

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」

荻原 幸子

I. 研究の目的と背景

長期・短期的な図書館計画の策定や職員・予算、さらに運営形態などを決定する図書館行政は、他の行政事項と同様に、地方自治の本旨である住民自治の理念に基づくことが基本とされる。従って地方自治体の行政主体（図書館を含む教育委員会、及び、首長部局）は、地域住民の要望や意思・意向（以下「住民意思」）を尊重し反映した意思決定を行うことが求められる。しかしながら近年の図書館行政に関しては、以前から見られた「図書館づくり住民団体」から行政主体に対する要望書や陳情書の提出にとどまらず¹⁾、図書館計画に関わる住民投票条例の制定を求める直接請求や、指定管理者制度の導入に関わる住民訴訟など、行政主体の意思決定に対する住民からの「強い反対」の意思が表明される状況が一部に生じている²⁾。このような住民と行政主体の関係を極力回避するとともに、住民意思をより反映した図書館行政のあり方を追究するうえで、政治学において議論されている「ガバナンス」の概念は、極めて示唆的であると考える。

そこで本論文では、政治学におけるガバナンス概念を図書館行政の枠組みとして指定し³⁾、多様なアクターによる決定の民主的正統性を追究する第2世代のガバナンス論を踏まえて、熟議民主主義を規範理論としたうえで、図書館行政の「アクター」という観点から「図書館づくり住民団体」（以下、住民団体）⁴⁾の実態を明らかにする⁵⁾。

以下に、まず政治学におけるガバナンス論を概観し、熟議民主主義を規範理論とする妥当性を示す（II章）。次に、2015年に実施した住民団体に対する聞き取り調査によって把握した内容（III章）を、熟議民主主義に関する議論の動向を踏まえて提示した「熟議民主主義の要件」と対照した結果を明らかにする（IV章）。

II. 政治学におけるガバナンス論⁶⁾

A. ガバナンス概念に関する議論

「ガバナンス」の概念については、“今日において多くの研究者が合意できるような定義があるわけでもなく、それぞれの研究者が独自の視点でガバナンスという言葉を使っていると考え

られる”⁴⁾ [p.47] とする言説もあるが、“グローバルからローカル・レベルまで、あらゆるレベルにおける政治現象に利害関心をもつステークホルダー(利害関係当事者)としてのアクターが、ガバニング(統治行為)をおこなっていく、あるいは、ガバニングに関与していくことを意味する総称”⁸⁾ [p.5]や、“決定作成過程に関与するアクターが限定的ではなく、むしろアクターの多様性が視野に収められており”⁹⁾ [p.8]、“社会(集団)に生じた諸問題にうまく対処し、社会(集団)の安定と発展とをはかる新しい枠組みを構築することであり、その際、多様なアクターの参加と自律を重視するもの”¹⁰⁾ [p.90] など、「多様なアクターの関与」という点は共通認識とされている。

さらに、多様化したアクター間の関係は、“統治行為が多面的なアクターたちによって対等かつ相互協調的に遂行されていくその態様を分析的に表現したもの”¹¹⁾ [p.26] や “相互行為を交わし、交渉しあい、協働しあいながら、対抗的相補性をかたちづくっていく”¹²⁾ [p.72]、“非階層的(non-hierarchical)、水平的(horizontal)、あるいはネットワーク型の結びつき”⁷⁾ [p.48] などと表される。

また、統治におけるアクターとしての「政府(ガバメント)の相対化」という認識も共有されている。伊藤・近藤は“これまで国家あるいは地方政府も含めてガバメントが独占してきた機能を社会的アクターとの間で分有しつつ、その関係の中で新たに集合的利益や目的を達成するという様式への注目である”¹³⁾ [p.23] とし、岩崎は“ガバメントは、他のアクターに取って代わられたのではなく、政治の場面から退場したわけでもない。しかし、ガバメントは、かつてのような、安泰な地位に返り咲くことはなかった。そこで登場したのが「ガバナンス」という現象であり、概念でもある” とする¹⁴⁾ [p.4]。さらに、当初のガバナンス論における「ガバメントからガバナンスへ」という表現は、“ガバメントがなくなりガバナンスに移行したと理解するならば、これは正確ではない。むしろ「ガバメントが独占していたガバナンスから、ガバメントを含む諸アクターによるガバナンスへ」というのが正しい理解であろう”¹⁵⁾ [p.194] と指摘されるに至っている。

政策過程における多様なアクターの関与、及び、政府の相対化が「ガバナンス」として議論されるようになった要因については、総じて「政府の統治機能の低下」とであるとされる。例えば松田は、政府が中心となって決定・実施する政策では、“社会が現在直面している諸問題に十分に対処できなくなってきた”あるいは、“政府が策定する政策に、市民のニーズが十分に反映されていないということが強く意識されてきて”おり “社会統治における政府への信頼性を低下させている”ことにより、“社会の利益や市民のニーズと政策とのギャップを埋めるような社会統治の仕組みを構築する”ために、“ガバナンスという視点からの議論が活発に行われている”と指摘する¹⁶⁾ [p.41]。宮本も“もはや政府(ガバメント)が単独で、多様化し深化した諸

要求に対応し、統治をおこなっていく（ガバニング）ことは不可能となり、民間企業や非営利セクターと連携して統治をおこなっていく（ガバニング）必要があるという考え方がガバナンス論の根幹にある”とする¹⁰⁾ [p.98]。“現在のガバナンス論は、社会的に解決すべき課題、すなわちアジェンダの複雑化とその量的拡大に対する政府の解決能力の機能低下を批判しつつ、その政府機能を補完するとともにその官僚制の改革をも展望する”¹⁷⁾ [p.241] とも表される。

ガバナンス論においては、住民の存在が“社会を統治する重要なアクター”として“あらためて積極的に評価”されている¹⁶⁾ [p.42]。宮本はその理由を“政策はそもそも彼らに起こった諸問題の解決に対する諸要求から生まれるものであり、その政策のアウトプットから直接影響を受けるのも市民自身である”からだとする¹⁰⁾ [p.99]。宇野は“住民の側が自らのニーズを自覚し、自らのイニシアティブで行政を使いこなしていくことが、目指すべきローカル・ガバナンスである”と指摘し¹⁸⁾ [p.32]、今川も“公共の領域を担う主役はむしろ住民の側にあり、このことを前提として議会や執行部との関係を作り直し、自治の新しい運用秩序を目指している”¹⁹⁾ [p.4]とする。また、“公共政策やサービスを生み出すための責任を持つアクターであり、圧力団体のように単に要望を伝える存在以上のものである”²⁰⁾ [p.230] や“政策目的を達成するためには住民にも責任が発生する”²¹⁾ [p.8-9] など、住民の「責任」も言及されている。

B. 第2世代のガバナンス論と熟議民主主義

1990年代より注目を集めたガバナンス論は、“初期の段階でなされた議論からかなりの程度、進展しており、より精緻化され、ある意味ではさらに複雑化する傾向にある”²²⁾ [p.21] とされる。具体的には、政策過程における実際の変化の動向を説明する分析概念として、多様なアクターの存在と、アクター間の水平的なネットワークという共通認識を得た初期の議論（第1世代のガバナンス論）から、近年では「いかにしてガバナンスが形成されているのか」「ガバナンスが成功したり失敗したりする原因は何か」「ガバナンスという政治的なプロセスが民主主義と両立しうるのか否か」という議論（第2世代のガバナンス論）が展開されている²²⁾ [p.21-22]。小野はガバナンス論の展開について、“「すでに存在する現象としてのガバナンスの分析」から、「望ましいと思われるガバナンスを構想し実現するための研究」への、研究内容の拡大”²³⁾ [p.477]と表している。

