

短 報

地方公共団体における市民協働の政策立案と公立図書館

The Contributions of Public Library Activities to Policy-Making by
Civic Collaboration in Local Government

柳 澤 友 穂

Tomoho YANAGISAWA

Résumé

Purpose: The purpose of this study was to clarify the learning process in policy-making by civic collaboration and to explore the possibility of public libraries contributing to policy-making by civic collaboration.

Methods: People in two local governments who had participated in policy-making projects were interviewed. Based on data obtained by the interviews and related documents, the learning process in policy-making was analyzed.

Results: This research clarified seven points of learning behavior in the learning process in policy-making by civic collaboration. These points are broadly categorized into two subsets: learning behavior related to personal knowledge acquisition, and learning behavior related to human mental state. Based on these findings, this study suggests that library activities could contribute to policy-making. Specifically, in the preliminary phase of policy-making, public libraries would be able to provide local government officers with basic information for their research on local issues and with opportunities for meeting and talking with stakeholders on such issues. Furthermore, at an early stage of the policy-making process, public libraries would be able to provide civic collaborative members with essential information needed after acquiring preliminary knowledge. At a later stage, public libraries would be able to offer many opportunities for creative discussion between those officers and civic collaborative members.

柳澤友穂：横浜市泉図書館，横浜市泉区和泉町 6217-5

Tomoho YANAGISAWA: Yokohama City Izumi Library, 6217-5, Izumi-cho, Izumi-ku, Yokohama-shi, Japan
e-mail: to02-yanagisawa@city.yokohama.jp

受付日：2012年3月29日 改訂稿受付日：2012年8月12日 受理日：2013年1月4日

- I. 地方自治と市民協働の政策立案
- II. 市民協働の政策立案における学習に対する公立図書館の支援
 - A. 住民自治・地域の情報拠点としての公立図書館
 - B. 研究目的
 - C. 市民協働の政策立案事例の概要
 - D. 研究方法
- III. 市民協働の政策立案過程の事例分析
 - A. 小平市の自治基本条例策定における学習過程の分析
 - B. 所沢市の健康計画策定における学習過程の分析
 - C. 政策立案過程における学習活動・課題の論点
- IV. 市民協働の政策立案における学習過程に対する公立図書館の働きかけ
 - A. 情報・知識に関わる学習への支援
 - B. 精神状態に関わる学習への支援
 - C. 市民自治の学習拠点としての公立図書館

I. 地方自治と市民協働の政策立案

2000年4月の地方分権一括法によって、機関委任事務が廃止され、本格的な地方分権時代を迎えた。地方分権の推進とは、権限や財源を国から地方自治体に移譲することではなく、地方自治体が自ら考え、判断すること、つまり、地方自治の実現を意味する。したがって、地方自治体は、地域の実情に沿った独自の政策・制度の策定・実現が求められている。この地方自治の実現に向けて、自治体の政策立案過程への市民参加が積極的に進められている。そこでは、パブリックコメントなどの部分的な意見表明のみならず、政策立案の構成員の一員として、市民が政策立案の過程に一貫してかかわり、地域の公共的課題について主体的に意見を出し合い、行政に提言を行う市民協働の政策立案が各地で実践されている。このような市民協働の政策立案は「市民会議」「市民会議方式」などと呼ばれている。

このような市民協働の政策立案活動はどのように生まれてきたのか。1969年の地方自治法改正は長期計画や総合計画の策定の契機となり、一部の自治体ではまちづくりのための市民委員会が設立された。80年代になると次第に市民参加のシステム化が図られるようになり、総合計画の策定に伴う「市民会議」や行政区もしくはコミュニ

ティ単位の「市民会議」が登場する。これに加え90年代には、環境保全、都市計画等、その目的や対象領域が拡大し、多様な「市民会議」がみられるようになった。2000年の地方分権一括法の施行に伴い、地域特性や市民のニーズに対応したまちづくりが求められており、各地で自治基本条例や市民参加条例が制定され、市民が自治体行政に積極的に参加する機会が増加している。また分野別の計画策定における「市民会議」も多様化しており、環境関連計画（「ローカルアジェンダ21」）や地域福祉、健康づくり分野での計画策定（「健康日本21」等）に向けた「市民会議」もみられるようになっている¹⁾。

「市民会議」のように、多様な市民が地域課題について意見を交わし、合意形成する過程においては、地域課題に関する様々な情報を比較、検討しながら、現状の問題点を把握したり、目標像の設定をしたりするための学習の機会が不可欠である。錦澤滋雄は、市民参加の政策立案において、参加者が一堂に会して意見交換を行う「自由討議の場」や十分な討論を経て、合意形成を行う「意思形成の場」においては、参加者に対して十分な情報が提供されることが重要であると指摘している²⁾。またそこでは、行政が管理する基本的な情報提供に加えて、専門家による学習会、専門的知識を分かりやすく説明する進行役などが必要であ

ると述べている²⁾。このような政策立案のための学習は、実際の「市民会議」においても頻繁に行うことができる。例えば、2004年に「市民参加推進計画」を策定した「たかさき市民参加推進会議」では、策定過程の初期において、大学教授や職員による市民参加に関する講義や市民参加事業の現状に関する講義が実施されている³⁾。また2004年に策定された大和市自治基本条例の策定過程では、専門家や職員による講義や参加した市民による学習会が8回行われている⁴⁾。これらの市民会議のように、政策立案のための学習として、行政職員からの情報提供や専門家による学習会・講義が行われている事例は多い。その一方で、そこでの学習会の内容や情報提供の在り方など、政策立案のために求められる学習への支援の在り方については、ほとんど検討されていない。

II. 市民協働の政策立案における 学習に対する公立図書館の支援

A. 住民自治・地域の情報拠点としての公立図書館

2006年に文部科学省が設置した「これからの図書館の在り方検討協力者会議」の報告書『これからの図書館像：地域を支える情報拠点をめざして』（以下『これからの図書館像』）では、これからの図書館の在り方を以下のように提起している。

図書館には、住民の読書を支援するだけでなく、地域の課題解決に向けた取組に必要な資料や情報を提供し、住民が日常生活をおくる上での課題解決に必要な資料や情報を提供する等、地域や住民の課題解決を支援する機能の充実が求められる⁵⁾

このように、市民の主體的な課題解決を公立図書館が積極的に支援していくことの重要性が明確に指摘されている。このような地域・住民の課題解決に利用される図書館のことを「課題解決型図書館」と呼ぶことができる⁶⁾。

『これからの図書館像』では、地域の課題解決の例として、「子育て支援」「学校教育支援」「行政支援」「ビジネス支援」「健康・医療情報の提供」

「法律情報の提供」等が示されている⁵⁾。

課題解決型図書館の取組みでは、医療・健康やビジネス、法律など特定の主題分野に特化したサービスから子育て、高齢化、合併問題などの地域が直面する具体的な課題に着目し、解決につながる支援を行う事例まで、そのサービスの幅を広げてきている。特定主題に特化したサービスの中では、「ビジネス支援サービス」が他の主題分野と比べて積極的に展開されている。ビジネス支援サービスは、キャリアアップの図り方や起業の仕方などのビジネスに役立つ情報や資料を提供するものであり、コーナーの設置やレファレンスサービス、ビジネス領域の各種セミナーなどが行われている⁷⁾。2008年に実施されたビジネス支援協議会によるアンケート調査によれば、全国の公立図書館の192館でビジネス支援サービスが実施されていることがわかる⁸⁾。

こうした特定主題のサービス以外にも、高齢化や合併問題など、当該地域が直面する課題解決を支援する事例も現れている。このような支援では、テーマに関連した資料コーナーを設置したり、講座やセミナーが行われたりしている。例えば、茨城県伊奈町立図書館（現つくばみらい市立図書館）では、鉄道「つくばエクスプレス（以下TX）」の開業による駅の新設と町村合併という町にとって大きな変化をもたらす課題を敏感に察知し、TXと合併関連の行政資料や図書、雑誌、パンフレットやポスター、写真などを一か所に収集し、「TX & 伊奈町行政資料&合併情報コーナー」を設置した⁵⁾。宮城県立図書館では、団塊の世代の退職後の地域との関わりに着目し、健康、コミュニティビジネス、ボランティアなどの団塊の世代のニーズに合致するテーマの講座が3回にわたり開催されている⁹⁾。

さらに発展的に、地域全体が関わる公共的な課題の解決や市民協働の政策立案を支援する取組みも存在している。滋賀県東近江市立八日市図書館では、市民参加によるまちづくりを目指して設置された「まちづくり協議会」（自治体、ボランティアなどが連携して、安全、環境、教育などに関するまちづくり事業や計画策定などを行う組織）の

