

公共図書館における住民との関係性：『公立図書館の任務と目標：解説』の分析を通して

荻原幸子(専修大学)ogiwara@isc.senshu-u.ac.jp

1. 研究の枠組みと焦点

本研究では、図書館サービスを含め、地域における公共サービス全般に携わる自治体行政について論考する行政学を「総論」とし、公共図書館(以下「図書館」と記す)における図書館サービス供給の基盤について論考する図書館経営論を「各論」とする枠組みを設定し、行政学の動向との整合性をふまえた、今後の図書館経営を展望する。研究の焦点は、図書館と住民との関係性について、文献にもとづきその現状と課題を明らかにすることである。まず行政学(住民参加論)における昨今の議論の動向を明らかにし(2.)、次に『公立図書館の任務と目標』の内容にもとづき、現在の図書館界における図書館・住民関係の規範的な考え方を整理した上で(3.)、行政学的観点からその課題や展望を考察する(4.)。

2. 行政学における住民参加論の動向

近年の行政学においては、「参加・協働」型の行政・住民関係を指向する時代の転換期、との指摘が散見される。たとえば鳴海は、地域課題の解決について行政が住民の意見をききながら、または町内会のように住民を行政補助機能化しながら、行政が課題に取り組む“行政末端ないし市民協力モデル”から、行政と住民の対立関係のなかで、行政が住民の突き上げを受けながら課題に取り組む“行政と市民の分離・市民要求モデル”を経て、1980年代には、行政・住民間に批判と参加という緊張関係があり、その上で住民自身も課題解決のために行動する“行政と市民の連帯・市民自治モデル”が新しく生まれてきたとしている¹⁾。松野はこの推移に、1990年代に登場したモデルとして、住民が主体的に行政活動に参画し協力していく“行政と市民の協働”段階を付加し、戦後から今日までの行政・住民関係を“「運動」-「参加」-「協働」への展開過程”として整理している²⁾。江藤は、政策形成・実施過程を焦点とした行政・住民関係の推移

を図示し(図1参照)、両過程において住民が大きく関わる“みんなで決めてみんなで実施する”領域(第1象限)を、当面目指すべき段階であるとする³⁾。このような住民参加・協働という行政・住民関係は、たとえば森田が表す⁴⁾「維持・成熟」社会の追求という、昨今の行政学における大前提と密接に関わり合っていることも捉えておきたい。この前提が、現在の厳しい財政状況をふまえたものであることに議論の余地はない。

以上のような行政学における、(1)「住民参加・協働」指向、および(2)「維持・成熟」指向は、実際の行政現場において様々な影響を及ぼすものと想定され、本研究ではこれらを、図書館・住民間の関係を考察・展望する際の基軸として設定する。

3. 『公立図書館の任務と目標：解説』における図書館・住民関係

3.1 分析方法

分析対象としたのは、『公立図書館の任務と目標：解説』⁵⁾の、「第1章 基本的事項」「第2章 市(区)町村立図書館」「第4章 公立図書館の経営」である。まずは主文と解説文より、「住民」「市民」「利用者」と表記された文章を採取し、それぞれの内容から、ラベル：図書館は住民をどのような存在として認識しているか、ラベル：その認識にもとづき、図書館としてどのように対応するべきであるか、の二点を端的に表す語句を文中より抽出し、ラベルとして付与した。(ただし、図書館の対応が文中に明示されていない場合や、説明を要すると思われる場合には、文脈にもとづき筆者が該当すると判断した語句を補記した。)たとえば“図書館は、資料・情報の提供にあたっては、法規を尊重しながら、住民の要求に応えることが必要である(p.20)⁶⁾”という文章については、図書館が住民をどのような存在として認識しているかを表す語句(ラベル)として