第2世代のガバナンス論のうち、ガバナンスと民主主義の関係については、概ね2000年代初頭以降に主要なテーマとされ、多様なアクターが関与するという政策過程の構造の変化に応じた、従来の代表制民主主義に「代わる」あるいは「補完する」民主主義論が模索されている。そこでは、既存の代表制民主主義における決定の民主的正統性が、選挙で選出された代表による議会での決定という「担い手の正統性」に依拠して付与されるのに対して、担い手としての

正統性が担保されていない多様なアクターが関与した決定の正統性を調達し得る民主主義論は何か、が論点とされる。このことは、選挙で選出された代表者による決定を、住民がその利益や選好を反映するものとして受容することを想定する代表制民主主義の正統性自体が揺らいでいる状況を、いかに補完するかという議論であるともいえる^{9) 27) 28)}。

岩崎はベンツら²⁹⁾が、選挙以外の政治参加を重視し、議会外での民主主義の実現を模索する熟議民主主義、結社民主主義、多極共存型民主主義などがガバナンス論において重要な役割を果たすと述べているとし、自身は多極共存型民主主義論について“参考となる点は、いくつかありそうである”とする^{9) p.16]}。一方で外川は、ガバナンスにおけるネットワーク（政策過程における諸アクター間の関係）の相互作用のプロセスに「熟議プロセス」が内包されることにより、その集合的決定の民主的正統性を高め得る可能性があるとする^{27) p.61]}。木暮も、熟議民主主義論者のドライゼク（Dryzak, John S.）を引いて、“ガバナンスを通じた交渉や取引において、アクター間で十分な対話や熟議がなされるなら、ガバナンスと民主主義は密接な関係を持つといえるのである”と指摘する^{30) p.179]}。

このような議論を踏まえて、本論文では「熟議」のプロセスを内包する熟議民主主義を、図書館行政のガバナンスにおける規範理論（望ましいあり方）とし、多様なアクター間の熟議のプロセスにより、図書館行政の意思決定に民主的正統性が調達され得るものとする³¹⁾。熟議民主主義において、熟議のポイントは“話し合いのなかで、人々が他者の意見を聞いて自らの意見や立場について熟慮し、一方的・強制的ではないかたちで互いにそれらを変化させることである”^{32) p.20]}とされ、話し合いの参加者に“自らの意見を（強制的ではなく）見直す可能性”^{32) p.21]}、すなわち反省（reflection）性が確保されているかが重視される。外川は、ガバナンスにおけるアクター間の“相互作用の結果としての集合的決定作成は、その都度定義され是正されていくものなのである。その根底には熟議プロセスによって各諸アクターの選好は「反省的選好」（reflective preference）へと練り上げられるということが含意されているのである”^{27) p.55]}と述べて、ガバナンス論と熟議民主主義の近接性を主張している。

Ⅲ. 「図書館づくり住民団体」に対する聞き取り調査

A. 調査目的

筆者は先行研究において、熟議民主主義に関する様々な議論より「熟議民主主義の要件」を提示し、それらの要件から、住民団体の状況を把握するための6つの「分析の視点」（参加者の構成、参加者による学習活動、参加者間のコミュニケーション、合意の状態、非参加者との関係、政治システムとの関係）を導出した。さらに、これらの「分析の視点」に基づいて、図書

館関連雑誌に表された 1990 年代以降の住民団体の状況を把握し、その状況を「熟議民主主義の要件」と対照することにより考察した³³⁾。本論文でも、先行研究で導出した「分析の視点」を適用して把握した住民団体の状況を、「熟議民主主義の要件」と対照するという手順を踏襲するが、住民団体に対する聞き取り調査の内容を対象とすることで、より近年の実態に即した考察を意図している。

B. 調査方法

2015年10月～11月にかけて、複数の住民団体の役員に対する聞き取り調査を実施した。調査対象は、2013年以降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³⁴⁾「図書館年鑑」³⁵⁾やWebサイトにより選定し、協力が得られた4団体（A～D）とした（第1表）。対象とした住民団体の発足年はいずれも2000年以降であり、調査の限りにおいては、直接的な協力・連携関係は無いといえる。質問項目は、Webサイトや会報等に記述された各住民団体の活動を参照し、「分析の視点」を踏まえて、いずれの住民団体においても回答可能であると想定される6つの質問項目（(1)会員の状況 (2)講演会・図書館見学 (3)会合におけるコミュニケーション (4)会報の発行 (5)行事の開催 (6)行政・議会に対する要望書等の提出）を設定した。調査時には「現在の会員数について、どのように考えているか」「講演会のテーマや講師を決める経緯はどのようであったか」など、記録に残されていない意識や実情の回答が得られるように質問し、大幅に逸脱しない限り自由に発言してもらったようにした。

第1表 調査対象

団体	回答者数	要望書等のテーマ	会員数（2015年現在）
A	2名	司書採用 図書館サービス	22名
B	6名	図書館運営 (運営形態, 職員等)	271名
C	4名	指定管理者制度	5名
D	4名	新図書館建設計画	239名

C. 調査結果

インタビューで得られた住民団体の状況に関する発言内容（2015年10月～11月現在）を「分析の視点」ごとに以下に示す。（“ ”は回答者による発言、[]は発言内容や発言者の趣旨を

明確にするために著者が補記した語句である。)

1. 参加者の構成

本調査において「参加者」は、住民団体の構成員である「会員」が相当するといえる。いずれの住民団体も、運営を担う会員（以下「役員」とその他の会員（以下「会員」）という構成であった。

【A】の会員数は22名であり、女性19名・男性3名、50歳代が20名以上を占める。男性や20～30代の若者や学生も入会してほしいが、そのためには、現在の会員にとっては都合の良い「平日の日中」を主とする活動日程を変更するなど“もっと入ってもらう方策を考えないといけないだろうとは思っています”という。原則として、年齢や職業、家族構成などは団体として把握していない。会の目的に賛同する個人を会員とし、総会での議決権を有する「正会員」と、議決権を有しない「賛助会員」よりなる。役員は、正会員より総会で選出される。賛助会員は、“入会しやすくするため”の制度として設定しており、毎月の例会に出席する人、会費の支払いのみの人など、団体の活動との関わりはそれぞれである。

【B】の会員数は271名、男性は4分の1程度である。団体の運営は、代表（1名）、副代表（2名）、会計（2名）、運営委員（8名）という構成の役員が担っている。役員は、前身の団体から継続している者と、団体発足後から新たに参加した者が混在しているが、中には元図書館職員もいる。他の自治体から講演会の講師として招かれたり、図書館に関する基本的知識を解説した資料集を作成する役員もいる。会員は、県議会議員、市議会議員等の他、元図書館協議会委員、元図書館職員や元図書館長が“結構いる”状況である。郷土史研究会や婦人団体など、何らかの他の団体に所属している人も多い。ほとんどの会員は“会費をくださって、会報を読んで、有名な講師が来るときに、総会 [の参加] と [その後の] 講演会を聞きに行こうかなと、一年にいっぺん、そのくらいです”という状況だが、“会費振込用紙の通信欄に「会費で応援します」と書いてくれた人もいて、それでいいわけです。[会費は友の会を] 応援していますよという気持ちをくださっていると思う、それで全然かまわない。[少なくとも] 会報を読む方がそれだけ [会員数 (271名) 分] いるわけですので、それは嬉しいですよ”と述べる。

