

原著論文

公共図書館サービスにおけるガバナンス概念の適用：
住民セクターとの新たな関係性の構築に向けて

Application of the Concept of “Governance” to Public Library
Services in Japan:
Toward the Construction of the Relationship between the
Citizens’ Sectors and the Administration

荻原幸子
Sachiko OGIWARA

Résumé

The purpose of this paper is to examine the prospects for library services actively adopting the trend of administrative reform. Initially the paper takes a general view of the argument concerning “Decentralization” at the national level and “New Public Management” at the regional level in order to clarify the existence of a citizens’ sector as one of the principal points at issue in both reforms. The second section gives an account of the fact that in administrative reforms after 1990s citizens are regarded not only as beneficiaries of public services, but also as suppliers. This section also explains the concept of “Governance” which explains the aforementioned fact. Where the concept of “Governance” was applied to provision of public service, various social actors including citizens’ sector would be placed on an equal footing with administrations when providing public services. In conclusion, the author advocates that to apply the concept of “Governance” as one of the best options for thinking about the provision of library services, under a framework which regards the directionality of administrative reform as “from Government to Governance.”

荻原幸子：専修大学，〒214-8580 川崎市多摩区東三田 2-1-1

Sachiko OGIWARA: Senshu University, 2-1-1 Higashimita, Tama-ku, Kawasaki-shi, Kanagawa 214-8580, Japan.

e-mail: ogiwar@isc.senshu-u.ac.jp

受付日：2004年11月1日 改訂稿受付日：2005年1月20日 受理日：2005年2月14日

- I. はじめに
- II. 地方行政改革の動向
 - A. 地方分権
 - B. ニュー・パブリック・マネジメント
- III. 公共サービス供給主体としての「住民セクター」
- IV. ガバナンス概念
 - A. ガバナンス概念の多義性
 - B. ガバメントからガバナンスへ
 - C. ガバナンスの失敗
- V. 図書館サービス供給におけるガバナンス概念の適用

I. はじめに

公共図書館（以下「図書館」と記す）におけるサービスとは、地域住民の資料・情報に対する要求を充たすという図書館の使命を果たすために提供されるものである。とはいえ、図書館は地方自治体により設置・運営されている組織の一つであることを考えると、図書館サービスは自治体住民の要求に対して供給される「公共サービス」の一種であり、福祉、ごみ収集、消防や警察などと同種のものともみなすことができる。このように図書館サービスを公共サービスとしての観点から改めて捉えてみると、公共サービス供給に携わる自治体行政の活動と図書館との密接な関係性が想起される。と同時に、行政活動のあり方を探求する「行政学」との密接な関わりも、強く意識されることになる。

現在の行政学について森田¹⁾[p. 168]は、急速な勢いで進められる行政改革の動きに対して、制度を与件として実態分析を行うのではなく、制度自体を変数として改革の分析とその性質を明らかにすること、さらには望ましい制度設計のための指針を社会に提示することの必要性を指摘する。近年の行政改革により様々に翻弄される図書館サービスの供給についても、全く同様のことが言えるのではないだろうか。すなわち、今求められているのは「これまで」のあり方を与件とするのではなく、行政改革（特に地方行政改革）の動向を踏まえた「これから」のあり方を追求し提示していくことではないかと考える。もちろんこれま

での図書館に関する論考において、行政改革の動向が全く考慮されていないわけではない。最近では日本図書館協会政策委員会による連続講座において「構造改革と図書館」がテーマの一つとされ、最近の改革の動向を踏まえた図書館の課題が有識者により論じられている²⁾ [p. 3-42]。また遡れば、委託や図書館法改正、経費削減などとの関連において、行政の動向を解説したものは少なくない³⁾。しかしながら、いずれも図書館運営に変化をもたらす要因の概況説明という位置づけにとどまっており、図書館運営の今後のあり方を論じるには至っていない。そこで本稿ではまず、行政改革に関する行政学の論考をたどることにより、公共サービス供給における改革の方向性を明らかにし、その上で、むしろそれを積極的に取り入れた形での図書館サービス供給のあり方を提示するというアプローチを取ることにした。このようなアプローチに基づき、現在の地方行政改革の議論を辿るプロセスにおいて、主要な論点としてクローズアップされてきたのが、本稿のテーマである「住民セクター」の存在である。