“要求”を、その認識にもとづき、図書館としてどのように対応すべきであるかを表す語句(ラベル)として“応える”を文中から抽出し、それぞれラベルとして付与した。さらに“要求”については文脈より、[資料・情報]の言葉を補記した。すなわち、ラベル より、図書館は住民について「[資料・情報]要求」を有する存在として認識しており、図書館はこれに「応える」という対応をするべきであるとの、図書館・住民関係の規範的な考え方が見出されたことになる。採取した文章の全てにラベルを付与した後、住民に対する図書館の対応(ラベル)について、類似の概念であると判断される語句を収束させた結果、以下に示す9つの類型が見出された。

3.2 分析結果

「要求・充足」関係

たとえば“図書館はまた、同じ地域内の他館種の図書館や類縁機関、専門機関と連携して、住民の資料要求に応えるよう努める (p.51)”など、住民を多様な「[資料]要求」を有する存在であると認識し、図書館はこれに“応える”、すなわち「充足」するべきであるという、両者の関係を表す文言が随所に見られる。また、資料・情報要求の“喚起”“拡大”といった、「充足」を超える対応も言及されている。他方で、電子情報の利用支援や、集会の「場」の提供なども、“住民の求めに応じて”行うべきであるとされており(p.30-31)、資料・情報以外の要求にも「充足」する図書館の対応を捉えることができる。ただし、自習席については唯一、住民の「要求」を“受け入れられない”と「拒絶」している(p.31)。

「意向・受容」関係

図書館・住民関係が直接的に表されている住民参加の項目(p.23)には、住民は“意向”“提起”“提案”“自由な発想”等の図書館に対する「意向」を有する存在であるとの認識と、それに対して、“反映”“対応”“尊重”など「受容」するべきであるとの図書館の対応を捉えることができる。

「実働・協調」関係

ボランティアについての“地域の住民が(中

略)自らの喜びとして文化活動、奉仕活動しようとするところでもある。これは図書館として保障すべきことである (p.24)”などからは、日常的にその業務を担おうとする住民の意思に対する図書館の認識を捉えることができる。そして、こうした「実働」の意思を抱く住民に対して図書館は、その意思を“保障”“尊重”するとの「協調」的対応をとるべきであるとされている。ただし“あてにすることになると、この本質が一変する(p.24)”と、住民の実働に依存することは強く戒められている。また、“自らの責任”の明確化や、“受け入れる場合の要件”の設定などから、図書館・住民間のある種の線引きを捉えることができる。すなわち、住民との「協調」は、一定の枠組みの範囲内であることが前提とされている。

「要求・協議」関係

住民の「要求」に対して、前述の「充足」とはまた異なる図書館の対応がみられるのは、“館内外の合意や理解が得られるよう精一杯の努力がなされなければならない(p.36)”とする「開館日、開館時間」と、“図書館のあり方について住民の理解を求め、資料構成への住民の参加と協力を得る(p.42)”とする「図書館資料の収集方針及び選択基準」の項目である。前者は、夜間・祝日開館についての住民の要求に理解を示した上で、職員体制の整備との折り合いを“合意”や“理解”によって図っていくとするものである。後者については、“要求にそぐわない”場合には住民は図書館に対して“その是正を求め”ることができ、図書館はそれに対して“必要があれば(中略)修正を行う(p.42)”という展開が示されている。すなわちこれらは、図書館・住民間での「協議」というプロセスを示唆しており、互いの主張を交換しつつ物事を決めていく相手という、図書館の住民に対する存在認識を捉えることができる。

「権利・保障」関係

“人間は文化的な、うるおいのある生活を営む権利を有する。(p.13)”という本文の冒頭部分をはじめ、“(図書館は)住民の自主的な学びを権利として保障する機関である(p.15)”など、住民を何らかの「権利」を有する存在として認識し、それを「保障」する図書館の対応を捉え