【C】の会員数は5名（女性3名、男性2名）であり、年齢層は50～70歳代である。会長と会計の役割分担はあるものの、5名の会員が全員で運営を担っている。ただし、署名活動や講演会のチラシを配布するなど、団体が何らかの活動をする際の支援者は“その時点では会員である”と位置付けているという。会員数を増やすよりも、情報技術に強い30～40歳代の入会を希望している。組織の硬直化を回避するために、会則は“きわめて簡単な”ものとし、“できるだけルーズな”組織としているため、会費はなく、総会の開催、会報の発行はしていない。

【D】の会員数は239名（うち、男性は56名）である。団体の運営を担う役員は20名（男性2

名、女性18名)で、ほとんどが50～60歳代である。発足に関わった17名を中心として、入れ替えもありつつ構成している。地区の区長やボランティア活動などを行っている社会的関心の強い人や、公共的な活動の経験者が多いという。特に代表については“やはりトップの顔というのが大事なんですよ”と述べ、地域で人望があることの重要性を指摘した。会員から“一緒に活動はできないけれど、応援する気持ちはあるよ”と言われることがあり、“[会員は]やはり図書館は必要だと、どこかで思っているのではないか”と考えている。一方で、年1回の総会の参加者は40～50名程度であり、かつ、固定化しているという。“同じメンバーで[何年間も]やっているのでは絶対に広がりがないというか、新しい風が吹かないと組織は駄目になる”とも述べ、団体の活性化のためにも会員を増やす必要があると考えている。

活動を続ける理由について【A】は、指定管理者制度の導入に関する署名活動を実施し1000筆以上を集めた経験をもとに“よそから見たらたった1000筆なんですけれども、1000筆を超えるということはすごい重かったんです。これはきちんとやっていく価値がある[活動]だろうと思いました”と述べた。【C】も、最終的に1万人以上の署名が集まったことで、団体としての活動を地道に続けていかなければならないと思っているという。【C】の役員の名は、“真に社会を変えるのは市民活動だろう”と考えてはいたものの、実際の活動経験は無かった。しかし、図書館のあり方や図書館行政の決定に至る手続に問題があると考え“きちんと腹を据えて社会に関わらなければ”と思って参加したと述べた。別の役員は“やはりいろいろなことを犠牲にしますよ、はっきり言って煩わしい面もありますし[中略]ただし、誰かがやらなければいけないことだという気持ちです”という。最年長の役員は、他の会員の活動を支援していることが自らの「誇り」であると述べた。【D】は、“行政の姿勢を変えたい”“何か市を変えたいというのが一番です”と述べ、活動を通じて行政が住民参加を意識するような状況になることを希望している。

2. 参加者による学習活動

【A】は、住民団体の発足当初より、図書館に関する基礎知識が足りないと考えて、ビデオによる学習会や“菅原峻先生の本を輪読を輪読してみたり、そんな活動もやっていました”という。新入会員から、伊万里市など他の自治体の優れた図書館に目を向ける必要があると助言されたこともあった。指定管理者制度の導入についての議論をきっかけとして、行政の仕組みや法律に関する内容を知っておく必要があると考えるようになったという。講演会の講師は、「住民は図書館利用者に留まらず、図書館運営の担い手でもある」という団体の考え方に基づいて、自身が共感できる講演内容を期待できる人物に依頼している。いずれかの会員が事前に当該人物の講演会に参加し、実際の講演を聞いたうえで判断することにしており、そのために役員(前会長)は県内の様々な講演会に参加している。講演終了後の会場で、講演の依頼をす

ることもあったという。開館時間の延長や開館日を増やすことなどの“表面的な”サービスの向上を要望する団体ではなく、図書館の意義やあり方について情報を集めて学習し理解した上ではじめて、住民団体としての要望を出すことができるという考え方は、会員間で一致しているという。その一つの表れが、会員を対象として開催した「図書館の自由」に関する連続講演会である。学習を通じて“ここまでは一緒 [の考え方である] というのが [会員間で共有] できたのはとても良かった”と述べた。会員が他団体の講演会等に参加して得た情報については、会員全員で共有することにしており、団体として交通費や参加費などの資金援助も行っている。図書館に係る情報を会員の誰かが得ることは、団体としての収穫だと考えているという。

【B】も、いずれかの役員が入手した全国の動向は、役員間で共有するとともに、必要に応じて会報等により会員と共有している。講演会は役員に関心のあるテーマで開催しており、講師については“ある程度は私たちが目指しているもの [考え方] に近い人”を、著作物や他の団体が開催した講演での評判によって選定している。専門家に対しては、“市民と同じ目線”ではなく“図書館の理想というか、こうあるべきだという提言というか”を“われわれ市民には知らせてほしい”や、“私たちが普段見えないような顕微鏡のような細かなところまで見るか、望遠鏡のようなすごい広い高いところから見るか。新しい視点を提供してくれればと思うんです”、“根拠があれば、別にどういう意見でもいいと思うんです”、“世の中の発展に尽くすという目線がないとまずいと思うんです。そういう目線があって現場の声を聞いて、市民の声を聞いて、[中略] その根拠を知って、ただただ流されて言っているのか、あるいは根拠に基づいて言っているのか、そういうのを見極める力があって、世論をいいほうにリードしてほしいんです”と述べた。

【C】は発足当初、社会教育委員の経験がある1名を除いては、指定管理者制度に関する知識が全く無かったという。しかしその後の情報収集により、行政による性急な手続や住民に対する情報提供不足、労働組合と関わる問題点などを徐々に認識するようになり、“これはやはり市民の立場で図書館がどうあるべきかを [活動の] 中心に据えてやっていかなければならない”という共通認識を持つようになったという。講演会の講師は、知り合いから紹介された人物の著書を、事前に会員間で回し読みをして“大丈夫だろうな”ということで依頼したという。図書館そのものについて将来どうあるべきだとか、現代の社会でこれから [図書館が] どのような役割を果たしていけるかということを知り、聞いて、“そういうことを全く考えたことがなかった”ために“とても目を開かれました”と述べた。ある「特定の専門家」に対して、一般住民へのインパクトが大きいと考えて講演を依頼したこともあったという。

【D】も、発足当初は図書館に関する知識は無かったが、近隣自治体の住民団体から“行政とけんかをしてはだめ”“パートナーみたいなものだから”という助言を得たり、「声高に主張

するのではなく、粘り強く事を成し遂げる」考え方、経済的な自立の必要性、図書館友の会全国連絡会の存在などの多くのことを学び、見習ったという。“一步、一步、歩いていたら何かに当たったので、その扉をたたいたら開けて、またそこへ行くとなんかあったので [また扉を開けて] そこへ行くという、もうこれの連続ですね”と述べる。図書館見学について、当初は近隣自治体の図書館を対象としていたが、後に全国的にも評判の高い図書館を見学したことにより“こんな図書館がほしい”ということが具体的にイメージできるようになり、さらに、建物ではなく職員のあり方に目が向くようになったという。“やはり見学するのは、すごい勉強になった”と述べる。役員が望ましいと評価した図書館は、会員にも見てもらいたい、広めたいと考えて、同じ図書館を対象とした見学会を繰り返し実施したという。講演会は、役員が学習する必要があると考えた課題に応じて、近隣自治体の住民団体からの紹介や役員の人脈から講師を依頼し、広く一般公開の形で実施している。新図書館の建設に向けて、絵本作家を講師とするなど、若い年齢層の図書館に対する関心を高めるような講演会とすることを考えている。また、【C】と同じ「特定の専門家」を招いた講演会の開催を望んでおり、“あの人が、そういうふうに言ってくれたら路線は変わりそうな、そのぐらいの力がある”ことから、講演を行政職員にも“聞かせたい”と述べた。