以下にまず、現在地方行政改革として進められている、国レベルでの地方分権改革と、自治体レベルでのニュー・パブリック・マネジメントに関する議論を概観した結果、双方に共通して「住民セクター」の存在が公共サービスの論点として浮上することを明らかにする（II章）。さらに住民セクターが注目される理由として、今日の行政改革が住民を公共サービスの「供給者」として位置づけるという、従来とは異なる考え方に基づくもの

であることを示すとともに、これを一層明確にする「ガバナンス」という社会統治概念の概要を示す(III章・IV章)。最後に、現在の図書館サービス供給における住民セクターの位置づけを確認し、ガバナンス概念の適用の意義を考察する(V章)。

なお本稿では「住民セクター」という用語を、ボランティアやNPOといった、地域における活動を行うための住民による非営利組織の総称として使用する。また、「住民」か「市民」かといった用語に関する議論には立ち入らないことにする。

II. 地方行政改革の動向

A. 地方分権

わが国の近年の地方行政改革(以下「地方行革」と記す。)において、もっとも注目を集めたのは、地方分権の推進ということになる。1995年から6年間にわたって活動した地方分権推進委員会は、第1次～5次までの勧告と最終報告を提出し、これに基づく改革の内容は、2000年4月の地方分権一括法による約480本の法改正の中に反映された。この改革の主眼は、機関委任事務の廃止に象徴される、地方自治体と中央政府の関係の「従属」から「対等・協力」への組み替えである。

数ある地方分権論議の中で、筆者は特に、近年の行政改革の全体像を鳥瞰的に論じている今村⁴⁾の以下のような指摘に着目する。

- (1) 1980年代以降の行政改革は、「官民関係」「国地方関係」「政官関係」という、三者の関係の再編が相互に絡み合う形で進められている。「官から民へ」「国から地方へ」「官から政へ」という三つのスローガンは、このことを端的に示すものである。中でも「官民関係」と「国地方関係」の再編の交錯は、改革のベースとして特に重視する必要がある。
- (2) 改革の指針が示されている、行政改革会議「最終報告」や地方分権推進委員会「中間報告」および「最終報告」の文言に見られるように、「官民関係」と「国地方関係」の再編については「公共性の空間」の再定義が行われ、

これを嚮導理念としている。

このことが示されている報告書の該当部分は、以下のとおりである。

・行政改革会議「最終報告」⁵⁾

“公共性の空間は、決して中央の「官」の独占物ではないということを、改革の最も基本的な前提として再認識しなければならない”。[I. 行政改革の理念と目標]

“国と地方公共団体との間では、公共性の空間が中央の官の独占物ではないという理念に立ち返り、統治権力の適正な配分を図るべく、地方分権を徹底する必要がある”。[II. 内閣機能の強化]

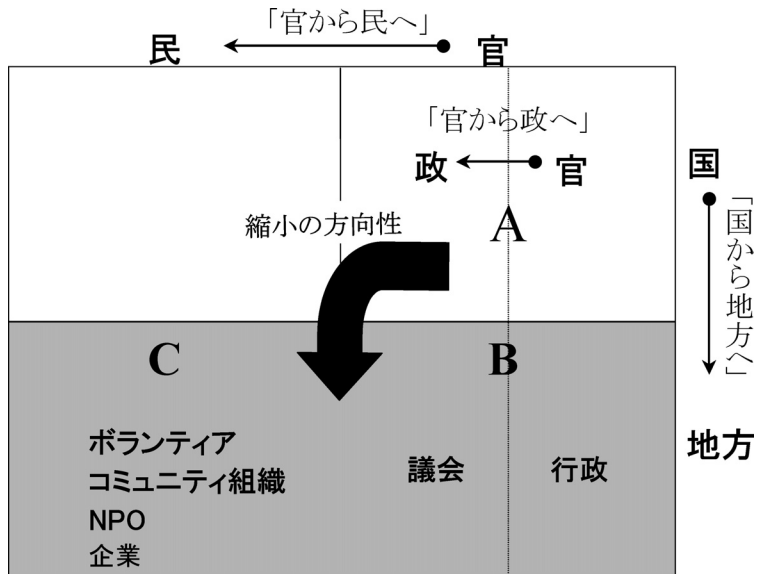
“今日、公共性の空間は、もはや中央の官の独占物ではなく、地域社会や市場も含め、広く社会全体がその機能を分担していくとの価値観への転換が求められている”。[III. 新たな中央省庁のあり方]

