

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 29 年 6 月 12 日現在

機関番号：32634

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2014～2016

課題番号：26330371

研究課題名(和文) 民主的な公共図書館行政の実現に向けた「住民による意思形成過程」に関する研究

研究課題名(英文) A study of the formative process of residents' intention toward the realization of a democratic public library administration

研究代表者

荻原 幸子(Ogiwara, Sachiko)

専修大学・文学部・教授

研究者番号：60242137

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,400,000円

研究成果の概要(和文)：本研究では、図書館行政のガバナンス(協治)における「住民」のあり方を追究するために、住民が任意で組織する「図書館づくり住民団体」を対象として、文献調査とインタビュー調査を実施した。政治学における「熟議民主主義論」に依拠して導出した「分析の視点」から分析した結果、「図書館づくり住民団体」は「特定の利益集団に属さない、公的な利益の追求を志向し、参加意識・意欲を有する、母集団と相似しない一部の住民が、学習活動やコミュニケーションによる選好の変容を通じた全員一致の意見を、政治システム(議員や行政)に提供する」存在であることを提示した。

研究成果の概要(英文)：For this study, a literature review and interview survey targeting voluntarily organized resident groups in the public library movement were conducted to explore residents' involvement in library administration governance. Results of the analysis of viewpoints derived from the political science theory of deliberative democracy show that resident groups in the public library movement largely consist of residents who do not belong to any specific interest group and who, unlike the general population, possess a participatory consciousness and desire inclining them to pursue the public interest. These groups offer unanimous opinions, arrived at through learning activities and communication processes, to administrative systems (i.e., elected representatives and governments).

研究分野：図書館情報学

キーワード：公共図書館 熟議民主主義 住民参加

1. 研究開始当初の背景

(1)長期・短期的な図書館計画の策定や運営形態など、地方自治体行政における公共図書館(以下「図書館」)に関する取り組み(以下「図書館行政」)については、地域住民の要望や意思・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。そして、このような民主的な図書館行政を実質的に実現するためには、首長以下の行政と地方議員による議会(以下「政治システム」)が、住民意思を十分に認識しつつ意思決定を行うことが望ましい。

(2)しかしながら、例えば、指定管理者制度の導入に反対する住民運動団体による陳情書や請願書が議会により不採択とされるなど、「政治システムの意思決定に住民意思が反映されていない」と表される事例も少なくない。一方で、住民自治を基本とする地方自治制度のもとで、また、パブリックコメントや住民投票の制度化、審議会等の市民公募委員制度の導入など、政策形成過程への住民参加をより積極的に求める近年の行政の動向を踏まえると、その意思決定に「住民意思が反映されていない」とは必ずしも言い切れない。むしろ、政治システムによる意思決定に「反映された住民意思」と「反映されなかった住民意思」が存在する状況、すなわち「多様な住民意思が併存する状況」を捉えることが妥当であると考えられる。

(3)こうした状況を踏まえ、より多くの住民意思が図書館行政の意思決定に反映されるためには、住民と政治システムとのガバナンス(協治)のあり方を追究する必要がある。

(4)図書館行政におけるガバナンス論ではこれまで、行政が住民に対していかに「納得」「理解」を求めるかという「行政のあり方」が焦点とされており、相対する「住民のあり方」について十分に議論されているとは言い難い。従って、図書館行政に住民意思が反映されるために、住民はどうあるべきかを追究する必要があると考えた。

2. 研究の目的

(1)本研究では、「新しい図書館をつくる、既存の図書館をより良いものとする、既存の図書館を建て替える」などの図書館づくりに関する活動を行うために、住民によって組織された任意団体である「図書館づくり住民団体」に着目する。

(2)図書館づくり住民団体を検討するためには、まずその状況を把握する必要がある。しかし、個別の事例が図書や雑誌等に表されることはあっても、全般的な状況を俯瞰的に明らかにする調査研究は行われておらず、分析の枠組みも定まっていない。従って、まず始めに、状況を把握するための「分析の視点」

を導出する。

(3)(2)で導出した視点を文献調査とインタビュー調査に適用し、図書館づくり住民団体の具体的な状況を把握するとともに、その結果を踏まえて、図書館行政における住民のあり方について考察する。

3. 研究の方法

(1)分析の視点は、政治学におけるガバナンス論の動向を踏まえて、熟議民主主義論に依拠して導出した。当初のガバナンス論は、伝統的な担い手であった政府(ガバメント)に加えて、民間企業やNPO・NGO、町内会や自治会等の多様な私的アクターが積極的に関与する必要性や、公的・私的な複数のアクター間の水平的なネットワークによる協治・協働のあり方を議論の対象としていた。しかしながら議論の進展につれて、選挙のような手続き的な制度による正統性が付与されていない私的アクターが政策決定過程に関与するガバナンスの、民主主義的な正統性をどのように考えるべきかという議論が活発に展開されるようになってきている。木暮は、このような「第2世代のガバナンス論」と称される議論の動向を概観したうえで、ガバナンスの正統性は決定に至る「プロセスの正統性」を重視することにより確保されると考えられる傾向にあり、政治家のような公的なアクターが介在していること、あるいは、熟議プロセスが存在していることが、正統性を高める手段として認識されているとする。このような政治学におけるガバナンス論に基づけば、図書館づくり住民団体は図書館行政のガバナンスにおける私的アクターの一つである。従って、その活動について熟議プロセスを包含する熟議民主主義の考え方に基いて検討することは、図書館行政のガバナンスの民主主義的な正統性を追究する意義を有するものと考えられる。(木暮健太郎「第2世代のガバナンス論と民主主義」・ガバナンス論の現在・岩崎正洋編・勁草書房、2011.)

