4市であった。条文に任期が規定されていない市もあった（2市）。また、「再任を妨げない」「再任されることが出来る」など、「再任」を容認

する条文が17県(6%)、398市(63%)で規定されており、逆に、再任を「容認しない」とする自治体は県・市ともに無い。

委員の任命主体

先述の通り、2019年の図書館法改正により、図書館協議会の委員の任命主体は、従来からの「教育委員会」と、新たに加えられた「地方公共団体の長」のいずれかとなった。2019年8~9月の時点では、教育委員会が25県(63%)、582市(93%)であった。その他の県・市では、2019年以前から「市長が委嘱する」とする1市を除いて、条文に規定されていなかった。

その他

その他、協議会の会長(「委員長」「議長」と称する場合も、一括して「会長」と記す)を委員の互選により選任することを、34県(85%)、600市(96%)で規定している。会議の招集者を「会長」としている県は24県(60%)、514市(82%)、会議の議長を「会長」とすることを定めているのは、26県(65%)、485市(77%)、「議事が可否同数の場合は会長(あるいは、議長の任にある会長)の決するところによる」と定めているのは27県(68%)、490市(78%)であった。

以上の結果から、図書館協議会の状況について、次のような知見が得られた。

- 本調査では、前出したA~Cのいずれかの要件に該当する自治体を、図書館協議会が設置されているとして集計したが、「要件に該当しない」とした自治体の中には、(条例ではなく)「要綱」に基づいた合議体が設置されている、(図書館長ではなく)「教育委員会」の諮問に応じるとされている、図書館以外の施設運営も所掌するなどの、いわゆる「図書館協議会に類似した機関」が設置されている場合もある。
- 委員の任命基準は、殆どの自治体が図書館法施行規則 第12条の基準が参酌されている。
- 殆どの自治体の、委員の定数は10名以内で、任期は2年であるが、再任も容認されている。
- 委員の任命主体は「教育委員会」である。
- 委員の互選によって選出された「会長」は、会議の招集や議事に関して重要な権限を有する立場にある。

(2) 熟議民主主義に関する文献調査によって、図書館協議会の議事録分析を行うための「熟議民主主義の要件」について、以下のような部分的な追加や修正を行った。(表1)

熟議の意義が「選好の変容」から「反省性」に力点が置かれていることを踏まえて、「参加者間のコミュニケーション」の分析の視点を導出した要件に「反省性」を付加し、「参加者には反省性が確保されており、他の参加者との選好の理由を巡るコミュニケーションにおいて、その選好に変容が生じる」と修正した。

一般市民による熟議について、無作為抽出による参加者の選出や、参加者と専門家との質疑応答の必要性など、熟議を生み出すための制度設計に関するミニ・パブリックス論が展開されていたが、熟議の場をミニ・パブリックスに限定することは、熟議民主主義の可能性を狭めることになるとの議論、及び、様々な熟議の場の相互連関・相互作用を対象とした「熟議システム論」が展開されている。したがって、「非参加者との関係」と「政治システムとの関係」の分析の視点を導出した「熟議民主主義の要件」に関して、様々な「熟議的な」場が、そこに参加していない人々や政治システムに対して「熟議の契機をもたらす」ことを、要件として付加した。