活動に着目し、そこで必要となる情報提供、技術の習得支援や人とのネットワーク作りの支援が行われていた。例えば、「地域課題発見のための情報検索能力向上支援」では、図書館資料を活用したり、司書の支援を受けたりしながら、地域課題を発見する方法や会議を進行したり、まとめたりするファシリテーターの役割を学ぶ講座が行われている¹⁰⁾。

山口県山陽小野田市立図書館は、市民協働の政策立案過程を支援する貴重な事例である。ここでは、「自治基本条例をつくる会」によって策定が進められている自治基本条例に対して、市民の意見を募る「パブリックコメント支援コーナー」が2008年5月から設置された。館長の津田恵子が同市の自治基本条例に関する会議やシンポジウムに積極的に参加しており、「自治基本条例とはなにか?」「なぜ市民が主体的に策定に関わらなければならないのか?」といったことについて市民が考えるために、「自治基本条例をつくる会」の活動内容や全国の自治基本条例の報告書の特別展示を図書館で行うことを説明し、自治基本条例策定に図書館が積極的に関わっていく姿勢を示している¹¹⁾。山陽小野田市立図書館の事例では、図書館が「自治基本条例をつくる会」と自治基本条例の策定の目的を共有して、条例を策定していく過程に参加し、部分的ではあるが連絡を取り合っており、支援体制を確立している。

市民の主体的な課題解決を支援する、課題解決型図書館の取組は、個人の課題解決のみならず、地域の公共的な課題解決を支援するまでに発展してきている。そしてさらに、東近江市立八日市図書館と山陽小野田市立図書館では、「まちづくり協議会」や「自治基本条例をつくる会」などの地域の政策立案に関わる人たちへの支援が既に始まっており、これらの事例は、図書館が政策立案に参画する市民や「市民会議」などの政策立案に取り組む組織を支援する可能性を示していると言える。

B. 研究目的

これまで述べたように、地方自治の実現に向け

ては、公開された情報を用いて、地域課題を共有し、協議する市民協働の政策立案が積極的に取り組まれている。政策立案過程においては、様々な情報を比較検討する学習の機会が不可欠である。実際の「市民会議」においても、専門家や行政職員による学習会などが行われているが、そうした学習への支援の在り方についてはほとんど検討が進められていない。一方で、公立図書館では、民主主義社会を構成する市民を支えるという使命をふまえながら、地域に役立つことを目的として課題解決支援の取組みが進んでいる。公立図書館の課題解決支援には、市民協働の政策立案をさらに促進させ、展開させていく大きな可能性があるが、その取組みは極めて限られた事例に留まっている。本研究の目的は、市民協働の政策立案における学習過程を明らかにし、その学習過程において必要となる情報・資料の収集、組織、共有、発信に積極的に関与する図書館の可能性を検討することである。

次のⅢ章では、市民協働の政策立案における学習過程を事例研究から明らかにする。事例研究を方法として用いる理由は、市民協働の政策立案過程を解明するためには、実際の政策立案活動の開始から終了までの展開を詳細に検討する必要があるからである。

対象となる事例は、東京都小平市の「小平市自治基本条例をつくる市民の会議」と埼玉県所沢市の「健康日本21：所沢市計画」（以下、健康とこころ21）の策定分科会选择した。この2つの事例を選択した理由は次のようなものである。

まず、小平市、所沢市が市民協働のまちづくりを積極的に推進しており、市民協働の政策立案過程を検討する手掛かりになる事例であることが挙げられる。小平市、所沢市はともに首都圏30km圏内に位置し、都心から郊外を走る私鉄沿線の成熟したベッドタウンである。そして昭和35年以降の高度成長期を背景に人口が増加した住宅地でもあるが、近年は少子高齢化が進み、新たなまちづくりの担い手を求めて、計画立案・実行への市民参加を積極的に取り組んでいる。

次に調査事例の選定にあたり、双方の事例に

は、政策立案に関わった当事者による既存の記録や資料、論文などが豊富に残っていたことが挙げられる。市民会議の事例の多くは、政策立案の過程を記録した資料がほとんど残っておらず、最終的な成果としての計画や条例のみが公開されている。また政策立案過程を記録した既存の文献は、「たかさき市民参加推進会議」の活動を検討した『市民会議と地域創造』や岸和田市自治基本条例の策定過程について述べた『使える！岸和田自治基本条例』など多数あるが、市民会議を指導した研究者によって書かれたものが大半であり、市民会議の参加者の実際の活動が詳しくわかる資料とは言い難い。

それに対して、小平市、所沢市の事例では、条例、計画策定に携わった参加者による記録や論文が豊富に残っている。「小平市自治基本条例をつくる市民の会議」では、会議に参加した市民によってまとめられた条例の策定過程の記録である『市民がつくった自治基本条例』が作成されている¹²⁾。加えて策定中に参加者によって更新されていたHPやブログの記録が残っている。また健康ところ21策定分科会では、計画策定の中心となった所沢市保健センターの山本昌江によって、「健康ところ21」の策定過程が考察された『地域組織活動における保健計画づくり：健康日本21所沢計画「健康ところ21」の取り組みから』などの8件の文献・雑誌論文がある。

このような小平市、所沢市の事例の特徴から、市民協働の政策立案過程を解明できる可能性が高く、また政策立案過程を支える情報にかかわる支援の在り方を検討してする手がかりを得ることが

期待できるため取り上げることにする。

C. 市民協働の政策立案事例の概要

1. 小平市自治基本条例をつくる市民の会議の概要

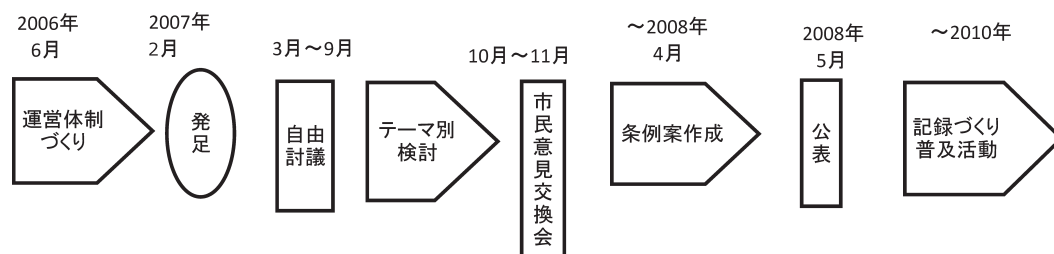
小平市自治基本条例をつくる市民の会（以下、小平市市民の会議）は小平市自治基本条例を策定するために設置された。公募市民64名で組織され、活動期間は2006年から2008年までである。テーマ別の4つの分科会ごとに月2回の検討会を重ね、自治基本条例の骨子案を作成した。骨子案をもとに、市民意見交換会を開き、幅広い市民の意見を取り入れながら、自治基本条例案を作成した。小平市自治基本条例は2009年12月に可決され、施行された（第1図）。

条例案提出後の2008年5月以降は、1年以上かけて中心メンバーによって、条例案策定過程を振り返った『市民がつくった自治基本条例』¹²⁾が作成されている。

2. 健康ところ21策定分科会の概要

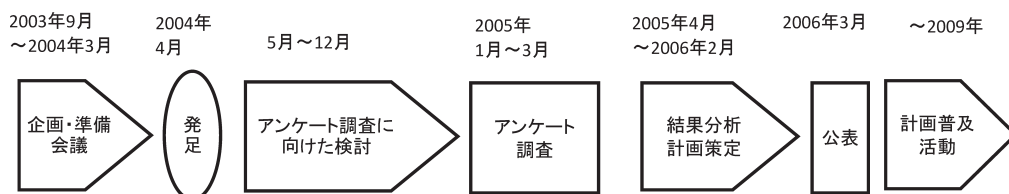
所沢市における健康ところ21策定の市民参加の場として設置された健康ところ21策定分科会は、市民や市職員、大学の研究者等の112名で組織され、活動期間は2003年から2006年までである¹³⁾。6つの分科会（幼児期～高年期）が設置され、月2回の学習会が2年間行われた。市民の健康実態についての質問紙調査を実施し、調査結果から明らかになった健康課題に対して、市民・行政が取り組む行動計画が策定された（第2図）。

健康ところ21策定分科会に関する資料及び記録について説明する。策定分科会では、2003年4月



第1図 小平市の自治基本条例策定の流れ
出典：文献12), p.25.

地方公共団体における市民協働の政策立案と公立図書館



第2図 健康日本21 所沢市計画策定の流れ
出典：文献13)，p.5.