いずれの住民団体も、全国的な動向を把握するための情報源として「図書館友の会全国連絡会」のメーリングリストを活用しており、自らにとって必要だと思う情報を取捨選択して共有している。【B】は、“やっぱり地域だけでこじんまりと完結してしまうと、ちょっと方向を間違えるかなんと思っているものですから”と、その意義を述べた。

3. 参加者間のコミュニケーション

【A】【B】【D】では、役員と会員が一堂に会し、活動報告や決算、次年度の活動を決定する「総会」を年1回、主に役員が事務作業の割り振りや講演会等の準備、図書館のあり方などについての意見交換をする「例会」を毎月開催している。【D】は、総会での発言が一部の熱心な会員に留まっていることが課題であるという。より多くの会員が総会に参加しやすいように、同日に講演会を開催することにしたが、そのために総会での意見交換の時間が制約されるというジレンマから、役員が会員の要望を把握するためのアンケート調査を実施した。

「例会」でのコミュニケーションについて【A】は、“同じものを見て同じような文書を読んでも、[その内容について会員が抱く]「ちょっとしたずれ」は話してみないと分からない。やっぱり面と向かってお話ししてというのは基本かなとは思いますが”“例会は基本で、メールでやりとりしてるから合わなくてもいいということは誰も考えたことがないですね”という。また、“自分とは違う意見を聞いて自分の考えを修正して、なるほど、そういうことだったのかというところで落ち着いたということは何回もあります、ほとんどがそうです”や、“結構はじめに

言ったのより、[結論が] 変わったということはいっぱいあります。でもそれは、変えられたと思ったことはないです。いい具合になったとは思いますが”という状況を踏まえて“[例会は] 自分の考えにいろいろな意見を加えて練り上げていく場所になっている”と述べた。かつて行政や図書館との関係において行き違いが生じた際には、「もう一度交渉する」「経緯を社会に明らかにする」といった、いわゆる「激しい意見」の一方で、“話が行き違っている状況を突き詰めでもお互いに益がないから、もう終わりにして、これまでのいきさつには触れないでおきましょう”や“先方の立場としては当然のことを言っている”などの意見も出され、最終的には「行政・図書館と手を携えて図書館をよりよくしていく」という団体の目的に沿った穏健な対応が合意されたということもあったという。日頃から“全員が対等に自分の思っていることが言える”ことを重視しており、特に新たに入会した会員が“ちゃんと自分の意見を言えているかどうか”を重視して、言っただけのようにとは努力しているつもり”であるが、発足当初からの会員が多いために“そこはちょっと分からない”と述べ、“もっと[新入会員の]人数が増えた方が、会として健全であり続けられるだろう”と考えている。新入会員の質問に回答する過程で“[会員間で] 同じ意見だと思っていたことが微妙に違っていたことが分かる”ことや、これまでの経緯を振り返ることにより、行政の対応の変化に改めて気が付くことがあり、“やはり新しい方が入ってくださるというのはすごいんだなと思います”とも述べた。

【D】でも、新たに役員となった人たちに対しては、発足当初からの役員間で交わされる議論が理解できない場合もあることから、支援が必要であると述べている。また、“行政には、[市民の側から] どんどん[要望を] 言っていけないと動かない、議員も使わないと[働きかけないと] いけない”というような“結構ハードな路線の人[先鋭的な意見の人]”から激しい意見も出されるが、他の運営委員からの抑制的な意見によって取り下げられる状況もあるという。“そういう[先鋭的な意見を持つ]メンバーも内包しつつ、私たちのグループってあるんだなと、最近は思いますね”とも述べた。

【C】の例会は“必要に応じ随時開催する”と会則で規定しており、解決すべき問題が生じた場合に開催される。例会後には会長が話し合った内容をまとめて会員にメールで送信し、会員の意見に基づいて修正するやりとりが繰り返されるという。

4. 合意の状態

「例会」における合意について、【A】では“ほんとにいいですか、大丈夫ですか、みたいな”確認を何度もして、たとえ話が何度も戻ったとしても、遡って話し合いを重ねるようにして、納得したうえで行動するという。こうした決定過程に“何の不満も持ったことはない”が、一方で決定までの時間がかかり、行動がやや手遅れ気味になることもあると述べる。例えば、指定管理者制度の導入に関して、問題点を理解して団体としての意思を表明するまでに、一年以

上かかったという。【B】は、役員間の意見の相違や対立は無いという。その理由については“お互いに認め合っている”“目標はみんな同じなんです。方法が多少違うかなということなんです。それはもうどうにでもなる”“図書館に対する理念というか、根本的なコアのところは共通しているんじゃないかなと思うんです”と述べた。【C】は“不文律ですが、全員一致というのを原則にしていますので、一人からでも異論が出れば、そこは削除するという形で進めています”と述べる。会員間の意見は大筋では一致しているものの、例えば「表現が過激である」というような意見が出されるという。

5. 非参加者との関係

本調査において「非参加者」は、住民団体の構成員である「会員」以外の住民（以下、一般住民）が相当する。一般住民に対して住民団体への入会を促す活動は、非参加者との関係として捉えることができる。【A】では、一般公開で開催する講演会には一般住民への働きかけという意義もあると考えており、実際に、講演会の参加をきっかけとして入会した会員もいるという。ただし、会員を増やすために“目玉の講演会”などのイベントを開催するのではなく、“地道にお誘いして入っていただくしかない”とも述べる。【D】は、発足当初から会員数は増加の一途であり、その状況について“[住民が] みんなちょっとずつ図書館に注意が向き出したかなという感じだと思います”“[新しい図書館に] 期待している人、多くなったね”と述べる。また、たとえ単なる「付き合い」で入会した場合でも、会費の支払いや会報を目にすることによって、徐々に図書館に対する関心を持つようになることもあり“とりあえず [広く一般住民と] 接点を作って会員になってもらうというのも大事なことだ”と考えている。従って、常に団体のパンフレットを持ち歩いて“何もしなくても応援してくれるという気持ちで会に入ってくれてもいいし、何か私たちが呼びかけたとき参加してくれてもいいし、どういう形でもいいから、とりあえず会員になって”と勧誘しているという。新図書館の開館後には、現在の住民団体を発展的に解消して、友の会のような団体を新たに発足するという展望があり、そのためには40～50代の役員や会員を増やして、世代交代をしていくことが課題であるという。【C】は、署名活動が実際には“一種の宣伝活動であった”とし、“ほとんどの人が知らない”行政の動向に関する“広報の意味がとても大きかった”と述べた。

【A】は、団体に入会してもらうためにも、まずは一般住民に図書館に関心を持ってもらう、あるいは、図書館が重要であることを知ってほしいと考えているが“なかなか伝わらない、振り返ってくださる方が少ない”と感じているという。図書館利用者からも“[現状で十分であり、他に] 何を言う必要があるのか”などと言われることもあり、“同じ土俵に乗っているわけではない”と述べる。【C】は、図書館の評価表を作成して図書館利用者の意見を募ったが、反応がほとんど無かったという。“全部うまくいくわけではないです”“とにかく息長くやると言うこ