ることができる。

「心象形成」対象

たとえば“利用者が気軽に(中略)問いかけ、職員がそれに気軽に応じられる備えが必要である(p.37)”“建物は明るく、親しみやすく、利用者が気軽に使える施設でなければならない。(p.70)”などには、住民は図書館に対して、「敷居が低く開放的で居心地がよい」との心象を抱くべきであるとの図書館の認識が表されている。そして、このような心象を形成させるために様々な「演出」をする図書館の対応を捉えることができる。また“住民の信頼を獲得(p.26)”することや、“住民の図書館に寄せる期待や信頼は、要求に確実に応える日常活動の蓄積によって成り立つ。(p.29)”などは、住民の図書館擁護の心象の必要性を説くものであり、図書館はこの種の心象を住民から「獲得」する対応をとるべきとされている。従って図書館にとって住民は、このような2種類の心象を形成させる対象であるとの考え方を見出すことができる。

その他に、「援助/配慮」対象「報知」対象及び「納税者」「評価者」とする考え方が見出されたが、紙幅の関係で詳細は省略する。

4. 考察

ここで、冒頭に示した総論・各論の枠組みに立ち返り、前の分析結果にもとづく図書館・住民関係の今後の方向性を考察する。

4.1 参加・協働指向

住民参加・協働指向について、「政策形成過程」と「政策実施過程」の側面から江藤が表した図³⁾に、本分析で見出された図書館・住民関係の類型を当てはめると、おおむね図1のようになる。全般的には「非住民参加」による運営を指向する傾向が見られ、行政学の動向との整合性に乏しい状況にあることは否めない。ただし、第2、第4象限に位置する類型については、参加・協働指向を捉えることができる。これらについて再度、分析結果に遡れば、「意向・受容」関係は特に「住民参加」の項目に、「実働・協調」関係は「ボランティア」の項目において、それぞれ詳細に表されている。従って、行政学・行政現場の動向との整合性を

ふまえた場合には、これらの項目に示された規範的な考え方について、それぞれの象限内での高度化を図り、さらに将来的な第1象限への移行を想定した再検討が今後の(当面の)課題の一つであるといえる。具体的には、「住民参加」については、「住民の意向を汲んで対応する」から、「住民の意向について、住民と「共に」話し合う」とする考え方を基盤とした、公式・非公式の様々な参加形態を検討・試行していくことであろう。その点では、「要求・協議」関係が見出された「図書館資料の収集方針及び選択基準」と「開館日、開館時間」の項目は、優れて参加・協働指向的な考え方であるといえる。特に収集方針・選択基準については、前項で示した通り、住民との相互作用がかなり具体的に表されている。ここでの収集方針には、除籍の原則も含まれるとされており(p49)、さらに、近年その是非が「論争」にまで発展した「選書ツアー」の実践⁷⁾を、第4象限に適合する住民参加の一形態として位置づけ発展させるとすれば、収集方針・選択基準の作成から選書・廃棄に至るまでの、蔵書構築全般についての第1象限への移行が実現することになる。開館日・時間については、やみくもな開館指向ではなく、職員体制の整備が不可欠であるとする図書館の主張と、住民の生活実態や要求の程度、さらには実働の意思をも含めた住民の主張とを対峙させ、それらをふまえた両者間の議論にもとづく決定・試行というプロセスが望ましいといえる。「ボランティア」についてはやはり、図書館員とボランティア(住民)との線引きに関する理論的な根拠を、ボランティア(住民)と「共に」明らかにしていくことである。

もう一点、参加・協働指向をふまえた場合には、住民の要求に対して図書館が唯一“受け入れられない”との「拒絶」の対応を表している自習席の考え方について、あらためて図書館・住民間の議論の俎上に載せられるべきではないだろうか。

4.2 維持・成熟指向

「維持・成熟」指向については、まずはこの指向の背景にある、自治体行政の経費削減

傾向と関わる見解が表明されている部分に注目する。経費については、そもそもが“その果たすべき任務に比して、一般にあまりにも過少である。”との現状認識を示した上で、過少な経費(とりわけ資料購入費)は結果として無駄であり“一定水準以上のサービスを維持するに足る経費を予算化することによって、住民に役立つ図書館となる(p.67)”ことを論拠として、その拡充への努力をするべきであるとしている。また、人件費削減による委託や嘱託・アルバイト職員による対応の増加について、“図書館の最も重要な機能を空洞化してしまう。(p68)”などの批判的見解が表明されている。ボランティアに関する“住民の意思を図書館に必要な要員としてあてにすることになると、この本質が一変する(p24)”や、図書館職員に関する“公務員制度の改革による専門職員の配置に関して、消極的な方向に動いてきているが、(中略)専門的業務を理解している専門職員を公務員として配置することは不可欠である。(p.26)”などの見解も、人員削減傾向に対する反駁として捉えることができる。従って、総じて図書館界は、行政の削減傾向とは逆行する「拡大」指向にあるといえよう。