・地方分権推進委員会「中間報告」⁶⁾

(少子高齢化への対応は)“地方公共団体職員による行政サービスの供給だけで対応できるものではなく、各種の公益法人、NPO、ボランティアなどの協力をはじめ、場合によっては民間企業の参入を得て、公私協働のサービス・ネットワークを形成する必要がある。この種の総合行政と公私協働の仕組みづくりは、国の各省庁別の、さらには各局別の縦割りの行政システムをもってしては到底実現できない。この種の仕組みづくりは地方公共団体のなかでも、住民に身近な基礎的地方公共団体である市町村の創意工夫に待つほかはない”。[第1章 総論—地方分権推進の趣意]

・地方分権推進委員会「最終報告」⁷⁾

“そしてまた当面する少子高齢社会の諸課題に的確に対応していくためにも、行政の総合化を促進し、公私協働の仕組みを構築していくことが強く求められている。公共サービスの提供をあげて地方公共団体による行政サービスに依存する姿勢を改め、コミュニティで担うものはコミュニティが、NPOで担うものはNPOが担い、地方公共団体の関係者と住民が



第1図 地方分権改革の方向性

協働して本来の「公共社会」を創造してほしい”。[第1章 第1次分権改革を回顧して]

- (3) このような行政改革の全般的動向を公共サービス供給に即して捉えた場合、地方レベルでの公共サービスの供給システムを行政・民間関係において再編することが“焦眉の課題”⁸⁾ [p. 11]とされる。

これらの指摘の意味するところを第1図に示す。まず地方分権改革は、規制緩和、省庁組織の再編成などと並ぶ、1990年代以降に行われた大規模な国レベルの改革であり、これらはいずれもそのスローガンや行政改革会議「最終報告」に示されているとおり、中央政府の官僚機構の権限や権力の縮小を目的としている⁹⁾ [p. 27-28]。すなわち、第1図におけるAの領域の縮小ということになる。ただし「公共性の空間の再定義」という改革の理念に基づき、地方分権の縮小の方向性は、国から地方へのいわゆる「官・官分権」(第1図におけるA→B)ではなく、国から地方社会全般への分権(第1図におけるA→(B+C))である。さらに、その実現において、公共サービス供給については“ボランティア”“NPO”“コミュニティ”等の住民セクターへの期待が明示されてい

る。すなわち、地方分権改革の真髄は第1図におけるB+Cの領域(灰色部分)のあり様であり、とりわけ公共サービスに関しては、民間部門(第1図のCの領域)に包摂される住民セクターのあり方が、一つの重要な論点とされていると捉えることができるのである。

なお、2003年11月に提出された第27次地方制度調査会の答申においても、地方分権時代の基礎自治体のあり方について、“地域における住民サービスを担うのは行政のみではないということが重要な視点であり、住民や、重要なパートナーとしてのコミュニティ組織、NPOその他民間セクターとも協働し、相互に連携して新しい公共空間を形成していくことを目指すべきである”¹⁰⁾と、地方分権推進委員会と同様の主旨が今後の方向性として記されていることも付記しておく。

B. ニュー・パブリック・マネジメント

地方分権改革が国レベルで進められている一方で、地方レベルでも、財政状況の悪化に対する様々な改革が行われている。特に顕著なものとして、1995年以降に選出された改革派首長の自治体が先駆けとなって実施した、ニュー・パブリッ