の発足時から各分科会の会議の内容は議事録や記録として作成されている。また2006年以降には、健康とこころ21に関連する文献として、前述のとおり計画策定の中心となった所沢市保健センターの山本昌江による8件の文献・雑誌論文がある。

D. 研究方法

1. 調査方法

小平市市民の会議と健康とこころ21策定分科会の分析は、各市民会議に関わる記録、資料、関係者からの聞き取り調査の記録をもとに行う。小平市市民の会議の関係者へのインタビューは事務局となった行政職員2名、参加した市民4名の全6名に対して行った。次に、健康とこころ21策定分科会との関係者へのインタビューは、健康とこころ21策定分科会の事務局である保健師1名と参加した市民の4名、全5名に対して行った。

双方の市民会議のインタビューは基本的に一対一で、1回2～3時間程度行った。インタビューは、市民協働の政策立案過程を把握するため、テーマに関連した出来事や状況を詳細に得るのに適しているナラティブ・インタビューを行い、活動の時系列に沿って、参加者個人や市民会議全体として、どのような学習が行われ、その学習をどのように深めていったのか、また学習活動における資料・情報の収集・利用について尋ねた。インタビューによって得たデータはすべてテキストに書き起こしている。

2. 市民協働の政策立案過程

ここでは、インタビューデータの分析の前に、「市民協働の政策立案過程」を第1表のように作

成した。「市民協働の政策立案過程」の作成は、小平市、所沢市の事例に関連する記録や論文（小平市の事例では、『市民がつくった自治基本条例』、所沢市の事例では前述の山本昌江による8件の論文）とインタビューデータを基に、小平市、所沢市の事例に共通する出来事や関係者の行為を抜き出して、双方の事例の時間軸に沿って再構成した。加えて、作成にあたり吉村輝彦ら、佐藤徹による政策立案過程を参考にした。吉村輝彦らは中野区の15地域で実施された都市計画策定のための「まちづくり協議会」の調査を基に、議論される内容に着目した5段階からなる「地域提案プロセスの策定段階」（地域の将来像を提案するプロセス）を提起している¹⁴⁾。まず第1段階では、地域の現状把握と協議進行方法の決定がなされる。第2段階では、地域の特性や課題を探し、整理・評価がなされる。第3段階では地域課題の解決策が検討され、第4段階では、地域の目標や将来像が決定される。そして第5段階では、提案としてまとめられるとしている。

これに対し、佐藤徹は、議論の内容の変化に加えて、参加する市民と行政職員の働きや役割を明らかにし、特に行政職員の視点で「市民会議方式」を支援する具体的提案を含んだ政策立案過程を提起している³⁾。自身の関わった「たかさき市民参加推進会議」の事例をもとに、「総合計画策定における市民会議プロセスの基本モデル（5段階モデル）」（以下、5段階モデル）を提示している³⁾。まず初動期では、行政職員による趣旨説明とメンバーの自己紹介が行われ、また進行方針等の検討が行われる。ここでは会議のファシリテーターの選出や会議運営と全体のマネジメントが課

第1表 市民協働の政策立案過程

準備段階	政策立案のための準備 政策に関する先進事例・当該自治体の調査研究、政策のテーマを決定する。参加者を決定し、協働関係を構築する。テーマに沿った協働の課題解決学習のための基本設定（役割、組織化、策定行程の決定）
策定段階	政策を立案する
発足期	計画のテーマや策定プロセス、策定メンバーが決定し、策定メンバーを対象とした事前の説明会を経て、市民会議が発足する。
共有期	計画策定の目的と策定方法を共有する。メンバーのそれぞれの立場からの関心領域・問題意識を基に、テーマについての現状を共有する。
検討期	共有期で把握した現状を踏まえて、パブリック・インボルブメントや政策を文章化することをにらんで、現状の課題を検討し、構造化し、課題の解決策を検討する。
パブリック・インボルブメント期	検討期での構造をふまえて、多くの市民の意見や正確な地域の実態を地域の将来像やその実現対策に反映させるため、より多くの地域の構成員の参加を呼びかけ、議論の場を市民会議メンバーの外に開く。
策定・表明期	パブリック・インボルブメント期で明らかになった地域の現状・課題を基に、目標・課題解決のために必要な取組についてさらに検討を重ねる。検討された地域の現状・課題、目標、課題解決のために必要な取組みを報告書として文書化する。策定した計画をシンポジウムやフォーラム等で外部に報告・発表する。
実行段階	策定した政策の実行や普及活動

題になると指摘している。次に学習期では、テーマに関する学習会が行われ、現状と課題が把握される。ここでは参加者の関心領域の把握と情報共有が課題とされ、そのための行政職員や外部の専門家による学習会が不可欠であると指摘している。さらに創造期ではグループ討議によって、まちの将来像とその実現方策の検討がなされる。また合意形成期では会議全体で意見調整を図り、提言書が作成される。ここでは行政職員が参加者の想いを一つにまとめることが課題とされている。最後に報告期では、作成した提言書を行政に提言し、シンポジウムやフォーラムで発表するとされている³⁾。

次に、作成した「市民協働の政策立案過程」(第1表)について説明する。「市民協働の政策立案過程」では、3つの段階(準備段階、策定段階、実行段階)に整理し、さらに策定段階を5つのフェーズに分けて整理した。作成した「市民協働の政策立案過程」では、「策定段階」の各期における議論の内容について、議論の内容の変化を追った吉村ら、佐藤による政策立案過程を参考にした。また、参加する市民や行政職員の活動や役

割に着目した佐藤の5段階モデルを参考に、議論の内容に加え、参加する市民や行政職員、市民会議全体の具体的な活動を取り入れた。さらに、吉村ら、佐藤の政策立案過程では触れられていないが、小平市、所沢市の市民会議では行われている政策立案前の準備のための段階と立案後の政策を実現、普及していく段階を「準備段階」、「実行段階」として表した。

まず準備段階では、行政職員が政策立案の基盤となる事前計画を検討する。事前計画には、政策テーマや策定方法・行程、メンバー候補、組織内の役割分担等の政策立案のための必要事項が含まれる。そのため担当職員は他自治体の先行事例や当該自治体の関連政策の検討、先進事例の視察、当該自治体の実態調査などの調査・研究を行う。事前計画が決定されると、政策立案に関わるメンバーに参加を呼びかける。次に策定サイクルでは、行政職員と市民による政策立案が行われる。

次の策定段階では、参加メンバーによる政策立案が実施される。この策定段階は5つのフェーズ(発足期、共有期、検討期、パブリック・インボルブメント期、策定・表明期)で整理することが

できる。まず発足期では事前の説明会を経て、策定会議が発足する。組織の立ち上げが中心となるこのフェーズを発足期と称した。このフェーズは佐藤の5段階モデルの初動期に当たる。次に共有期ではメンバー内で政策策定の目的と策定方法を共有する。このフェーズは佐藤の5段階モデルの学習期にあたる。そして、メンバーの関心領域・問題意識を基に、テーマについての現状を共有する。さらに検討期では、共有期で把握したテーマに関する現状を踏まえて、現状の課題を検討し、構造化し、課題の解決策を検討する。このフェーズは佐藤の5段階モデルの創造期にあたる。パブリック・インボルブメント期では、多くの市民の意見や地域の実態を地域の将来像やその実現対策に反映させるため、地域の構成員に対して参加の場を拡大する。ここでは、小平市、所沢市の市民会議は、共に市民の意見や意識を把握するための会議や調査を行っている。市民会議以外の市民に参加の機会を広げるという点で、佐藤の5段階モデルの合意形成期とは異なるためパブリック・インボルブメント期とした。策定・表明期では、パブリック・インボルブメント期で明らかになった地域の現状・課題を基に、目標・課題解決のために必要な取組についてさらに検討を重ねる。そして検討された地域の現状・課題、目標、課題解決のために必要な取組を報告書として文書化する。このフェーズは佐藤の5段階モデルの報告期に当たる。

最後に、実行段階に移ると、策定した政策を現実に実行していく取組が行われる。

3. 分析方法

インタビューデータの分析は、図書館の支援の可能性を探るため、市民会議関係者の学習に着目した。テキストに書き起こした各市民会議の関係者のインタビューデータから、学習に関連するキーワード（分かる、理解する、調べる、知る、知識、情報、詳しい）を含んだ発言例を抽出した。これらの学習に関連するキーワードは、図書館の支援として想定される知識・情報に関連する活動や事柄であることを理由に選定した。

次に、抽出した発言例から学習活動・課題の論点を明らかにした。ここでは、分析ワークシートを作成し、発言例を集め、それぞれの発言例を包括する学習活動・課題をまとめた。さらに、作成した学習の論点为先の「市民協働の政策立案過程」（第1表）のどの段階、期に見られるのかを分析の視点とした。

III. 市民協働の政策立案過程の事例分析

本章では、小平市及び所沢市の事例における政策立案の際の学習過程の分析結果について述べる。以下では、学習過程の各フェーズの内容を、「学習活動・課題の名称とその定義」「学習活動・課題が見られる政策立案過程の各段階・各期」「発言例」「発言例の解釈や疑問点をまとめたメモ」から構成される表に整理することによって、分析結果を提示する。