さらに、熟議民主主義論の主流が、政府・市場・親密圏(家族や親密な関係にある者同士のプライベートかつインフォーマルな人間関係)という3つのセクター以外の残余の社会活動領域である「市民社会」を主たる場として想定していること、言い換えれば、代表制民主主義に対する批判的視点を有する熟議民主主義が、「市民社会」における熟議の必要性を強く主張していること、及び、熟議民主主義論の新たな動向としての「熟議システム論」の観点からは、社会運動と熟議民主主義との関連が指摘されていることも踏まえている。図書館づくり住民団体は、公権力ではないという「非政府性」、利潤追求を目的にしないという「非営利性」、人間関係としての「公式性」を有する市民社会に存在する組織(市民社会組織)に該当し、かつ、その活動は「図書館づくり住民運動」の担い

手という社会運動の側面を持ち合わせていることから、熟議民主主義の観点からの考察は妥当であると考えられる。(坂本治也『市民社会論：理論と実践の最前線』法律文化社,2017.)

(2)複数の文献より、熟議民主主義の議論を「理論的側面」と、理論をいかに実現するかという「実践的理論(ミニ・パブリックス論)」から整理し、それぞれの議論の内容から、「熟議民主主義の要件」を提示する。

(3)(2)で提示した「熟議民主主義の要件」より、図書館づくり住民団体の活動状況を把握するための「分析の視点」を導出する。

(4)(3)で導出した「分析の視点」に基づき、図書館関連雑誌に掲載された1990年代以降の図書館づくり住民団体の活動に関する記述を抽出し整理する。さらに、文献調査によって把握された状況が、(2)で提示した「熟議民主主義の要件」と整合しているかという観点から考察する。

(5)(4)では、文献の記述内容で状況を把握するに留まっており、また、1990年代以降という長い期間を対象としていることから、現時点の具体的な状況を明らかにするために、複数の図書館づくり住民団体の「役員」に対する半構造化インタビューを実施する。調査対象は、2013~2015年に行政や議会に対する要望書や陳情書等を提出したことを要件として、「図書館年鑑」やWebサイトより選定し、協力の得られた7団体とした。調査対象の団体について、会報やWebサイト等より事前に把握した近年の具体的な活動状況を、(3)で導出した分析の視点を踏まえて整理したうえで、各団体の実情に応じた質問事項を設定した。実際のインタビューでは、役員を考えを引き出す質問をするとともに、大幅に逸脱しない限り自由に発言してもらうようにした。了解を得て録音した役員が発言内容から「実情」や「意識」を抽出し、(3)の分析の視点に基づいて整理した。

(6)(5)の調査を実施した7団体のうち、「既存の図書館をより良いものとする」および「既存の図書館を建て替える」ための活動をしている4団体について、(2)で提示した「熟議民主主義の要件」と照合することにより、図書館づくり住民団体の状況について考察した。

4. 研究成果

(1)熟議民主主義の議論により「熟議民主主義の要件」と分析の視点を導出した。(表1)

(2)(1)の分析の視点に基づく文献調査の結果を、以下のように結論づけた。(< >内は分析の視点)

<参加者の構成>については、熟議民主主義の要件と概ね整合する状況にあるといえる。ただし「母集団と相似する」という要件に照するほどの具体的な記述は見出せない。

<参加者による学習活動>では、「討議のテーマに関する専門知識を得る」という点では整合しているが、「専門家との対等な対話」が行われた状況や、「専門家とは異なる立場からの論点を見出す」という要件と照合する状況を表す記述は見られない。

<参加者間のコミュニケーション><合意の状態>については、実際にコミュニケーションが行われており、合意が形成されていることを表す記述に留まっている。

<非参加者との関係><政治システムとの関係>については、熟議民主主義の要件と整合する状況にある。

表1「熟議民主主義の要件」と「分析の視点」

熟議民主主義論の論点 提示した熟議民主主義の要件	導出した「分析の視点」
「熟議による嗜好の変容」に関する議論、及び、「参加者とその選出方法」に関する議論 ・ 討議のテーマに関する嗜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
「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、討議のテーマに関する専門知識を得るとともに、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
「熟議による嗜好の変容」に関する議論 ・ 参加者は、他の参加者との嗜好の理由を巡るコミュニケーションにより、その嗜好に変容が生じる	参加者間のコミュニケーション
「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
「討議の成果」に関する議論 ・ 政治システムの意思決定に及ぼす影響よりもむしろ、討議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	非参加者との関係
「熟議と意思決定との関係」に関する議論 ・ 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	政治システムとの関係