とですね” “そんなに大きなレスポンスは期待していないのですが、着実に少しずつは浸透していかねばならない” と述べた。【A】は文庫関係者やお話会の担い手などの図書館ボランティア団体に対して、会報の配布などにより働きかけをしているが、関心は低いという。“読んでくださっているのかしら、みたいな感じですね” と述べた。【C】も図書館ボランティアの団体に対して“一緒に〔活動〕しませんか” と働きかけたが、反応は無かったという。一方で【B】では、県内の様々な市民活動団体と連絡を取り合う状態にあり、必要があればこれらの団体が“多分助けてくれるんじゃないかな” と述べた。文庫関係者や図書館ボランティア団体に対しても“絶対動いてくれる人たちだと思う” という。実際に住民団体が教育長等に提出した提言書には、県内の多くの団体名が賛同団体という位置づけで併記されている。

6. 政治システムとの関係

【A】【B】【D】は、議員や行政職員、図書館協議会の委員らに印刷した会報を配布している。【B】は、特に議員と行政職員に対しては、図書館について活動する住民団体が存在することを知らせるとともに、図書館への関心を高めてもらう意義があると述べる。【D】も“何か、これは大きいと思うんですよ、読んでないかもしれないけれど” と、一定の影響があると考えている。【C】はホームページによる情報発信が、行政に対して一定の影響を及ぼしていることが徐々に分かってきたと述べた。

議員との関係について、【B】は“任せられるとすごく頑張ってくれるみたいなような気がしている” 存在であり、団体の考え方を知らせていくことは、議員にとっても政策判断をするうえで有益であろうと考えている。【A】は、会いたいと言えば時間を取って話をきいてくれる、要望を伝えられる存在である事に“初めて気が付いた” 経験があると述べ、関係が希薄にならないような働きかけの継続が必要であると考えている。【C】は、ロビー活動の有効性を、他の自治体の住民団体や、講演会の講師などから教示されたという。議員による議会での質問が行政に対するプレッシャーになるであろうし、議員自身も何かしらの情報を求めているのではないかと考えており、今後は資料提供や手紙を出すなどの取り組みも必要だろうと述べた。【D】は、議員に会報を手渡す際などには、現在の状況や団体としての考え方を簡単に説明するようにしているという。一方で、“本当に、もうどうしても議員さんが動かないと、これは駄目だというときには、頼もうという気持ちはあるけれども” “特定の議員に動いてもらおうという発想はない” という。その理由について“いろいろな方向性の議員さんもいるしね、一人の人にやってもらおうと、どこか私たちが動きにくい、間違いが起きそうな気がする” “議員さんはやはり選挙活動もあるし、自分のアピールのために動くこともあるんですよ。だから、私たちの思いとは違う方向に行ってしまうこともあるので、それはやはり、ちょっと恐れますよね” と述べた。

【A】も、特定の政党や会派との結びつきがないことを示すことが重要であると考えており、

会報は全会派に配布している。【C】は議員活動に団体の活動が利用されることを回避するために、“共闘はしない”“[団体からの] 見返りは一切与えない”“[議員側が] 協力するというなら受け入れる、という姿勢をずっと取ってきました”と述べた。

行政（首長部局・教育委員会）との関係について、【A】は、自らが地道な活動を継続していることで、行政からの信頼が得られていると考えている。従って、働きかけや要望に対して迅速な対応がなかったとしても、特に落胆することはないという。【B】は、“同じ事を目指すんだから [中略] 仲良くしましょう”というのが“私たち [役員] の合意である”という。“対立なんかしたら、すごいエネルギー [を] 使いますから。我々はそんなことはしたくはないです。そこへいく前の [対立関係を回避するための] エネルギーというのは結構使うかもしれないけど、でも本当に対立したらもっとすごいよね”と述べた。【C】は、“少し [住民団体の] 話を聞いてあげてもいいかなくらいの窓口が、常にどこか開いている程度の付き合い方”や“[会員が図書館の] 担当者に声を掛けられる”ような友好的な関係が望ましいと考えている。【D】も、行政が“なかなか動かない不満は、ものすごくある”ものの、圧力団体や突き上げ団体であると思われぬように“我慢しています”“うまく折り合いながら行く方がいいなどは今は思っています”“関係が悪くなって得なことは何も無いわけですよ”と述べた。

さらに【A】は、“どこに何をどう言っていけばいいかというのは、正攻法しか分からないんです。もっと、知り合いのつてをたどってとかであれば、もっと簡単に済んでいたこともあったのかもしれませんが、やり方も知らないし、それを良しとしないような気概もあったり”と述べた。【D】も、“内々に話を進めるような方法を知らないもので、何か進まないんですよ、正攻法で行くと進まないことが結構多くて、もどかしさがあります”といいつつも、“でもそうすると [内々に働きかけると] 会員に不信感が生まれるかもしれない”とも考えている。

図書館との関係について、【A】は“何事であろうとも、どんな問題であろうとも、私たちは図書館を支持する団体なんです。だから敵対関係には絶対ならない。途中までは言いたいことも言わせていただくし、できたら図書館からも言いたいことを言っていたきたい。けれども、敵味方に分かれるようなことは絶対しないということを決めている”“市民にも心を開いてくださっている部分もあるので、今の関係であれば協調していけると考えています”という。また“少しずつ少しずつ [関係構築を] やっていくというのが、私たちには似合っているし、そのほうがもしかしたら効果も期待できるのかもしれない、結果も期待できるのかもしれないと今 [は] 思っています”とも述べた。【B】は、サービスを求める住民と、サービスを提供する図書館や行政との“せめぎ合い”は避けて通れないことであって、団体としては“それを引き受けるしかない”“冬の時代はやり過ぎて、春がきたときに新しい環境を作っていく、それを定着させていくという、その繰り返しだなと思っている”と述べる。

図書館協議会の傍聴について、【A】は“一回も欠かさず、[会員の] 誰かがとにかく必ず行く。それはもう、いろいろ言わなくても誰かが行くものだということに今はもうなっています” “これはもう義務です”と述べる。傍聴の意義は、図書館に関する情報収集とともに、図書館協議会に市民が注目していることを図書館長や図書館協議会委員に示すこともあるという。さらに、協議会で話し合われている内容を広く一般住民等に伝えていく役割を担っているとも考えている。【B】も、正確な情報を入手できる機会であるとして、常に2名以上の役員が行くことにしている。傍聴によって協議会の場の良い緊張感が醸成され、協議会委員の発言を促すことになるとも考えている。【C】は、行政の設置する図書館評価委員会の傍聴について、団体としての情報収集活動として意義があると考えている。

IV. 考察：「熟議民主主義の要件」にもとづく住民団体の実態

A. 熟議民主主義の要件

聞き取り調査によって把握した住民団体の状況を「熟議民主主義の要件」と対照することにより、図書館行政のガバナンスにおける「アクター」という観点からの住民団体の実態を明らかにする。前章で述べた通り、著者は先行研究において熟議民主主義に関する様々な議論より「熟議民主主義の要件」を提示したが、その内容については“日本の熟議民主主義研究を主導する”³⁶⁾ 田村哲樹による先行研究以降の議論に基づき、以下のような改訂（部分的な修正や付加）が必要である（第2表）。

1. 「熟議」における「反省性」の付加

先行研究では「熟議」を“「理由」を巡る他者とのコミュニケーション”であるとし、その意義は“諸個人の「選好の変容」にある”としたが³³⁾ [p.110-111]、田村は近著において“熟議において重要なことは、反省性が確保され、人々が自らの意見を（強制的ではなく）見直す可能性が確保されているかどうか”³²⁾ [p.21] であると表すなど“「選好の変容」から「反省性」へ、という強調点の移行”³⁶⁾ が見られる。反省（reflection）とは、他者の意見を聞いて自分の意見を見直す姿勢であるとされる。早川は“「選好の変容」では理性的な討議を経た意見の変化が第一義であるのに対して、「反省性」においては、共感やレトリックを通じて反省がもたらされる限りで、情念を討議に組み込む余地が生まれる。熟議概念が、広く柔軟になっているのである”と解説する³⁶⁾。従って、「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」と修正する。