A. 小平市の自治基本条例策定における学習過程の分析

策定段階の発足期においては、行政職員の策定プロセスの検討と実行における不安が主要な課題となっている（第2表）。策定段階の発足期は、小平市自治基本条例をつくる会の構成員（以下、メンバーと呼ぶ）が集まり、市民会議が発足する段階であるが、行政職員AとBの発言から、この段階では行政職員は、市民会議を運営していくことに対する不安感や経験不足を実感していることがわかる。

また、同じく策定段階の発足期においては、メンバーの政策テーマへの事前知識の乏しさが問題となっている（第3表）。この段階では、市民C、D、E、Fの発言から、メンバーの多くは策定する条例についての知識や情報をほとんど持っていないことがわかった。中には市民Fのように、事前にインターネットで条例について調べるメンバーもいたが、メンバーの多くが条例策定に関心を持ちながらも、条例についての知識・情報を得ないままに会議に参加していたことがわかる。

次に市の現状や課題についてメンバー同士の意見を話し合う共有期においては、メンバーは人間

第2表 策定段階の発足期における行政職員の策定プロセスの検討と実行における不安

学習活動・課題	行政職員の策定プロセスの検討と実行における不安
定義	行政職員は会議運営・進行への理解・経験不足のために不安を感じている。
政策立案過程	策定段階の発足期
発言例	<ul style="list-style-type: none"> * 私たち自身もよくわかっていなかった。正式な会議になっていない段階だったから。最初、大会議室に60人が並んでいる姿は、すごい雰囲気でしたよ。(行政職員A) * 誰も話もなんにもしないですもの、しーんとなって、怖かったよね。みんなわかんないから、それぞれ、転々できているから。何回か来ているけど、それぞれ考え方がわからないから。(行政職員B)
メモ	<ul style="list-style-type: none"> ・行政職員は会議がどう進行していくのかわからず、不安を感じている。 ・市民参加の政策立案経験は会議の運営や実行に関係するののか。

第3表 策定段階の発足期におけるメンバーの政策テーマへの事前知識の乏しさ

学習活動・課題	メンバーの政策テーマへの事前知識の乏しさ
定義	政策テーマについて事前の知識がある人は少ない
政策立案過程	策定段階の発足期
発言例	<ul style="list-style-type: none"> * 自治基本条例についてわかっていたのは、2, 3人でしたよ。(市民C) * 参加した時点では、そういう情報・知識はまったくなかった。(市民C) * わからない、私はただおもしろそうだから行って見た。(市民D) * 説明会は大きく分けて2段階あって、1つは辻山先生の講演会があった。それは、「自治基本条例とはそもそも何のためなのか。」ということから始めて丁寧に説明されたので、まちづくりの中で、自治の中で自治基本条例の意味がそこで初めてわかった。(市民E) * ネットで検索なんかはしてみましたけれども、かなり勉強しても、自治基本条例ってまいちよくわからないという感じをもっていました。(市民F)
メモ	<ul style="list-style-type: none"> ・条例について事前の知識を持つ人は少数。 ・関心を持って事前に調べようとする人もいるが、多くは何も知らないままに初回の会議に参加するのではない。

関係をつくるのが主な課題となる(第4表)。この段階では、市民C、Fの発言から、議論の基盤となるメンバーの人間関係の構築に多くの時間が割かれている。初対面のメンバー同士がすぐに条例について議論を始めることは難しく、まずは互いにどんな人なのか知ることが本格的な議論を始める前に必要だったことがわかる。

さらに策定段階の発足期から検討期にかけては、職員による情報収集・提供がなされていたことがわかる(第5表)。職員はインターネットを利用して、他自治体の条例文や他自治体が条例を検討するのに用いた資料などを収集している。加えて、メンバーへの情報提供も行っている。この情報提供の内容は、メンバー全員が共有すべき基本的な情報とメンバーの要求に合わせた情報であ

る。前者の基本的な情報とは、小平市の政策やその取組に関する情報と他自治体の条例に関する情報である。後者のメンバーの要求に合わせた情報とは、議論の方法論を学ぶ学習会や特定のテーマについての他自治体の取組など、議論を進める中でメンバーが求める特定の情報を指す。

また同じく策定段階の発足期から検討期においては、提供を受けたメンバーの視点から見た職員の情報提供の効果が主な焦点となっている(第6表)。この段階では、市民C、E、Fの発言から、行政職員の情報提供によって、条例に関する事前知識が補われ、議論の基盤となる基本知識・情報が得られていたことがわかる。また、市民Fの発言から、自ら情報収集を積極的に行わないメンバーにとっては、職員による情報提供が議論を進

地方公共団体における市民協働の政策立案と公立図書館

第4表 策定段階の共有期における人間関係をつくることへの努力

学習活動・課題	人間関係をつくることへの努力
定義	議論の基盤となる人間関係を構築することに時間を要する。
政策立案過程	策定段階の共有期
発言例	<ul style="list-style-type: none"> * 会議の時に発言の多い人だとか、または非常に感情的な発言をする人だとか、…<u>だんだんわかるようになる</u>には月2, 3回の会合を3か月かかるでしょう。(市民C) * <u>人を知るって</u>いう意味ではよかったですから…1年半くらいで作らなくてはいけないときに、あの3か月はもったいなかったなとも思います。(市民F)
メモ	<ul style="list-style-type: none"> ・議論を始める前に、基盤となる人間関係をつくる必要があった。人間関係づくりに多くの時間を割いた。 ・なぜそれほど時間を必要としたのか。議論の共通基盤がないためか。

第5表 策定段階の発足期から検討期における職員による情報収集・提供

学習活動・課題	職員による情報収集・提供
定義	職員によるインターネットを利用した情報収集と共有すべき基本情報と議題に合わせた情報の提供
政策立案過程	策定期の発足期～検討期
発言例	<ul style="list-style-type: none"> * <u>全員の共通の情報・知識として持っていない</u>てはならないことに、ついでに大きく情報提供なりはしています。それ以降については、例えば、住民投票について話すときに全国的な状況とか他の事例とか、<u>それぞれの議題に沿った情報提供が求められていた</u>感じでした。(行政職員A) * メンバーから、<u>全国的にこういう内容についてはよその自治体でどのように規定しているか、市の業務でこういうことについてはどのようなやり方をしているのか</u>といったこと、<u>について言われたときに、資料提供をしていた</u>。こちらから提供するというよりも、<u>メンバーからの要望があったら資料を提出していた</u>という感じです。(行政職員B) * ネットの普及というの<u>はすごく大きかった</u>。我々にしても他の市の事例で、<u>他の市で事例の検討に使った資料とかが手に入る</u>ので、<u>すごくそこはよく使ったんですよ</u>。(行政職員B) * <u>合意形成の</u>があるねとか、<u>市全体についての学習会</u>があるねとかは、世話人会で出していったんですよ。…<u>世話人会に市の人も同席</u>してるから、「わかりました。こういうイメージですね。じゃあ、具体的に組み立てて用意していきます」とう感じで、<u>割と市についての情報は市の人がまとめてくださった</u>。(市民E)
メモ	<ul style="list-style-type: none"> ・職員はインターネットを利用して、他自治体の事例（条例文、条例を作る際に使用した資料）を調べている。 ・議論するにあたって共有すべき基本情報（小平市の政策・取組、他自治体の条例）の提供 ・メンバーの議論、要求に合わせた情報提供

めるうえで重要な情報源になっていたこともわかる。その一方で市民Eの発言からは、メンバーの求める情報と職員が提供する情報に相違がある場面もあり、職員による情報提供がメンバーの議論に効果的に活用されないこともあったことがわかる。

次に、条例の骨子案を作成する策定段階の検討期では、メンバーによる情報収集が行われている（第7表）。ここでは、行政職員B、市民C、Eの発言から、メンバーがインターネット等を活用しながら、他自治体の条例文やその政策、取組みな

どについて情報を集め、その情報をメンバーと共有しながら、議論を深めていたことがわかる。反対に、市民Fの発言からは、情報収集に積極的なメンバーだけではなく、職員からの情報提供に支えられていたメンバーの存在も確認できる。

さらに条例案を策定する検討期から、条例案をもとに多くの市民の意見を求めるパブリック・インボルブメント期にかけては、市民会議外への情報提供（公開）の必要性が課題となっている（第8表）。ここでは、行政職員B、市民C、Fの発言から、メンバーが、条例に関する議論を市民会議