現在は、表1⁶⁾に示した「分析の視点」及び「熟議民主主義の要件」に沿って、議事録分析を進めている。

表1 熟議民主主義論と「分析の視点」

熟議民主主義論の観点	導出した「分析の視点」
<ul style="list-style-type: none"> • 提示した熟議民主主義の要件 	
<ul style="list-style-type: none"> 「熟議による選好の変容」に関する議論、及び、「参加者とその選出方法」に関する議論 • 討論のテーマに関する選好が確定していない、専門的な知識を持たない、特定の利益集団に属さない素人であり、公的な利益の追求を志向し参加意欲・意欲を有する、母集団と相似する多様な属性の人々により構成される 	参加者の構成
<ul style="list-style-type: none"> 「ミニ・パブリックスにおける参加者と専門家との質疑応答」に関する議論 • 参加者は専門家との対等な対話により、討論のテーマに関する専門知識を得ること、及び、専門家が答えられない問題や専門家間の見解の違いを把握するなど、専門家とは異なる立場からの論点を見出す 	参加者による学習活動
<ul style="list-style-type: none"> 「熟議による選好の変容」に関する議論 • 参加者は、他の参加者との選好の理由を巡るコミュニケーションにより、その選好に変容が生じる • 参加者には反省性が確保されており、他の参加者との選好の理由を巡るコミュニケーションにおいて、その選好に変容が生じる 	参加者間のコミュニケーション
<ul style="list-style-type: none"> 「合意」に関する議論 • 部分的な非合意や暫定性を内包した多様な合意の状態を容認し、かつ、さらなる合意に向けて熟議を継続する 	合意の状態
<ul style="list-style-type: none"> 「討論の成果」に関する議論、及び、「熟議システム論」 • 政治システムの意思決定に及び半影響よりもむしろ、討論に参加していない多数の人々に対して、問題の共有や関心の喚起、議論の活性化などの影響を及ぼすことを重視する • 討論に参加していない多数の人々に対して、問題の共有や関心の喚起、議論の活性化などの影響を及ぼすとともに、熟議の契機をもたらす 	非参加者との関係
<ul style="list-style-type: none"> 「熟議と意思決定との関係」に関する議論、及び、「熟議システム論」 • 意思決定の担い手は政治システムであり、政治システムによる民主的な意思決定のために、市民社会の熟議において形成された意見を政治システムに提供するとともに、熟議の契機をもたらす 	政治システムとの関係

注：先行研究²⁾で提示した要件には、取り除く線を付し、加筆・修正部分は太字としている。

(3) アメリカの図書館運営においては、「図書館委員会」「友の会」「(各図書館・図書館システムに設立された)財団」を主体として住民が図書館運営に関与している実態とともに、各主体間、及び、各主体と図書館長との関係に基づく図書館運営の構造が、「民間・ボランティアセクターの多様なアクターもその主体となって公的な問題に関与すること」を前提とし、「ネットワーク構造のもとでの水平的な協力関係の構築」や「交渉や協働を通じた共治」を志向すること

を特徴とする⁷⁾「ガバナンス概念」に適合した状況にあることを把握した。

各主体の概要は以下の通りであり、これらの各主体間、及び、各主体と図書館長との関係に基づく図書館運営の構造を、図1に示す。

・図書館委員会(Library Boards)

住民の代表が行政活動を監視するという素人統制の思想のもとで組織された行政委員会の一つであり、設置・運営、委員の定数や任期等は州法の条文に規定される。行政機関とは別組織で、館長の採用・評価・罷免、資金配分、実施事業等の意思決定を担う「政策策定型」、行政機関の一組織として位置付けられ、実質的な意思決定権限はないが、行政機関・長との協調関係のもとに運営について勧告する「諮問型」、ごく小規模の図書館におけるボランティア職員が委員を兼ねる「運営型」がある。

・友の会 (Friends)

図書館に関心を寄せている住民によって組織され、会費を基盤とする独自の財源を有する任意団体である。内国歳入法 501 条(c)(3)にもとづく税の優遇措置を受けている場合もある。図書館ボランティアや資金提供により図書館を支援し、常に図書館の政策や意思決定を支持する立場をとる。また、戦略計画(Strategic Plan)の策定過程に関与することにより、図書館が直面する財政的・政治的な状況に対する理解を深め、自らの計画に反映する。

・財団 (Foundations)

各図書館・図書館システムに設立される財団は、地域の住民や団体、事業者等に図書館の存在や意義を知らせること(アドボカシー)、及び、資金提供による図書館支援を目的とする、内国歳入法 501 条(c)(3)にもとづく非営利組織である。図書館に配分される公的資金の減少を背景として、1990 年代以降に急激に増加している。調達した資金が設備や新規事業に活用されるなど、友の会と共通する側面もある。