第2表 熟議民主主義の要件

<p>熟議民主主義論の論点</p> <ul style="list-style-type: none"> 提示した熟議民主主義の要件 	導出した「分析の視点」
<p>「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</p> <ul style="list-style-type: none"> 討議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識・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
<p>「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</p> <ul style="list-style-type: none"> 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
<p>「熟議による選好の変容」に関する議論</p> <ul style="list-style-type: none"> 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
<p>「合意」に関する議論</p> <ul style="list-style-type: none"> 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
<p>「討議の成果」に関する議論、及び、「熟議システム論」</p> <ul style="list-style-type: none"> 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 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とともに、熟議の契機をもたらす 	非参加者との関係
<p>「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」</p> <ul style="list-style-type: none"> 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 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：修正前の先行研究で提示した要件には、取り消し線を付している。

2. ミニ・パブリックスの相対化

熟議民主主義論では一般市民による熟議の必要性が主張され、「市民社会の意見形成過程における熟議をどのように営むのか」という問いのもとに、ミニ・パブリックス (mini-publics)

論が展開されてきた。ミニ・パブリックスとは、討論型世論調査、プランニング・セルなど“比較的少数の市民によって構成される熟議のためのフォーラムの総称”³⁷⁾ [p.184] である。ミニ・パブリックス論においては、参加者とその選出方法、参加者と専門家との質疑応答など、熟議を生み出すための制度設計に関する議論が展開されており³³⁾、田畑はミニ・パブリックスの制度化や条件整備が、人々の討議が熟議となる“蓋然性を高める”とし³⁸⁾ [p.261]、田村も“熟議を行うために設計された制度と、そうではない場や実践とでは、前者の方がそこでのコミュニケーションが「熟議」となる可能性は高いであろうと推測できる”³⁷⁾ [p.190]とする。

一方で田村は、“熟議とは、元々制度ではなくコミュニケーションの様式を指す言葉”であり、“それ自体が一つの規範的構想である”という理解のもとでは“仮に、ある場や実践において熟議が起こりづらいとしても、どのようにすればあるいはどのような条件が存在すれば熟議が実現しうるのかを問うことは可能”であり、議会、家族／親密圏、社会運動・抗議運動など“「熟議的な」コミュニケーション様式が存在しない発生する場合には、いかなる実践・制度も熟議民主主義の場となり得る”とする。“ミニ・パブリックスのみを熟議民主主義の場として考えることは、熟議民主主義の多様な制度的・実践的可能性を切り詰めてしまうかもしれない”とも述べる³⁷⁾ [p.184-191]。

先行研究で導出した「参加者による学習活動」の分析の視点は、ミニ・パブリックス論の「参加者と専門家の質疑応答」に関する議論のみを対象として導出したものであり、そのことを明示するために、「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」に関する議論と（下線部を）加筆する。

3. 熟議システム論³⁹⁾

上述のミニ・パブリックスの相対化は、個別の熟議の場を対象とするだけではなく、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」へと通じている。熟議システム論では、“たとえば、特定のミニ・パブリックスだけを見るのではなく、それが国家・政府・市民社会全体、さらには家族などの私的領域などとの関係でどのように機能しているのか／するべきなのかを考える”ことが主眼とされる⁴⁰⁾ [p.101]。また、“個々の熟議のフォーラムは、あくまでも全体の一部と見なされる”³⁷⁾ [p.213]のために、個別にみれば非熟議的な実践（マイクロな非熟議的实践）が、社会全体の熟議の契機（マクロな熟議的效果）をもたらすかどうか検討対象とされる⁴⁰⁾ [p.101]。“システムのそれぞれの要素が完全に熟議的あるいは民主的ではなくとも、全体としての「システム」において有用な機能を遂行するかもしれない”³⁷⁾ [p.214]からである。従って、例えば“非常に強固な要求を掲げ、妥協の余地がないように見える抗議行動”や社会運動のような、それ自体は熟議的とは言えないかもしれない実践も、“その強力なアピールによって、運動に関わっていない人々の熟議の契機をもたらす”ならば、熟議システムの構成

要素であり、熟議民主主義の実現に貢献する取り組みとして位置付けられることになる⁴⁰⁾[p.101]。

熟議システム論は、「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と密接に関連する。すなわち様々な「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、要件として付加することになる。この要件には、先述した第2世代のガバナンス論における「アクター間の熟議プロセス」も含まれるものとする。従って、住民団体（というアクター）による、一般住民や議会・行政（というアクター）との「熟議プロセス」に向けた取り組みの状況に着目することになる。

さらに「非参加者との関係」を導出した要件の「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 [中略] 影響を及ぼすことを重視する」はミニ・パブリックス論から提示したものであり、ミニ・パブリックスの相対化を踏まえた修正が必要であるとともに、熟議システム論では市民社会と政治システムは等価の要素とされることから、「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とともに、熟議の契機をもたらす」と修正する。

B. 住民団体の実態

聞き取り調査の内容にもとづく住民団体の実態は、分析の視点ごとに以下のように整理する

第3表 「熟議民主主義の要件」にもとづく住民団体の実態

分析の視点	住民団体の実態
参加者の構成	図書館をより良くするという選好を共有する利益集団に属する、公的な利益の追求を志向し参加意識・意欲を有する、母集団の構成と相似しない一部の属性の人々により構成される「会員」と、会員のうちで、より専門的な知識を持ち、より公的な利益の追求を志向し参加意識・意欲を有する「役員」により構成される。
参加者による学習活動	会員間の知識・情報・認識を「共有」する意義があると考えている。自らが選んだ専門家の、行政職員や一般住民に対する「影響力」に期待している。
参加者間のコミュニケーション	例会において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状況もある。
合意の状態	役員間では、全面的な合意、あるいは、見解の一致を原則としている。
非参加者との関係	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の必要性和その難しさを認識している。
政治システムとの関係	政治システムとの非対立的・協調的で一定の距離感のある関係構築を志向しつつ、住民団体の意見を政治システムに提供している。 図書館協議会に対しては、熟議の契機をもたらすことを考えている。

ことができる（第3表）。

1. 参加者の構成

「参加者の構成」についての熟議民主主義の要件は「討議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識・意欲を有する、母集団と相似する多様な属性の人々によって構成される」である。

参加者については、「会員」と、住民団体の運営に携わる会員である「役員」とを対象として検討する必要がある。住民団体への入会は「任意」であることから、両者はともに、図書館づくりに関心がある、あるいは、図書館をより良いものとするという「選好は確定しており」、併せて、「公的な利益の追求を志向し参加意識・意欲を有する」ことも想定される。また、住民団体自体が図書館に関する利益集団に相当すると見なすならば、「特定の利益集団に属している」ことになる。

会員は、“会費の支払いのみの者”“会費で応援”“一緒に活動はできないけれど、応援する気持ちはある”というような、住民団体の活動への関与が希薄な人々も一定程度いることから、「専門的な知識は持たない」人々がいることは十分に想定される。また、属性としては、女性の比率が高く、50歳代以上も多い状況にあることから、「母集団とは相似しない一部の属性の人々」であるといえる。