第6表 策定期の発足期から検討期における職員の情報提供の効果

学習活動・課題	職員の情報提供の効果
定義	議論の基盤となる基本知識・情報の入手
政策立案過程	策定期の発足期～検討期
発言例	<p>*自治基本条例というのがよくわかっていなかったんで、彼がこういうものを作ってくれたことによってね、…個別の細かい内容も分かるし、全体像も分かるという意味では、こういう勉強をして、この資料を提供してもらったことで、すごく僕らの理解が深まったということと言えますよ。(市民C)</p> <p>*最後に追加で、議論の進行に合わせていた学習会はよかったですね。前段の方の財政とか、そういう基本の学習会もこれはまあ、情報として大事だったと思います。ただ「どんなまちにしたいか」と学習会を両方することができなかったんで、学習会は学習会で独り歩きしてしまったなというのが反省です。(市民E)</p> <p>*議論していく中で例えば、他の自治体のオンブズマンの事例が知りたいとなったら、事務局のほうで、市のほうで準備してくれました。で次の会合でそれができて、それをもとに議論するような形でしたね。(市民F)</p>
メモ	<ul style="list-style-type: none"> ・政策テーマについて基本的なことがわかるようになる。 ・行政職員の情報提供をもとに議論をしていた。メンバーの情報収集を行政職員が補っていたのではないか。 ・職員によって提供された学習会とメンバーが実際に学びたいことが異なっていたこともあった。

第7表 策定段階の検討期におけるメンバーによる情報収集

学習活動・課題	メンバーによる情報収集
定義	メンバーは関心あるテーマについての積極的な情報収集を行っていた。
政策立案過程	策定期の検討期
発言例	<p>*ネットの普及というのはすごく大きかった。我々にしても他の市の事例で、他の市で事例の検討に使った資料とかが手に入るんで、すごくそこはよく使ったんですよ。それで市民の会議の人もそうなんですけれど、…だから、そこは市民の会議の方もすごくいろんなところを調べてきて、こういうのもある、こういうのもあると。(行政職員B)</p> <p>*ホームページみているとわかるので、こんなことやっているみたいだぞということだね、そのやり方をコピーしてみんなに配ったり、議論したりしましたけどもね。(市民C)</p> <p>*4つの部会でかなりそれぞれの分野について専門的に調べて担当したし、それぞれの分野に興味がある人が集まったという。だからけっこう深く調べたし、深い資料が部会の中で共有された。(市民E)</p> <p>*議論していく中で例えば他の自治体のオンブズマンの事例が知りたいとなったら、事務局のほうで、市のほうで準備してくれました。で次の会合でそれができて、それをもとに議論するような形でしたね。(市民F)</p>
メモ	<ul style="list-style-type: none"> ・インターネット等を活用しながら先進自治体の条例、政策、取組みを積極的に調べ、他のメンバーと共有している。 ・情報収集には積極的ではないメンバーは行政職員によって提供される情報・資料を頼りにしていたのではないか。

の外の市民に開き、多くの市民の意見を求めることの重要性を感じていることがわかる。また、行政職員Bの発言からは、多くの市民の意見を集めるために広報に力を入れていたこともわかる。さらに市民Cの発言からは、条例案について市民の意見を求める市民意見交換会において、市民への

情報提供の乏しさから、市民が条例案について意見しづらい場面があったことも確認できる。

B. 所沢市の健康計画策定における学習過程の分析

準備段階では、行政職員による事前の調査研究

地方公共団体における市民協働の政策立案と公立図書館

第8表 策定段階の検討期からパブリック・インボルブメント期における市民会議外への情報提供（公開）の必要性

学習活動・課題	市民会議外への情報提供（公開）の必要性
定義	参加メンバーが市民会議の議論を市民に公開する重要性を感じている。
政策立案過程	策定段階の検討期～パブリック・インボルブメント期
発言例	<p>*たより全12号を5.6人で企画を練って…6千部くらいで配った。多くの人に知ってもらわなくてはしょうがないということで始めた。(行政職員 B)</p> <p>*かなり難しかった。あらかじめ(骨子案の資料を)配布するっていても配布のしようがないしね、だからその場で渡すしかないんだけど…だから第二次意見交換会をやったわけです。最初は意見交換会は一回だけのつもりだったの。…第一次意見交換会だけだと、そんなもん急に(骨子案)を渡されたって、<u>わからないではないかという議論がかならず出るだろうし。(市民 C)</u></p> <p>*これをみなさんに知っていただいて、少しでも関心をもってもらおうということが、市民の会議の成功するポイントのひとつ、<u>すごく重要なことだと思ったので、できるだけ情報は密に出していく。(市民 F)</u></p>
メモ	<ul style="list-style-type: none"> ・市民に条例の内容や市民会議を知ってもらうための努力。 ・条例を多くの市民に知ってもらう必要性を感じている。 ・事前の情報提供がないと市民意見交換会に参加する市民は、条例案に意見を述べるのが難しいのではないか。

第9表 準備段階における行政職員による事前の調査研究

学習活動・課題	行政職員による事前の調査研究
定義	行政職員は計画策定のための事前調査を行っているが、必要な情報が得られない場合もあった。
政策立案過程	準備段階
発言例	<p>*大きい都市で財政も豊かなところで言うところ豊田市、<u>それから資料は全国いろんなところから、ネットで引けますのでね、集めたんですけれども。…すごくいっぱい学べたんですけど、どんなふうに作っていったら民主的な策定ができるんだろう。というあたりはいまいちわからなくて。(行政職員 G)</u></p>
メモ	<ul style="list-style-type: none"> ・健康計画に関する先進自治体の調査研究を行う。 ・先進自治体の調査を行ったが、そこから所沢市の計画に適した住民参加の手法を得ることが難しかったのではないか。

が行われている（第9表）。ここでは、職員Gの発言から、職員はインターネットを活用したり、他自治体の視察を行ったりして健康計画策定の事例を調査し、計画策定の方法の検討を行っていたことが分かる。しかし、住民参加の手法と言う点では、検討した事例の中から有用な情報が得られなかったことがわかる。

策定段階の発足期では、メンバーの政策テーマへの事前知識の乏しさが課題となっている（第10表）。ここでは、市民H, I, Jの発言から、メンバーは自身の関心領域の範囲内で健康課題について問題意識は持っていたが、健康計画や各世代の健康課題の現状などへの知識や情報が乏しかった

ことがわかる。また、市民Hの発言からは、市民が主体となって市の計画を策定することについて馴染みがないメンバーもいたことがわかる。

さらに、策定段階の共有期から検討期にかけては、メンバーによる情報収集とその効果が主な焦点となっている（第11表）。ここでは、行政職員G、市民Iの発言から、メンバーが自分の所属する団体やネットワークから情報（テーマに関連する現状や課題）を集めて、その情報を会議の場で共有していたことがわかる。さらに、市民J, Hの発言からは、メンバーの提供する情報が、他のメンバーにとって新鮮であり、テーマについて理解を深めることに役立っていたことが分かる。

第10表 策定段階の発足期におけるメンバーの政策テーマへの事前知識の乏しき

学習活動・課題	メンバーの政策テーマへの事前知識の乏しき
定義	会議に参加する以前に、政策テーマに関する予備知識がない
政策立案過程	策定段階の発足期
発言例	<p>* <u>一番わからなかったことは策定委員会ということでしたね。…だから5年後というのが、子育てをしている人たちにとって、5年後とかその後のこととかが、なかなかやっぱり理解し難かったですね。(市民H)</u></p> <p>* <u>介護者にもいろいろいるという、はっきりとした知識も持っていなかったですからね。…そういう人たちの親御さんのご苦勞をお聞きして、大変だなと思った…その程度の知識でしたからね。(市民I)</u></p> <p>* <u>いえいえ、全然わかっていなかったです。だから、その中のどなたかが…早稲田大学の助教授なんですけど、…やっぱりその小学生の実態とかを知ってらっしゃって、教えてくださいましたんですけれども。(市民J)</u></p>
メモ	・計画策定（市民が参加して計画を作る具体的イメージ）そのものへの理解や経験がないのだろうか。

第11表 策定段階の共有期から検討期におけるメンバーによる情報収集とその効果

学習活動・課題	メンバーによる情報収集とその効果
定義	メンバーは自分の属する団体から情報を集めてくる。提供される情報は他のメンバーにとってテーマについての理解を深める情報源になっている。
政策立案過程	策定段階の共有期～検討期
発言例	<p>* <u>自分たちのネットワークで探せる情報を集めてきて、それは全国の情報はどうなっているのかなとか、そういうのを集めて、資料として持ってきてくださることもありました。…新聞資料なんかでね、切り取ったりしている資料を持ってきたりだとかね。(行政職員G)</u></p> <p>* <u>本当に、それぞれ、驚きが、本当に驚くことが多かったです。それぞれがそうでした、知らなかったんですよ。(市民H)</u></p> <p>* <u>自分の立場に関係したことがあると、みんなさん切り取って、プリントしてみんなに見てもらおうということをやっているようですけどね。(市民I)</u></p> <p>* <u>会に持ち帰って、報告と、その次の会議についてどんなことを要望されるかということで、それをまた次の会議に持ち寄ってということをやりましたね。…報告して、会員の人たちに次の会議での要望があったら、お伝えして、だからなるべくそういう人たちの意見が（会議に）反映できるように努めたつもりではあります。(市民I)</u></p> <p>* <u>(初めて知ることが) あったんです。私たちが踏み込めない部分にいらっしゃる方も多いので。(市民J)</u></p>
メモ	<p>・メンバーが各自の属する団体やネットワークからの現場の意見（現状や課題）を集めてくる。関心のあるテーマについての情報収集を普段から行っている。</p> <p>・属する団体やネットワークが異なると、同じように乳幼児に関わっていても持っている情報（現状や課題）が異なることに驚きを感じている。</p>