ク・マネジメント (New Public Management, 以下 NPM と記す) がある¹¹⁾ [p. 2]。NPM とは、1990 年代半ば以降より世界的潮流として急速に広まった行政改革における新しい概念であり、端的に言えば行政部門の活動に民間企業における「競争原理」「顧客主義」「業績評価」などの市場主義的概念を導入するものである¹²⁾。わが国では、NPM の言葉は 1990 年代後半から散見されるようになり、2000 年ごろからその使用頻度が飛躍的に増大してきたとされる¹³⁾ [p. 35]。実際に、京都市、瀬戸市、八王子市などのように改革の方向性を標榜するために、行政改革に関する報告書等に NPM という用語が掲げられる場合も少なくない¹⁴⁾ [p. 106]。また、NPM の概念を具現化する民間委託、PFI、エージェンシー制度、政策評価などの手法を盛り込んだ自治体改革は、「NPM 型行政改革」などと称されている¹⁵⁾ [p. 73]。ただし、NPM はその概念の普及とともに、様々な理論上の限界が指摘されるようになり、改革の万能薬ではないと指摘されるに至っている。その論点の一つに、民間企業の経営原理に基づく NPM と民主主義的行動原理に基づく自治体運営の、住民の位置づけにおける考え方の齟齬がある。例えば新川¹⁴⁾ [p. 119] は、NPM の理論的批判における“最も根源的な問題意識は、民主主義との理論的実践的整合性に関する疑問である”とし、NPM の市場に基づく行政管理原理は、住民の行政過程への参加および行政を統制する余地をなくす可能性があり、さらには政治家や政府首脳ですら行政活動を統制することができなくなる可能性が高いと指摘する。山本は¹⁶⁾ [p. 23]、NPM の顧客志向は一種の観客民主主義であり、国民の主権者としての責任が希薄になるという問題点を指摘している。真山¹⁷⁾ [p. 96, 110] も、住民をサービス消費者ないし顧客と捉える NPM における住民自治の観点の欠落と、住民をサービス内容や水準の決定主体およびサービス供給主体であると位置づけた議論の必要性を論じている。これらはいずれも、企業原理に基づく NPM では、住民はサービス供給の「顧客」として位置づけられるにとどまることに対して、自治体運営に不可欠な「住民自治・住

民参加」の観点の欠落を指摘するものである。したがって地方レベルで進行する改革においては、その欠落部分を補う不可欠な要素として、住民セクターの存在を論点とすることが求められていると捉えることができる。

以上のように、公共サービス供給における住民セクターの存在は、現在進められている国レベル・地方レベルの双方に共通した、すなわち地方行政改革全般にわたる主要な論点なのである。

III. 公共サービス供給主体としての「住民セクター」

それでは現行の行政改革において、住民セクターの存在がなぜ論点とされるのであろうか。本章ではこの点を明らかにするために、今時の行政改革の背景にある公共サービス供給主体の考え方を示すことにする。

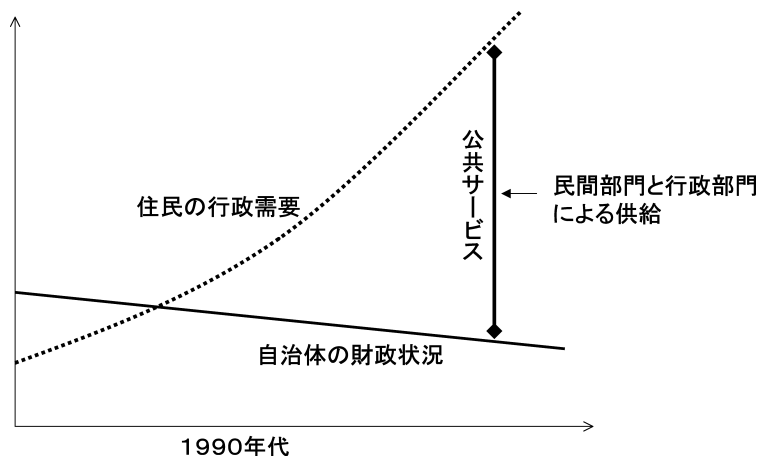
おおよそ 1980 年代までは、行政は住民から公共の仕事を信託された専門機関であるとの位置づけのもと、あらゆる公共サービスの唯一の供給主体であった¹⁸⁾。すなわち公共サービスの供給は行政の独占状態にあり、行政が公的資金を使い、公務員の活動によりサービスを供給するという、いわゆる直営形態が原則とされていたのである。「公共サービス」と「行政サービス」は、ほぼ同義語として捉えられていた。このような状況の根底には、公共的利益の増進のための組織である行政部門は社会的公平性・中立性および専門性を保持しているために、私的利益を追求する民間部門とは本質的に異なるものであるとする、公私を峻別する考え方があったとされる¹⁹⁾。この民間部門の範疇には、企業とともに住民も想定されてはいたものの、社会におけるサービス供給主体はおおよそ、営利目的でサービスを担う民間企業と、非営利でサービスを担う行政のいずれかであり、住民は主にサービスの「受益者」として位置づけられていた。行政を唯一の供給主体とする公共サービスの供給形態は、公平性・中立性のもとに一律的画一的な対応が求められるナショナル・ミニマムの達成を主眼とした戦後のわが国の社会的発展過程においては、有効に機能してきたと評価されて