役員は、元図書館職員や、発足当初から学習活動において知識を得ることに努めている状況（Ⅲ. C. 2. 参加者による学習活動 参照）から、相対的には「専門的な知識を持つ」人々であるといえる。また、活動を続ける理由に関する、署名活動により得られた筆数に対する責任感や、“きちんと腹を据えて社会に関わらなければならない”“誰かがやらなければならない”“行政の姿勢を変えたい”などの発言より、「公的な利益の追求を志向し参加意識・意欲」は、会員よりも強いといえる。

すなわち住民団体は、図書館をより良くするという選好を共有する利益集団に属する、公的な利益の追求を志向し参加意識・意欲を有する、母集団の構成と相似しない一部の属性の人々により構成される「会員」と、会員のうちで、より専門的な知識を持ち、より公的な利益の追求を志向し参加意識・意欲を有する「役員」により構成されている。

2. 参加者による学習活動

住民団体の役員は、講演会や図書館見学の開催を通して、図書館に関する専門知識を得ている状況が把握された。“[「図書館の自由」に関する勉強会で]ここまでは一緒[の考え方である]というのが[共有]できた”、図書館の具体的なイメージを会員間で共有するために、“同じ図書館を対象とした見学会を繰り返し実施した”、情報収集により“共通認識をもつようになっ

た”、あるいは、図書館友の会全国連絡会のメーリングリストを情報源として全国的な動向に関する情報を共有している状況などから、学習活動には、会員間の知識・情報・認識を「共有」する意義があると考えているといえる。

講演会の講師は、評判や講演内容、著作物、人脈によって役員が選定しており、一般住民へのインパクトが大きい、行政職員に“聞かせたい”など、自らが選んだ専門家の「影響力」に期待している。専門家の役割について“図書館の理想というか、こうあるべきだという提言”や“図書館そのものについて将来どうあるべきだとか、現代の社会でこれから[図書館が]どのような役割を果たしていけるか”という考え方や、詳細な、あるいは、広い“新しい視点”を提供すること、および、“世論をいいほうにリードしてほしい”という発言も、その期待の表れとして捉えることができる。

従って今回の調査の限りにおいては、ミニ・パブリックスの議論にもとづき熟議民主主義の要件として提示した「専門家との対等な対話」や「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」という実態は把握されなかった。

3. 参加者間のコミュニケーション

例会では、新たに参加した役員・会員を含めて“全員が対等に自分の思っていることがいえる”ことを望ましいと考えていることや、“[会員からの意見に基づき修正したメールの]やりとりを繰り返す”などの意見交換が行われており、その過程に関して“自分とは違う意見を聞いて自分を修正して[中略]落ち着いたということは何度もあります”、“[当初よりも結論が変わったことについて]良い具合になったと思う”“[例会は]自分の意見にいろいろな意見を加えて練り上げていく場所”などの発言や、「激しい意見」が出されるものの、最終的には穏健な対応で合意される様子が把握された。従って、「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」という要件と概ね整合する実態にあるといえる。

4. 合意の状態

“そもそも意見や対立はない”“不文律ですが、全員一致というのを原則にしています”という発言はもとより、“ここまでは一緒[の考え方である]というのが[共有]できたのはとても良かった”や、“同じ意見だと思っていたことが微妙に違っていたことが分かる”ことを肯定しており(「Ⅲ. C. 3. 参加者間のコミュニケーション」参照)、「役員間の」全面的な合意、あるいは、見解の一致を原則としている状況にあるといえる。従って「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」という要件とは対照的な実態であるといえる。ただし、今回の調査では「合意の状態」に関して得ら

れた発言が極めて少ないことから、さらに多くの状況を把握したうえでの判断が必要である。また、「役員」と「会員」間の合意の状態については改めて把握する必要がある。

5. 非参加者との関係

一般住民の関心を高める働きかけとして、講演会や署名活動、パンフレットや会報の配布などを実施し、また、図書館協議会で話し合われている内容を一般住民に伝える役割を担っていると考えているが（Ⅲ．C．6．政治システムとの関係参照）、実際には“なかなか伝わらない”状況にあり、“地道にお誘いして”、“息長くやる”、“着実に少しずつ”と考えている。従って「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」ことの必要性とその難しさを認識しているといえる。

6. 政治システムとの関係

「政治システムとの関係」の要件は「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」である。

住民団体は「会報」の配布やホームページにより、図書館に関する意見等を政治システムに提供している。議員に対しては、住民団体の考え方を知らせていくことは有益である、要望を伝えられる存在である、資料提供や手紙を出すなどの取り組みも必要であるなど、住民団体との協調関係の構築を志向する状況にあるといえる。一方で、特定の議員、政党や党派と関係構築を回避するなど、一定の距離感が必要であるとも考えている。行政（首長部局・教育委員会）との関係については、“迅速な対応がなかったとしても、特に落胆することはない”、対立はせずに友好的な関係が望ましい、不満はあるが“うまく折り合いながら”の方が良いなど、対立の契機は内在するものの、非対立的な関係を志向している。また、「つてをたどる」や「内々で話を進める」のではなく、いわゆる「正攻法」が望ましいと考えており、議員と同様に、一定の距離感を保つことを意識している。図書館については、“敵対関係には絶対ならない”、“せめぎ合い”はあるものの“冬の時代はやり過ごして”など、行政と同様に、対立の契機は内在するものの、非対立的な関係を志向している。

従って「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」政治システムとの非対立的・協調的で一定の距離感のある関係構築を志向しつつ、「住民団体の意見を政治システムに提供する」という実態を捉えることができる。

さらに、図書館協議会を欠かさず傍聴することにより、住民が図書館に注目していることを示す、あるいは、委員の発言を促すような良い緊張感を醸成することになるなど、自らの存在が影響を及ぼすと考えていることから、「熟議の契機をもたらす」という要件との整合性を見出すことができる。

V. 今後の課題

本論文では、政治学におけるガバナンス概念、及び、多様なアクター間の熟議のプロセスによる決定の民主的正統性の調達という第2世代のガバナンス論と熟議民主主義論との近接性に基づき、住民団体の実態を図書館行政の「アクター」という観点から明らかにした。

今後の課題は、調査対象を増やすことにある。より多様な状況を把握することにより、役員と会員間のコミュニケーションによる「合意の状態」など、本調査における不足部分を補うとともに、考察の妥当性の確認や新たな知見を得る必要がある。住民団体とそれを取り巻く主体（専門家・一般住民・議員・行政・図書館）との関係を明らかにする研究の蓄積を通して、地域住民の要望や意思・意向を、より尊重し反映する図書館行政のあり方を追究していくことを考えている。

謝辞

調査に協力していただいた図書館づくり住民団体の方々に、深く感謝申し上げます。

本研究は、JSPS 科研費 JP26330371 の助成を受けたものです。

注・引用文献

- 1) 毎年刊行される「図書館年鑑」（日本図書館協会）には「図書館関係資料」として、図書館づくり住民団体により提出された要望書等が掲載されている。
- 2) 新図書館建設計画を白紙にすることに関する住民投票条例制定請求について（小牧市）
<http://www.city.komaki.aichi.jp/admin/shisei/shisei/chokusetsuseikyuu/2/15445.html>,
(accessed 2019-01-04). 武雄市図書館蔵書訴訟 市民側の請求棄却（武雄市）
<https://www.saga-s.co.jp/articles/-/281369>, (accessed 2019-01-04). ツタヤ図書館解約を海老名市民が地裁に提訴（海老名市）
<http://www.kanaloco.jp/article/142323>, (accessed 2019-01-04). ほか
- 3) “社会教育施設の存廃、及び、施設やその運営のあり方など、いわば社会教育の条件を誰がどのように意思決定していくかというガバナンスが問われている”として、紫波町(岩手県)の図書館づくり住民団体の活動を対象として調査を実施した齋藤（2015）の研究は、著者と問題意識を共有するものといえる。齋藤雅洋. 社会教育施設のガバナンスへの住民参加にむけた課題—紫波町図書館をめぐる住民の学習運動の事例から—。高知大学学術研究報告. 2015, vol.64, p.121-132.
- 4) 「図書館づくり住民団体」とは“①地域で新しい図書館をつくる、②すでにできている図書