さらに、予算に関する“図書館のすぐれたサービスによって住民の要求と支持を拡大し、それによって行政当局の認識を改め、ある程度の条件を獲得し、それによってさらにサービスを高めること以外に方法はない。(p.67)”との見解からは、このような拡大指向における住民との関係を捉えることができる。前の分析でこの部分から見出した「要求・充足」関係と「(図書館擁護の)心象形成」対象にもとづけば、ここに示された内容は、要求に応えること(「要求・充足」関係)によって形成される住民の図書館擁護の心象を行政への切り札とする、図書館予算の拡充方を表すものと捉えることができる。

従って『任務と目標』の内容に関する限りでは、図書館における「維持・成熟」指向は見受けられない。このような行政学の動向との不整合をどのように捉えるべきであろうか。少なくとも、現在の社会全体の状況にもとづく、「拡大」指向から「維持・成熟」指向への転換の是非につ

いての検討は必要ではないだろうか。

5. 今後の課題

最後に、特に住民参加・協働指向にもとづく図書館・住民関係については、さらに(1)住民の責任論(2)住民間の関係、という少なくとも二つの検討課題があることを指摘しておきたい。

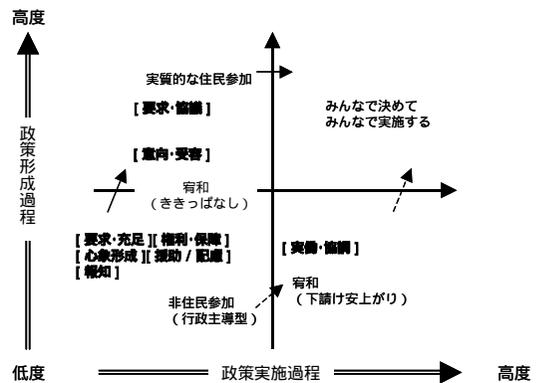


図1 政策形成・実施過程における行政(図書館)・住民関係

(文献3)を加筆修正

[注・引用文献]

- 1) 鳴海正泰『地方分権の思想: 自治体改革の軌跡と展望』学陽書房, 1994, p.105.
- 2) 松野弘『地域社会形成の思想と論理: 参加・協働・自治』ミネルヴァ書房, 2004, p.25-26. p.307-313.
- 3) 江藤俊昭『地域事業の決定・実施をめぐる協働のための条件整備: <住民-住民>関係の構築を目指して』『協働型の制度づくりと政策形成』人見剛, 辻山幸宣編著, ぎょうせい, 2000, p.229.
- 4) 森田朗『2010年の自治体: 直面する課題と危機への対応』『2010年の自治体: 危機脱出のシナリオを考える』自治体学会編, 良書普及会(年報自治体学第15号), 2002, p.29.
- 5) 日本図書館協会図書館政策委員会『公立図書館の任務と目標: 解説』(改訂版)日本図書館協会, 2004, 107p.
- 6) 以下, 『公立図書館の任務と目標: 解説』(改訂版)(2004)からの引用は, ページ数を()内に付記する。
- 7) 選書ツアーについては, 下記の文献に詳しい。細谷洋子『市民による選書ツアーを考える』『みんなの図書館』No.288, 2001, p.49, p.51. 安井一徳『選書ツアーはなぜ批判されたのか: 論争の分析を通して』『2005年度日本図書館情報学会春季研究集会発表要綱』2005, p.27-30.