次に市民の健康状態を調べるためのアンケート調査を行った策定段階の検討期においては、専門家による情報支援が焦点となっている（第12表）。ここでは、行政職員G、市民I、Jの発言から、専門家による情報提供がメンバーのテーマへの理解を助けていたことがわかる。また、行政職員Gの発言からは、専門家が、健康計画策定に適した研究・調査方法や事前知識・情報の提供を

行っており、議論を深めるのに必要となる専門的知識を補っていたと考えられる。

次に、アンケート調査結果を計画としてまとめる策定段階の策定・表明期から、計画を実行に移す実行段階においては、市民会議の外への情報提供（公開）の必要性が課題となる（第13表）。ここでは、市民H、Jの発言から、作成した計画を多くの人に知ってもらう必要性を感じていること

地方公共団体における市民協働の政策立案と公立図書館

第12表 策定段階の検討期における専門家の情報支援

学習活動・課題	専門家の情報支援
定義	専門家の情報提供がテーマの深まりを支えている
政策立案過程	策定段階の検討期
発言例	<p>*そこには専門性というのが必要になってくるんですね、…一つ例に言えば、思春期の女性の痩せの問題、拒食症の問題も取り上げたかった、そういうときにどういう風に聞いていったらいいんだろう。聞いていい項目と聞いてはいけない項目もあるし、そういうことってやはり私たちは素人なので、この項目を聞きたいんだけど、<u>どうやって聞いていいかわからない</u>ですよ。(行政職員G)</p> <p>*確かに大学の先生が専門的なことを話してくれば、<u>知らなかったことをいっぱい知ることができる</u>。(市民I)</p> <p>*いえいえ、全然わかっていなかったです。だから…この先生なんか、<u>そういうことを調べていらっしゃる</u>だったので、早稲田大学の助教授なんですけど…やっぱりその小学生の実態とかを<u>知ってらっしゃって、教えてくださった</u>んですけども。(市民J)</p>
メモ	<ul style="list-style-type: none"> ・テーマを深める過程で、必要になる研究・調査方法や事前知識・情報を与えてくれる。 ・専門家の情報提供が職員やメンバーの理解を助けていたのではないかと感じる。

第13表 策定段階の策定・表明期から実行段階における市民会議の外への情報提供（公開）の必要性

学習活動・課題	市民会議の外への情報提供（公開）の必要性
定義	計画について多くの人に周知する必要性を感じている
政策立案過程	策定段階の策定・表明期～実行段階
発言例	<p>*やっぱりよく見てくれてね、具体的にわかりやすく、パネルが楽しいみたいな感じなので、受け取りやすいんですよ。でお父さんがすごくよく見てくれるんですよ。(市民H)</p> <p>*そうするとやはり広がらない。本当はこれをばらして乳幼児期なら幼稚園・保育園とか、<u>小学校にはこの児童生徒期を配るとか、そういうことが所沢市の中だけでもあってもいいんだ</u>けど、やっぱりそれができなかった。(アンケートをした人に結果を配るとか) <u>それもやったほうが良いと思ったんだけど、それもできなかったみたい。だからこれがこんなに調べたのに、みんなに配る時はこれが、三つ折りみたいなのに凝縮されてしまっ</u>て。(市民J)</p>
メモ	<ul style="list-style-type: none"> ・自分たちの調査結果を他の市民にわかりやすく伝えていこうとしている。 ・調査結果を多くの人に知ってほしいと感じている。市が配布した資料では情報提供が不十分だと感じている。

が分かる。また、市民Jの発言からは、実際に行われた計画内容を周知するための資料配布が不十分であり、市民へのさらなる情報提供が必要であると感じているメンバーもいたことがわかる。

C. 政策立案過程における学習活動・課題の論点

ここでは、2つの事例に基づいて作成した政策立案過程における学習活動・課題の7つの論点について説明する。この7つの論点は、小平市、所沢市の事例から作成したそれぞれの学習活動・課題を合わせ、そして共通するものは統合して作成した。それらは、①行政職員の事前研究と会議発足における不安、②メンバーの政策テーマに関する

事前知識の乏しさ、③人間関係をつくることへの努力、④メンバーによる情報収集、⑤行政職員による情報収集・提供、⑥専門家による情報支援、⑦市民会議外への情報提供（公開）の必要性である。

1. 行政職員の事前研究と会議発足における不安

担当職員は政策立案のための事前検討の際や、実際に会議が発足し、会議を運営する際に悩みを抱えている。所沢市の事例では、政策立案のための事前検討の際には、職員は収集した先行事例の中から有用な事例を得るのに苦労している（第9

表)。また小平市の事例では、会議運営の際には、担当職員は会議を始動することに不安を感じている（第2表）。不安を感じる原因の一つとして、担当職員の市民協働の政策立案の実施経験が浅いことが考えられる。

2. メンバーの政策テーマに関する事前知識の乏しさ

メンバーは、市民会議に参加する以前に、策定する政策についての知識や情報を持っていない場合が多い。2つの事例では、メンバーは政策テーマに関心を持ちながら会議に臨んではいるものの、政策テーマについて事前に調べようとするメンバーは少ないことが分かった（第3表、第10表）。

3. 人間関係をつくることへの努力

テーマについての議論を始める前提として、メンバーは互いにどのような人なのか知り合うことを必要としていたことがわかる。小平市の事例では、市民会議が発足して直ぐに政策についての議論を始めることは出来ず、まず互いを知り、人間関係をつくることに多くの時間が割かれている（第4表）。

4. メンバーによる情報収集

メンバーは、政策テーマに関する情報収集を積極的に行っていた。2つの事例では、メンバーがインターネットを使用し情報収集したり、自分の属する団体から意見を集めたりしていた（第7表、第11表）。一方では、情報収集にそれほど積極的ではないメンバーは、職員から提供される情報に依存していたこともわかった（第7表）。

5. 行政職員による情報収集・提供

担当職員が市民会議全体で共有すべき基本事項やメンバーの要求を受けた事柄について情報提供を行っている。小平市の事例では、担当職員から提供された情報から、メンバーが基本的知識を得ていたことがわかる（第5表）。また、情報収集にあまり積極的ではないメンバーにとっては重要な情報源であったこともわかる（第6表）。

6. 専門家による情報支援

メンバーは、議論を深めるのに必要な専門的知識・情報の提供を専門家から受けていたことがわかる。所沢市の事例では、専門家が計画策定に適した調査方法や基本情報などの提供を行って、議論に必要な専門知識を補っていたことがわかる（第12表）。

7. 市民会議外への情報提供（公開）の必要性

メンバーが、市民会議の活動や政策に関する情報を会議に参加していない市民に広めるための取組を重要視していることを指す。事例では、広報誌やホームページ、パンフレット等を作成し、市民へ情報発信を行っていたが、中には情報公開が不十分であると感じているメンバーもいた（第8表、第13表）。

IV. 市民協働の政策立案における学習過程に対する公立図書館の働きかけ

ここでは、Ⅲ章で明らかにした政策立案過程における学習活動・課題の論点を基に、市民協働の政策立案過程（準備段階、策定段階、実行段階）に沿って、市民協働の政策立案過程への公立図書館の支援の可能性を検討する。

まず、政策立案過程における学習活動・課題の7つの論点を、情報・知識に関わる学習と精神状態に関わる学習に区別した。情報・知識に関わる学習活動・課題は①行政職員の事前研究と会議発足における不安、②メンバーの政策テーマに関する事前知識の乏しさ、④メンバーによる情報収集、⑤行政職員による情報収集・提供、⑥専門家による情報支援、⑦市民会議外への情報提供（公開）の必要性である。