いる。また、福祉国家の実現を目指した公共サービスの種類や供給量の増大は、これを一手に担う行政の規模の拡大、いわゆる「大きな政府」の生成をもたらしたが、税収の増加が所与のものとされた高度経済成長期においては、その状況を許容することが可能であった。1970年代のオイルショックを契機とした経済危機は、一転して「大きな政府から小さな政府へ」の実現に向けた行政改革が始まる契機となり、この時に展開された「官民役割分担論」「行政の守備範囲論」などは、行政の活動領域を民間との関わりにおいて問い直すものではあった。しかしながら実際の改革手法の中核は、経費削減・人員削減や民営化などによる「行政自身のスリム化・減量化」であり²⁰⁾[p. 35]、結果として公共サービスの絶対的な縮小が図られたのであった。

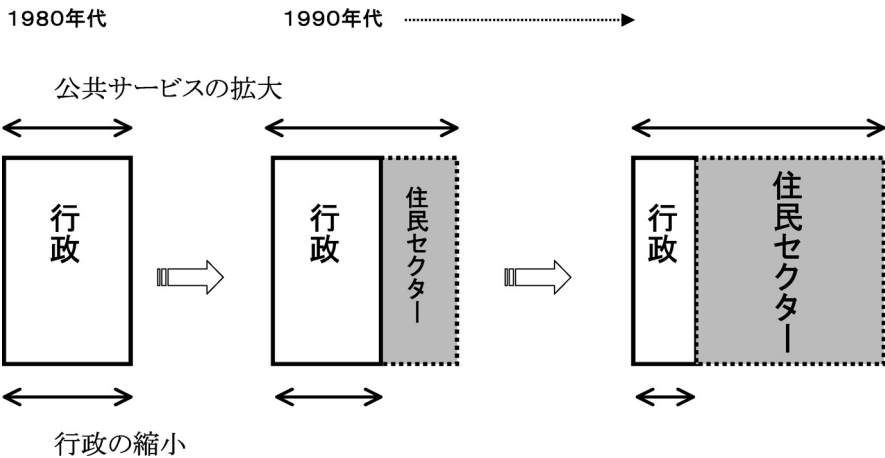
後の1990年代に至り、公共サービスの供給を行政が独占的に担うことの限界が徐々に指摘されるようになった。この背景には、長期にわたる行政の財政危機、いわゆる「右肩下がり」の財政状況と、際限なき住民の行政に対する要求の拡大、いわゆる“行政需要の幾何級数的増大”²¹⁾、という二つの側面がある。特に、サービスの拡大はもとより、サービスの維持すら保証できないという逼迫した財政状況において、その供給を行政が一手に引き受けることはもはや不可能であるとの認識が高まった。また、行政の非効率性や高コスト体質

といった、いわゆる「政府の失敗」が問題視されてきたことや、自治体と民間が共同で出資する形で設立された第三セクターの破綻なども、行政の限界に対する認識を一層高める要因となった。このような状況の打開策として打ち出されたのが、行政部門と民間部門の区別を相対化し、両者を連続的なものとして捉えるという考え方である²²⁾。ここにおいて公共サービスは、行政・民間の両主体の関わりの中で供給するものとされ、さらに民間部門における非営利のサービス供給主体であるボランティアやNPOといった住民セクターが、新たな公共サービスの供給主体として脚光を浴びることになった(第2図参照)。

このような考え方には二つの意義がある。一つは、公共サービス供給の担い手を行政以外に求めることによる行政の縮小化、いわゆる「大きな政府から小さな政府へ」の実現であり、行政の財政危機への対応である。もう一つは、住民セクターの活動の台頭という状況に基づく、公共サービスの拡充である。阪神・淡路大震災や日本海での重油流出事故の経験、または地域のまちづくりや高齢者対策において、すでに住民セクターは公共的な問題に関わる主体として明確に認識されるに至っている。また、特定非営利活動推進法や介護保険法などは、住民セクターの活動を前提として成立したものである。このような近年の社会状況を踏まえ、たとえ行政は縮小しても、増大する住