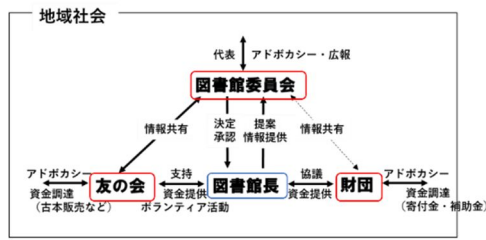


図1 住民の関与を観点とした米国の公共図書館運営の構造

さらに、この構造の特徴を、科学技術ガバナンス論とローカルガバナンス論の観点から明らかにするとともに、既存の調査や文献に基づく日本の図書館運営の状況と照合し、

・図書館運営に関する図書館長と住民団体（図書館協議会・図書館づくり住民団体等）とのコミュニケーション

・図書館協議会、図書館づくり住民団体などのアドボカシー活動による「住民 住民」関係の構築

の2点が今後の検討課題であると結論づけた。

<引用文献>

- 1) 鷲田清一. しんがりの思想.(角川新書).2015, 222p. 村田和代. まちづくりへの市民参加と話し合い. 日本語学. 2014, vol.33, no.11, p.32-43.
- 2) 岩崎美紀子. “ デモクラシーと市民社会 ” 神野直彦, 澤井安勇編著. ソーシャルガバナンス. 東洋経済新社. 2004, p.17-39.
- 3) 荻原幸子. 熟議民主主義論による「分析の視点」からみた図書館づくり住民団体の活動. Library and Information Science. no.75, 2016, p.107-136.
- 4) United for Libraries, <http://www.ala.org/united/> (accessed 2020-06-03).
- 5) 平山陽菜. 日本の図書館協議会に関する総合的研究. 筑波大学修士(図書館情報学)学位論文. 2013. 中道厚子, 藤井兼芳. 「図書館協議会」の活動実態把握(大阪府域)と活性化に向けた検討. 大阪大谷大学紀要. no.51, 2017, p.27-36. 戸室幸治. 現状における多摩地域の図書館協議会の考察 : あきる野市図書館協議会の実態を踏まえて. 図書館研究三多摩. no.9, 2019, p.101-115.
- 6) 荻原幸子. 図書館行政のガバナンスにおけるアクターとしての「図書館づくり住民団体」. 専修大学人文科学研究月報. no.297, 2019, p.1-24.
- 7) 今井良広. “ 第11章 公共ガバナンス論の展開 ” 金川幸司編著. 公共ガバナンス論. 晃洋書房, 2018, p.193.

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計2件（うち査読付論文 0件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 2件）

1. 著者名 荻原幸子	4. 巻 297
2. 論文標題 図書館行政のガバナンスにおけるアクターとしての「図書館づくり住民団体」	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 専修大学人文科学研究所月報	6. 最初と最後の頁 1-24
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 荻原幸子，田村俊作	4. 巻 No.331
2. 論文標題 2017年米国図書館協会（ALA）年次大会＜報告＞	5. 発行年 2017年
3. 雑誌名 カレントアウェアネス-E	6. 最初と最後の頁 -
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

〔学会発表〕 計1件（うち招待講演 0件/うち国際学会 0件）

1. 発表者名 荻原幸子
2. 発表標題 米国における公共図書館運営のガバナンス構造にみる日本の図書館運営の課題
3. 学会等名 日本図書館情報学会2019年度春季研究集会
4. 発表年 2019年

〔図書〕 計1件

1. 著者名 日本図書館情報学会研究委員会編，荻原幸子	4. 発行年 2018年
2. 出版社 勉誠出版	5. 総ページ数 19
3. 書名 公共図書館運営の新たな動向（分担執筆箇所：公共図書館運営における住民との「協働」）	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
--	---------------------------	-----------------------	----