次に、精神状態に関する学習は、③人間関係をつくることへの努力とした。

A. 情報・知識に関わる学習への支援

1. 職員による調査・研究への支援（準備段階～策定段階の発足期）

準備段階では、行政職員によって政策立案の基盤となる事前計画（政策テーマや策定行程、メン

バー候補、組織内の役割分担等)が検討される。事前計画には、政策テーマなどの政策立案に必要な事項が含まれる。事前計画の検討のため、担当職員は他自治体の先事例や当該自治体の関連政策の検討、先進事例の視察、当該自治体の実態調査などの調査・研究がなされる。そして、策定段階に移ると、発足期では、事前計画、メンバーが決定され、事前説明会を経て、市民会議が発足する。

この段階では、「①行政職員の事前研究と会議発足における不安」が課題となっている。例えば小平市の事例では、担当職員が市民協働の政策立案の担当経験が浅く、市民会議を運営することに不安を感じていた。また所沢市の事例では、政策に関する先進事例の視察や当該自治体の実態調査等の事前研究に力を入れていたにもかかわらず、必要な情報が得られないという課題も抱えていた。

この段階での図書館の支援は、政策立案への理解・経験不足を補うために、市民協働の政策立案の事前検討のための情報支援と市民との結びつきをつくることが考えられる。職員による市民協働の政策立案の経験不足を直接的に補うことは図書館にとっては難しいが、職員による計画策定に必要な事前研究を支援することで、計画策定への不安を和らげ、その自治体の政策立案に必要な情報を量と質の面で増やすことができると考えられる。

まず、政策立案の事前研究への情報支援では、図書館は担当職員の相談を受けながら、政策策定に必要な資料・情報を集め、パスファインダーや資料リストを作成し、提供する。小平市、所沢市の例で言えば、他自治体の自治基本条例、健康日本21計画などの、政策に関連する他自治体の条例・計画などである。また市民との結びつきをつくるには、地域で積極的に活動する市民が集う図書館において、行政職員と市民との接点を作り出すことである。図書館は既にボランティアやサークル、自治会など地域で積極的に活動する人たちが集い、活動を行う場でもある。そのような地域で活動する人たちを招き、図書館で政策・計画立案に関する事前説明会を行うことによって、行政職員にとって、地域課題を知ったり、潜在的な市民会議のメンバーに出会ったりする機会になるの

ではないだろうか。

2. メンバーの基本的知識の共有を支える（発足期から共有期）

発足期では事前の説明会を経て、市民会議が発足する。ここでは、行政職員や市民メンバーの代表から、政策の目的や策定行程などが説明される。次に共有期ではメンバー内で政策策定の目的と策定方法を共有する。そして、メンバーの関心領域・問題意識を基に、テーマについての現状を共有する。

ここでは、「②メンバーの政策テーマに関する事前知識の乏しさ」が主な課題となっている。2つの事例では、多くの参加メンバーは市民会議に参加する以前に、策定する政策に関する予備知識や情報を持っていないことがわかった。メンバーは政策テーマに関心を持ちながらも、会議の発足時には政策テーマへの知識をほとんど持たず、会議が進行していく中で徐々にテーマについての情報や知識を得るメンバーが多い。

この段階において図書館は、政策立案の議論を進めるうえで基盤となるメンバーの基本的な知識の共有を支援する。まず担当の行政職員と相談しながら、政策策定の内容を知るための基本情報を提供する。共有が必要な知識としてまず、これから立案する条例・計画の概要が挙げられる。つまり小平市の事例で言えば、自治基本条例の概要について知ることである。条例・計画の概要を知るためには、政府機関による策定のための手引き、他自治体の条例の策定過程をまとめた本や先進自治体の条例・計画などを提供することが考えられる。その他にも、条例・計画を策定するプロセスに関する知識も必要になる。小平市の事例で言えば、会議が発足してから議会に条例案を提出するまでに、どのような議論や情報交流の機会等が必要になるのかを知ることである。ここでは、他自治体の条例・計画策定過程をまとめた本や雑誌記事、合意形成の方法などの市民参加の手法に関する資料を提供することが考えられる。

そして並行して、図書館において市民会議のテーマに関する資料展示を行うことも考えられ

る。これらの資料提供、資料展示は参加メンバーの個人レベルでの政策のテーマへの基本的な理解を深めることに繋がる。

さらに担当職員と連携して、政策テーマに関する基本的な知識や合意形成の方法論などを学ぶ講演会や講座を企画する。こうした講演会や講座では、メンバー全員が情報を共有することができ、本格的な政策立案の議論の基盤となる共通理解を生み出すことができる。共有期から検討期にかけては、「行政職員による情報収集・提供」によって、基本情報の提供がなされており、メンバーの政策への理解を助けているが、会議が発足する早い段階で図書館が情報提供を行うことによって、メンバーがよりスムーズに政策テーマの議論を進めることができるのではないだろうか。

3. メンバーによる調査研究への支援（検討期への支援）

検討期では、共有期で踏まえた現状を基に、課題を検討し、構造化し、課題の解決策を検討する。検討にあたっては、他自治体の関係政策や類似事例の比較分析、専門情報と実態の比較などが行われている。

ここでは、「④メンバーによる情報収集」「⑤行政職員による情報収集・提供」「⑥専門家による情報支援」が行われている。小平市の事例では、条例の骨子案の検討において、情報収集に積極的なメンバーがインターネット等を活用して他自治体の条例、当該自治体の関連政策等に関する情報を集めて比較検討を行っていた。加えて、担当職員がメンバーの要求に応じてテーマに関する資料提供を行ったり、テーマに詳しい専門家を招いて勉強会を実施したりしていた。次に、所沢市の事例では、メンバーが自身の所属する団体やグループから、テーマに関する現状や課題を集め、会議の場で共有していたことがわかった。したがって、共有期から検討期にかけては、政策の個々のテーマについて現状や課題をさらに掘り下げて検討する必要があり、そのための様々な学習の機会が必要になる。

ここでの図書館の支援では、まず市民会議に出

向き、メンバーが関心のあるテーマや地域課題について調査・相談を行い、それに応じて資料提供を行う。加えて、テーマに関する関連資料の目録やパスファインダーを作成し、メンバーが独自にテーマに関する情報収集や調査・学習を深められる機会を提供する。小平市の事例では、メンバーの情報収集はインターネットを活用できる一部の積極的なメンバーに限られていた。そしてその他のメンバーは、独自に何かを調べるよりも、行政職員の提供する情報に頼る傾向にあることがわかった。図書館の調査・相談、資料提供、調べ方案内やパスファインダー等の作成によって、市民会議全体の情報収集の質と情報量を増やすことができる。またテーマについての学習や情報収集にそれほど積極的ではないメンバーにとっては、図書館の提供する情報によって、より積極的に議論に関わることができるようになるのではないだろうか。

4. 情報交流の機会を支援する（検討期から実行段階にかけての支援）

検討期から実行段階にかけては、政策の検討を行うだけでなく、並行して市民会議の外部の市民に向けて、政策内容への関心を高めるための情報発信や情報収集・交換の機会が作られている。特に、検討期を経てパブリック・インボルブメント期では、多くの市民や意見や地域の実態を地域の将来像やその実現方策に反映させるために、より多くの地域の構成員に参加を呼びかけ、議論の場を市民会議の外に開いていく段階になっている。

小平市では、検討期に、広報担当のメンバーによって広報「自治基本条例をつくる市民の会だより」の作成や条例や市民会議の活動をPRするためのポスター、リーフレットの作成が行われていた。そしてその後のパブリック・インボルブメント期では、条例の骨子案に対するより多くの市民の意見を求めて、市民意見交換会が行われている。同じように所沢市では、パブリック・インボルブメント期において、市民の健康実態を知るためのアンケート調査が行われている。

ここでは、「⑦市民会議外への情報提供（公開）

の必要性」が課題となった。小平市、所沢市、双方の事例において、メンバーは政策の内容や自分たちの活動について多くの市民に周知し、意見を求めることの必要性を感じている。また担当の行政職員やメンバーは、政策内容の周知や情報交換の機会をつくるために多くの時間を割いている。それにもかかわらず、意見交換会に集まる人が限定されていたり、政策内容の難しさから参加者が意見を言い難くかったりなど、市民の意向収集の量や質に課題を抱えていた。

ここでの図書館の支援は、市民会議メンバーと市民の情報交流の機会の提供と市民会議の議論への参加を促す情報支援である。まず市民会議メンバーと市民の情報交流の機会では、政策テーマについての学習を積み重ねてきたメンバーの発表の場と、市民会議の外の市民が議論に参加する機会を図書館が提供する。具体的には、図書館で市民フォーラムやシンポジウムを開催するということである。社会教育施設の中でも最も様々な世代の市民が訪れる図書館では、関心の異なる様々な人が集う「場」になっており、市民意見交換会を開くことによって、政策テーマについての関心の有無に関わらず、幅広い多くの人が市民会議の議論に触れることができる。さらに、市民フォーラムやシンポジウムにおいて、市民に対して市民会議の議論への参加を促す情報提供を行う。そこでは、政策立案に関連する「資料コーナー」や「企画展示」を設置して、政策を判断したり、理解を助けたりする環境を整えることが考えられる。