第2図 1990年代における行政の状況



第3図 1990年代における行政改革の考え方

民のサービス需要は満たし得るとするのが、今日の改革に通底する考え方である（第3図参照）。

したがって、現在の地方行政改革において「住民セクター」が論点とされる理由は、住民を公共サービス供給の「受益者」のみならず「供給主体」ともする位置づけの変容にあるといえる。さらに、この位置づけの変容をより一層明確にするものとして、「ガバナンス」という社会統治概念がある。次章ではこのガバナンス概念の概要を明らかにする。

IV. ガバナンス概念

A. ガバナンス概念の多義性

「ガバナンス」という用語は、行政学以外の様々な分野でも使用されており、さらには分野を横断する体系的・網羅的な理解は存在していない。現在のところ、行政学以外に、以下の三つの分野において「ガバナンス」という用語が使用されている^{17), 23), 24)}。

(1) 企業管理や会社法の分野

経営学の領域においては、「cooperate governance: コーポレート・ガバナンス」という用語がよく使われており、株式会社の所有者である株主が、会社を統御することを意味する。日本語では「企業統治」と訳されることが多い。

(2) 国際協力分野

国際政治学・国際経済学の領域においては、世界銀行が開発援助政策の評価を検討するときに「good governance: グッド・ガバナンス」という用語を使用したことがよく知られている。グッド・ガバナンスとは、政府が民主的で効率的な制度を確立し、その活動においてアカウンタビリティが確保されていることを意味する。

(3) 国際関係での概念

国際政治学の領域においては、「global governance: グローバル・ガバナンス」という用語のもとに、地球規模の環境問題や国際金融市場のコントロールなどにおいて、国家だけでなく、国際機関やNGOなど、多角的なアクターとのネットワークによる問題解決の国際的枠組みが形成されている状況を意味する。

このように、様々な分野において「ガバナンス」という用語が使用されている状況について岩崎²³⁾ [p. v]は、国家、国際社会、地方自治体、企業といった社会の様々なレベルで、従来型のメカニズムが変化し、問題解決における決定、実施、評価において既存のパラダイムでは必ずしも適切に説明しえない「新しい状況」を説明するために、社会科学における様々な分野の研究者たちが使用し始めた用語であると総括する。前章までに示した近年の行政の状況は、まさに自治体における「新

しい状況」と捉えることができる。

B. ガバメントからガバナンスへ (from government to governance)

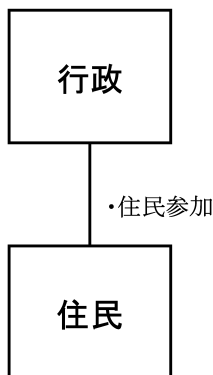
行政学におけるガバナンスの概念は、類語である「ガバメント」の概念との対比において、もしくは「ガバメントからガバナンスへ」という文脈において、その意義を示すことができる^{25), 26)} [p. 312] (第4図参照)。ここでの「ガバメント」とは、行政がある種の権力を持ち住民を「統治」する概念を表すものである。「統治」とは、“人間のつくる社会集団の進路の決定、秩序の維持および異なる意見や利害の調整にかかわる活動”²⁷⁾ [p. 15]を意味する。ガバメント概念における政治構造は、自治体と住民を上下関係として捉える「タテ志向 (垂直型)」であり、いわゆる「お上」と「下々」という言葉で表されるように、統治する主体と統治される客体を明確に識別する。これを、公共サービスの供給において適用すれば、「供給者である行政」と「受益者である住民」という1980年代までの両者の位置づけが明確に示されることになる。田尾²⁸⁾ [p. 129]はこれを、行政がサービス資源を独占し、それを独占的に提供することで住民を否応なく従わせているということにおいて「支配と応諾」の関係であると否定的に論じている。