館をよりよいものとする, ③すでにある図書館を建て替える”(図書館ハンドブック.第6版補訂版, 日本図書館協会, 2010, p.146-147)などの「図書館づくり」に関する活動を行うために, 住民によって任意に組織された団体を指すものとする。

- 5) “ローカル・ガバナンスは, 「住民」, ローカルを確定する「区域 (territory)」, 自治権のある意思決定の舞台としての「自治体」の三位一体の結合態であるとし, ここでの「住民」とは“住民で構成された各種団体が主体”であり, 町内会・自治会などの地縁団体, 各種業界団体や経済団体とともに, “教育・文化・福祉・環境・国際交流などのテーマごとの受益者や活動者の団体”を挙げる金井の指摘は, 図書館づくり住民団体を図書館行政のガバナンスにおける「アクター」として位置付けることの妥当性を示すものといえる。金井利之. “第2章 地方治態の3要素－住民・区域・自治体－”. ローカルからの再出発. 宇野重規, 五百旗頭薫編. 有斐閣, 2015, p.35-60.[p.37-38]
- 6) 政治学におけるガバナンス論では, パブリック・ガバナンス (public governance) と称されることもある。また, 地方自治体の政策過程を対象とした議論では, しばしば「ローカル・ガバナンス」と表されており, 本論文で枠組みとする図書館行政のガバナンスは厳密には「ローカル・ガバナンス」に相当する。
- 7) 佐藤公俊. 住民参加研究の理論的視座. 地域政策研究. 2007, vol.10, no.2, p.45-61.
- 8) 山本啓.パブリック・ガバナンスの政治学. 勁草書房, 2014, 266p.
- 9) 岩崎正洋. “序章 なぜガバナンスについて論じるのか”. 国家をめぐるガバナンス論の現在. 秋山和宏, 岩崎正洋編著. 勁草書房, 2012, p.3-18.
- 10) 宮本満治. “第4章 ガバナンスにおける市民参加の可能性”. 国家をめぐるガバナンス論の現在. 秋山和宏, 岩崎正洋編著. 勁草書房, 2012, p.89-109.
- 11) 新川達郎. パートナーシップの失敗:ガバナンス論の展開可能性. 年報行政研究.2004, no.39, p.26.
- 12) 山本啓. 市民社会・国家とガバナンス. 公共政策研究. 2005, no.5, p.68-84.
- 13) 伊藤修一郎, 近藤康史. “第1章 ガバナンス論の展開と地方政府・市民社会”. ローカル・ガバナンス: 地方政府と市民社会. 辻中豊, 伊藤修一郎編著. 木鐸社, 2010, p.19-38.
- 14) 岩崎正洋. “序章 ガバナンス研究の現在”. ガバナンス論の現在. 岩崎正洋編著. 勁草書房, 2011, p.3-15.
- 15) 伊藤恭彦. “第9章 ローカル・ガバナンスという切り口”. ローカル・ガバナンスとデモクラシー. 石田徹, 伊東恭彦, 上田道明編. 法律文化社, 2016, p.191-209.
- 16) 松田憲忠. “第2章 政府の学問を巡る模索”. 政策科学の挑戦. 中道寿一編. 日本経済評論社, 2008, p.41-66.

- 17) 澤井勝. “第 12 章 ガバナンスの時代と地域福祉”. 地域福祉計画—ガバナンス時代の社会福祉計画. 有斐閣, 2005, p.241.
- 18) 宇野重規. “第 1 章 ローカル・ガバナンスを問い直す”. ローカルからの再出発. 宇野重規, 五百旗頭薫編. 有斐閣, 2015, p.15-33.
- 19) 今川晃. “序章 これからの自治体を創る視点”. 市民のための地方自治入門. 佐藤竺監修, 今川晃, 馬場健編. 実務教育出版, 2009, p.1-33.
- 20) 森裕亮. “第 13 章 ローカル・ガバナンス—地域コミュニティと行政”. 市民社会論：理論と実践の最前線. 坂本治也編. 法律文化社, 2017, p.226-240.
- 21) 今川晃. 地方自治体におけるガバナンスと住民自治. 都市とガバナンス. 2016, no.26, p.3-9.
- 22) 木暮健太郎. 第 1 世代から第 2 世代のガバナンス論—ガバナンス・ネットワーク論の展開を中心に. 杏林社会科学研究. 2009, vol.25, no.1, p.21-45.
- 26) 小野耕二. 政治の再定位：「政治不信」からの転換をめざして. 名古屋大學法政論集. 2013, no.250, p. 461-480.
- 27) 外川伸一. ガバナンス分析のためのネットワーク・ガバナンス論—相互依存性, 正統性, メタガバナンス, NPM との相違の観点から. 山梨学院大学法学論集. 2009, no.63, p. 43-102.
- 28) 上田道明. “第 8 章 住民投票が映しだすローカル・ガバナンスの現在”. ローカル・ガバナンスとデモクラシー. 石田徹, 伊東恭彦, 上田道明編. 法律文化社, 2016, p.169-189.
- 29) Benz, Arthur and Papadopoulos, Yannis eds. Governance and Democracy : Comparing National, European and International Experiences. Routledge,2006,272p.
- 30) 木暮健太郎. “第 7 章 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. 岩崎正洋編著. 勁草書房, 2011, p.165-186.
- 31) ただし, 外川による“熟議プロセスは, 代表制民主主義と決して敵対するものではなく, 補充し合うものである”²⁷⁾ [p.58] という指摘については, 筆者も同意見である。
- 32) 田村哲樹. “第 2 章 熟議民主主義論—熟議の場としての市民社会”. 市民社会論：理論と実践の最前線. 坂本治也編. 法律文化社, 2017, p.20-38.
- 33) 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. 2016, no.75, p.107-136.
- 34) 2014 年と 2015 年に刊行された図書館年鑑（日本図書館協会）を参照した。
- 35) 要望書や陳情書等の提出という実態において, 活動中の住民団体であると判断した。
- 36) 早川誠. ポピュリズム全盛時代の熟議の可能性を探って（読書人紙面掲載（2017.6.30（第

- 3196号) 書評), <https://dokushojin.com/article.html?i=1631> (accessed 2019-01-04).
- 37) 田村哲樹. 熟議民主主義の困難: その乗り越え方の政治理論的考察. ナカニシヤ出版, 2017, 268p.
- 38) 田畑真一. “熟議デモクラシーにおけるミニ・パブリックスの位置付け: インフォーマルな次元での熟議の制度化”. 政治経済学の規範理論. 須賀晃一, 斎藤純一編. 勁草書房, 2011, p.253-272.
- 39) 熟議システム論への関心の高まりは, 熟議民主主義論の「システム論的展開」とも呼ばれる。ただし“熟議システム論には, なおも検討されるべき多くの論点があり, 現在も研究が進行中である”³⁵⁾ [p.237] ため, 今後も議論の展開を踏まえた検討を重ねる必要がある。
- 40) “第7章 多数決で決めればよい? 熟議民主主義とラディカル・デモクラシー”. ここから始める政治理論. 田村哲樹, 松元雅和, 乙部延剛, 山崎望著. 有斐閣, 2017, p.97-114.