(3)考察の対象とした4団体の、要望書等のテーマ、発足年、会員数、さらに、発足の経緯や具体的な活動は、団体ごとに多様であるものの、横断的な分析により、複数の団体の役員に共通する状況も見出すことができた。

いずれの団体の役員も、会員数を増やす取り組みを行っている。特に、50歳代以下の年齢層や男性の入会を希望している。また、署名活動の実績に対する責任感や市民参加の重要性に対する認識がある。

学習活動や情報収集によって、知識の獲得とともに、役員間での共通認識を得ている。講演会の講師は、役員と考え方が「近い」あるいは「共感できる」という観点から慎重に選択している。

定期・不定期の会合を開催して、役員間の話し合いが行われる。全員が自由に発言できるように、特に新入役員に対する対応が必要であると考えている。会合では、当初の意見の洗練・修正や、激しい意見・感情が抑制されて穏健な結論が導出される状況がある。多様な個性が容認され、個性を生かした適切な役割分担が行われている状況を望ましいとする。

役員間での意見の一致を重視しており、話し合いを繰り返すことや、異論が出された部分を削除することもある。一方で、方向性や

理念などの根本的な考え方を共有しており、対立構造が生じない(意見の一致は容易である)状況もある。

会員以外の住民に対して、講演会を一般公開にするなどの働きかけをしているが、関心を喚起することは難しいと考えている。文庫関係者や図書館で活動するボランティア団体に対する働きかけも、関心を高める状況には至っていない。

会報の配布やホームページによる情報発信は、議員や行政(首長部局・教育委員会)に団体の存在が認知されるなど、一定の影響力を及ぼしていると考えている。議員の存在を重視し、情報提供が有効であると考えているが、特定の議員、会派、政党の支援は受けない。行政に対しては、協調関係を構築すること、時間や手間はかかっても“正攻法”が望ましいと考えている。図書館との関係については、摩擦が生じる状況を容認する一方で、長期的には協調関係の構築を展望している。イベントの「共催」は、協調関係を具現するものと捉えている。図書館協議会の傍聴は、情報収集の機会であるとともに、協議会を市民が注目していることを表すためにも、必須の活動であるとする。

(4)(3)の結果を(1)の「熟議民主主義の要件」と対照することにより、以下のような成果が得られた。(< > 内は分析の視点)

<参加者の構成>では、選好がある程度確定しており、専門的な知識を持つことを志向し、母集団とは年齢層、性別において偏りがあるなど、「熟議民主主義の要件」と部分的に整合していない。

<参加者による学習活動>では、自らの考え方に即した見解をもつ専門家を慎重に選定していることを把握するに留まり、専門家との「対等な対話」や「専門家とは異なる立場からの論点を見出す」要件と対照する発言は得られなかった。

<参加者間のコミュニケーション>については、「理由を巡るコミュニケーション」の要件と対照する発言は得られなかったが、「選好の変容が生じる」要件と整合する状況はある。

<合意の状態>については、役員間での意見の一致が重視されており、「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する」という要件と整合しない。

<非参加者との関係>では、「討議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」要件と整合する状況はあるが、どちらかといえば「政治システムの意思決定に及ぼす影響」を重視する傾向にある。

<政治システムとの関係>は、「熟議民主主義の要件」と概ね整合しているが、政治システムに提供するのは「役員間で合意した意見」であり、「市民社会の熟議において形成された意見」との整合性を判断するには至ら

なかった。

(5)(2)と(4)の成果を踏まえて、図書館づくり住民団体は「特定の利益集団に属さない、公的な利益の追求を志向し、参加意識・意欲を有する、母集団と相似しない一部の住民が、学習活動やコミュニケーションによる選好の変容を通じた全員一致の意見を、政治システム(議員や行政)に提供する」存在であることを提示した。

(6)本研究によって、図書館づくり住民団体の具体的な実態が明らかにされた。複数の団体を対象として、その多様性とともに共通性を俯瞰的に明らかにするという新規性とともに、熟議民主主義の視点から考察するという独創的な成果が得られており、図書館行政のガバナンス論における「住民のあり方」の検討に大きく貢献するものであるといえる。一方で、依然として明らかでない状況もあり、また、当初の「多様な住民意思が併存する状況」という研究の背景を踏まえた場合には、より多様な立場の住民を対象とした研究を継続する必要があると考える。

5. 主な発表論文等

[雑誌論文](計1件)

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、査読有、No.75、2016、107-136

[学会発表](計2件)

荻原幸子、)図書館行政のガバナンスの実現に向けた住民セクターのあり方:図書館づくり住民団体の現状を通して、日本図書館情報学会 2016 年度春季研究集会、2016 年 5 月 28 日、白百合女子大学(東京都・調布市)

荻原幸子、地方自治体による公共図書館行政のガバナンスにおける「住民間の討議」、日本図書館情報学会 2015 年度春季研究集会、2015 年 5 月 30 日、京都ノートルダム女子大学(京都府・京都市)

6. 研究組織

(1)研究代表者

荻原 幸子(OGIWARA, Sachiko)

専修大学・文学部・教授

研究者番号: 60242137