一方のガバナンスは、20世紀の後半において、

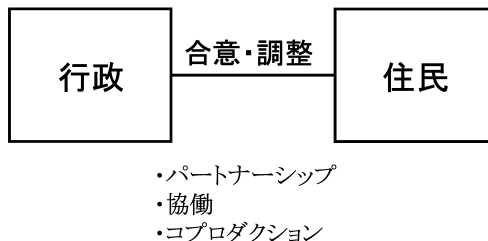
ガバメントによる統治の機能不全や限界が認識されるようになるなかで、ガバメントに対置するものとして次第に構築されてきた概念である。その政治構造は「ヨコ志向 (水平型)」であり、すなわち、社会の様々な構成要員がそれぞれに役割と責任を果たしながら、互いの合意や調整によって社会秩序を形成する「統治」を目指している。ある種の権力に基づく統治ではなく、構成員の主体的な参加と決定による共同体運営のあり方を指向するガバナンスは、「協治」とも表される¹³⁾。

行政学において、日本で最初にガバナンスの用語を学術的に使用したとされる^{24), 26)} 今村²⁹⁾は、公共サービスの供給体系における公私の境界をまたぎ超えたネットワークの形成の必要性、すなわち行政と民間の関係に留意した複合的な組織・制御機能を表現する意図で、ガバナンスという用語を自覚的に使用したと述べている。また真山¹⁷⁾ [p. 100]³⁰⁾は、“公共空間に存在する諸問題の解決に向けて、政府 (中央政府および地方政府を含むいわゆる government)、企業 (民間営利部門の諸主体)、NPO、NGO等 (民間非営利部門の諸主体)のネットワーク (アクター間の相互依存関係)を構築し、それを維持・管理する活動 (=公共空間の協働管理)”と定義する。山本²⁴⁾ [p. 142]は、今村や真山の概念を含めた行政学分野における様々な論者の定義を踏まえつつ、自らの定義を“公共的領域での諸問題の解決のために、地方自

ガバメント(Government)



ガバナンス(Governance)



第4図 ガバメントからガバナンスへ

治体政府、民間営利部門諸主体、民間非営利部門諸主体（個人等をも含む）が、対等・平等の関係に立ち、ネットワークを構成して維持、管理する活動を指し、究極的には地方における民主主義的な社会発展に貢献するもの”としている。

以上のことから、ガバメント概念が従来型の統治システムを指すのに対し、ガバナンスはこれからの統治のあり方を示す規範的概念の一つであると捉えることができる。このガバナンス概念を公共サービスの供給に適用した場合、公共サービスは、住民セクターをはじめとする様々な社会的アクターと行政とが、対等・平等な関係において築くネットワークのもとに「合意」や「調整」によって供給されるものということになる。ここにおいて住民セクターが、行政の人手不足の安価な補完であるとか、行政の下請け的活動の主体であるといった考え方は、従来のガバメント概念に基づくものとして払拭される。

さらにこの対等関係は、「住民参加」や「住民の理解と協力を仰ぐ」といった従来の行政・住民間の関係を越えた、「パートナーシップ、協働、コプロダクション」へと展開する。真山¹⁷⁾[p. 107]は、行政学的文脈におけるパートナーシップを“①対等平等、②相互補完、③目的の共有”の3点の条件がそろった関係性であるとし、このような関係性がガバナンスのための前提条件であるとしている。また、“異なる主体間の対等な協力あるいは相互依存関係”であり“行政にも市民にも公共・公益の主体としての位置づけと役割分担を行うことを目標とするもの”³¹⁾[p. 192]や、“行政と市民の協働によるサービスの創出、提供、さらにその評価を含む一切の連携関係”²⁸⁾[p. 138]といった様々なパートナーシップ概念の説明は、いずれも行政と住民セクターとの関係をより一層明確にするものといえる。特に「協働」という用語は、パートナーシップ論においてしばしば登場するキーワードである。外川³²⁾[p. 80]はこれを“公共サービスの供給に当たって、行政と住民が相互に役割分担を行う中で、共同供給者となること”と定義する。さらに、荒木³³⁾[p. 6-14]や江藤³⁴⁾[p. 370-371]は協働を、「コプロダクション(coproduc-