B. 精神状態に関わる学習への支援

策定段階の発足期から共有期にかけては、「③人間関係をつくることへの努力」が焦点となっている。ここでは、テーマについての議論を始める前段階として、メンバーがどういう人なのか互いに知り合うことが必要であることがわかった。小平市の事例では、市民会議が発足して直ぐに政策についての議論を始めることは出来ず、まず互いを知り、人間関係をつくることに結果的には多くの時間が割かれている。ここでの図書館の支援では、図書館で政策テーマに関する講座とフ

リートークを実施することが考えられる。小平市の事例であれば、自治基本条例の概要や小平市の現状・課題について学ぶ講義を行い、その後、学んだ講義を参考に、日頃感じている市の課題や自治基本条例への疑問などを共有するフリートークを実施する。このような講義とフリートークを行うことによって、互いの問題意識や関心を共有し、人間関係を円滑にするきっかけになるのではないかと考える。

C. 市民自治の学習拠点としての公立図書館

2009年3月に発表された総務省消防庁の「災害対応能力の維持向上のための地域コミュニティの在り方に関する検討会報告書」によれば、自治基本条例を含めた住民自治の推進に向けた条例は全国で362自治体に上っている¹⁵⁾。そしてその制定過程において市民参加が積極的に進められている。従来主流であった、審議会への団体代表者の参加や市民意識調査を実施するだけにとどまらず、パブリックコメントの実施、審議会への公募市民の参加が一般的になっている¹⁶⁾。そしてさらに発展的に、「市民会議」、「市民会議方式」と呼ばれる、政策立案の構成員の一員として市民が政策立案の過程に一貫してかわり、積極的な議論のもとで条例案や計画を取りまとめる自治体は珍しくない。また、厚生労働省の推進する「健康日本21」の地方計画策定のための手引きである「健康日本21実践の手引き」では、計画策定の際の市民参加の事例として「市民会議」が紹介されており、市民が一貫して政策立案過程に積極的に参加することが求められていることがわかる¹⁷⁾。このような「市民会議」においては、前述の小平市、所沢市の事例からもわかるように、行政職員や市民の多様な形での学習と情報活用の必要が生まれてきている。

一方で図書館に求められる役割は、資料提供から課題解決支援に発展し、「地域や住民に役立つ」機関として、その機能を発揮すべきことが要請されている。近年ではビジネス支援や健康・医療情報支援と呼ばれる、地域や市民のニーズに合わせたテーマ別の配架や二次資料作成、セミナーの開

催といったサービスの充実を図る図書館が増加してきている。地域の課題やニーズは様々であるが、民主主義社会における地域の情報基盤としての図書館の役割からいえば、とりわけ自治体における市民協働の政策立案等の地域全体に関わる公共的な課題解決に対し、そこで必要となる学習や情報活用に対し、どのような具体的な支援を実現できるかが問われている。このような先進的な図書館の事例として、山陽小野田市立図書館や東近江市八日市図書館では、「まちづくり協議会」や自治基本条例策定等、市民が地域課題の解決を主体的に行う仕組みづくりのために必要な情報提供や人のネットワーク作りを支援する取組みを進めている¹⁸⁾。これらの事例に共通するのは、地域の課題解決に取り組む市民活動の目的と取組みを把握し、その活動に沿って、そこで必要となる支援を検討している点である。そこでは、司書が自治基本条例の策定会議に出席したり、市民の参加するまちづくりのための勉強会に参加したりするなどして、地域の課題解決に取り組む市民や行政職員との関わりを積極的に深め、彼らの活動プロセスを把握しようとする努力がなされている¹⁰⁾。

図書館の課題解決支援をさらに発展させていくためには、地域の公共的課題解決に取り組む市民活動とその活動プロセスに目を向け、活動の主体となる市民や行政職員と関わり合う中で、可能な支援を模索していくことが必要であると考えられる。

謝 辞

本論文は、慶應義塾大学大学院文学研究科図書館・情報学専攻図書館・情報学分野 2009 年度修士論文を基に、加筆・修正を行ったものです。執筆にあたってご指導いただいた慶應義塾大学の糸賀雅児教授に感謝の意を表します。

注・引用文献

- 1) 佐藤徹, 高橋秀行, 増原直樹, 森賢三. 新説市民参加: その理論と実際. 公人社, 2005, 270p.
- 2) 錦澤滋雄. “自由討論の場としてのワークショップ”. 市民参加と合意形成: 都市と環境の計画づくり. 原科幸彦編. 学芸出版社, 2005, p. 61-67.

- 3) 佐藤徹. 市民会議と地域創造: 市民が変わり行政が変わると地域も変わる!. ぎょうせい, 2005, 217p.
- 4) 大和市企画部. ドキュメント・市民がつくったまちの憲法: 大和市自治基本条例ができるまで. ぎょうせい, 2005, 217p.
- 5) これからの図書館の在り方検討協力者会議. これからの図書館像: 地域を支える情報拠点をめざして(報告). 文部科学省生涯学習政策局. 2006, 94p.
- 6) 糸賀雅児. “公共図書館におけるビジネス支援サービス”. 事例で読むビジネス情報の探し方ガイド. 図書館経営支援協議会編. 日本図書館協会, 2005, p. 9.
- 7) 滑川貴之. “PR, 育成, 連携ツールとしてのパスファインダー作成: 新宿区立図書館からのビジネス情報発信”. 図書館による課題解決支援サービス: 地域を支える公共図書館. 財団法人高度映像情報センター, 2007, p. 116-119.
- 8) ビジネス支援図書館推進協議会. ビジネス支援図書館サービス: 全国アンケート報告. <http://www.business-library.jp/activity/BL-chosa.pdf>. (参照 2012-08-01).
- 9) 田村浩司. 地域レビューミニ講座: 団塊・シニア世代の諸君, 図書館へ行こう!! . 図書館雑誌. 2007, vol. 101, no. 4, p. 220-221.
- 10) 文部科学省. 「地域の図書館サービス充実支援事業」に関する調査結果報告書. 2009, 167p.
- 11) 山陽小野田市立図書館. パブリックコメント支援コーナーのお知らせ. <http://library.city.sanyononoda.lg.jp/>. (参照 2009-05-01).
- 12) 小平市自治基本条例をつくる市民の会議. 市民がつくった自治基本条例. 2010, 70p.
- 13) 所沢市保健福祉部保健センター. 健康とところ 21: 健康日本 21 所沢市計画. 所沢市, 2006, 139p.
- 14) 吉村輝彦, 三ヶ部礼貴, 篠崎道彦. 中野区都市計画マスタープラン策定における地域協議に関する研究(その1): 研究の枠組みと地域提案の策定プロセス. 日本建築学会大会学術講演梗概集 1998 年度. 1998-07-30, 日本建築学会, 1998, p. 225-256.
- 15) 消防庁国民保護・防災部防災課. 災害対応能力維持向上のための地域コミュニティのあり方に関する検討会報告書. 2009, 66p.
- 16) 原田寛明, 佐藤徹. 地域政策と市民参加: 「市民参加」への多面的アプローチ. ぎょうせい, 2006, 393p.
- 17) 厚生省・健康体づくり事業財団. 地域における健康日本 21 実践の手引き. 2000, 144p.
- 18) 嶋田学. 図書館員よ, 書を抱えつつ街へ出よう: 市民, 行政(政策)をつなぐ司書の役割. 図書館評論. 2006, no. 47, p. 38-48.

要 旨

【目的】 本研究の目的は、市民協働の政策立案における学習過程を明らかにし、そこで必要となる情報・資料の収集、組織、共有、発信に積極的に関与する図書館の可能性を検討することである。

【方法】 研究方法として、市民協働の条例・計画策定に携わった関係者への聴き取り調査とその分析を行った。具体的には、小平市、所沢市の条例・計画策定に携わった関係者への聴き取り調査を行い、そこで得られたインタビューデータと関連資料の分析を行った。

【結果】 分析の結果、市民協働の政策立案の学習過程における7つの論点を明らかにした。さらにこれらの論点を知識・情報状態に関わる学習と精神状態に関わる学習に分け、それに対する図書館の支援を明らかにした。具体的には、政策立案の準備段階においては、図書館は職員に対する調査研究への情報提供や市民協働事業への経験不足を補うための機会の提供を行う。さらに政策の立案段階の前半では、市民協働の会議体の構成員に対して、政策に関する予備知識を補う基本情報の提供や構成員の関心や議論に合わせた調査・相談などを行う。そして、政策の立案段階の後半では、多くの市民が政策に関心を持ってもらうため、市民協働の会議体構成員と市民が政策に関して議論する機会を提供する。