tion)」としての意味が強く織り込まれた概念であるとする。コプロダクションとは、住民と行政の関係性における「相乗効果の成果」として何らかのサービスの生産と供給活動が行われていることを意味する用語であり、例えば、住民組織による自前の街灯設置と警察官のパトロール活動による治安サービス、住民組織によるゴミ収集場所の設定・遵守と回収業者による清掃サービス、保護者会と学校による学校教育サービスなどがその事例であるとされる³⁵⁾[p. 255-257]。協働やコプロダクションは、観念的な関係性に終始する「パートナーシップ」よりも、より実践的な概念といえよう³⁶⁾。とはいえ「パートナーシップ」も「協働」もごく新しい概念であり、様々な観点からの実践と研究が必要とされることは確かである。荒木³⁷⁾[p. 224-228]は「協働」の理論化を進めるための検討課題を以下の6点に集約し、これらについて、政治学、行政学、社会学、経済学、心理学など多角的なアプローチでの研究と、現場での詳細な実態調査による検証の必要性を提言している。

- (1) 自治の側面からの協働のメリット・デメリットの検討
- (2) 協働のための組織関係の形成・維持および効率性の向上のための条件の検討
- (3) 様々な立場の人々によって構成される協働に適する人間関係の検討
- (4) 課題解決において、行政だけで対応する場合と協働で対応する場合の、時間やコスト面での比較検討
- (5) 協働にふさわしいサービス領域の性質や範囲の検討
- (6) 協働のために必要な既存制度改編のあり方の検討

また、ガバメント概念では唯一のサービス供給主体であった行政が、ガバナンス概念においては、多様なサービス供給主体の中の一つに過ぎない存在となることにも、注目しておかなければならない。すなわち、行政という主体が公共サービスの供給において果たすべき役割・意義は、従来とは異なるものとなる。行政の存在意義をどのように見出しうるかはガバナンスの実現に向けた一

つの大きな課題である。この点については、“行政機関による政策実施の機能は、公共サービスを行政サービスとして生産・供給することそれ自体ではかならずしもなく、政策目的の的確な実現をめざして公共サービス・ネットワークを形成しこれを適切に管理することによって変わってきている”³⁸⁾ [p. 250]といった、多様な主体間のネットワークにおける「調整機能」を行政に求める見解が見られる³⁹⁾ [p. 152],⁴⁰⁾ [p. 21-22]。公共サービスの供給が行政と民間の多様な主体の連携のもとで行われる場合には、各主体間が対立や妥協を繰り返しながら、それぞれの役割と責任を分担し補完し合う状況が望ましいわけであるが、このことはすなわち、各主体間の競争や対立や様々な摩擦が発生する可能性が従来よりも高くなるということである。ガバナンスにおける主体間の関係について、「船頭多くして舟、山に登る」事態や、個々の主体が無責任に行動した場合のアナーキーな事態の招来を懸念する指摘もある⁴¹⁾ [p. 34]。そこで、各主体間の調整機能を果たし協調関係を生み出すという新たな、そして重要な役割を行政に期待するわけである。日高⁴²⁾はこれを、行政には多様な地域のアクター（俳優）たちの総合力を引き出す「演出家」のような、これまでとは質的に異なる高度な役割が期待されていると表している。また新谷⁴³⁾ [p. 57]は、ガバナンスにおける行政の役割について具体的に示したジェソップ (Bob Jessop) の見解を紹介している。

- ・各アクターが目的を追求できる規制的 (regulatory) 秩序とルールの提供＝規制政策
- ・様々なガバナンス・メカニズムの一貫性の確保
- ・政策共同体 (policy communities) 間の対話の主権者 (organizer) となること
- ・認知的期待を形成するための情報の公開
- ・ネットワーク内、およびそれを越えて発生する紛争の調停者 (court of appeal) として機能すること
- ・社会的凝集 (cohesion) やシステム統合のため、弱いアクターやシステムの強化によって

パワー・バランスを図ること＝再配分政策

行政の位置づけについてはほかに、社会組織原理の一つである「補完性の原理」を適用し、民間部門では解決できない問題の解決を担う役割を負うとの考えもある⁴⁴⁾ [p. 49]。補完性の原理とは、元来カトリックの社会思想に由来するものであり、自助によっては個人の生存が十分に確保されない場合に限り、自治体や国家の干渉が許容されるとする原理である³²⁾ [p. 39]⁴⁵⁾。すなわち、住民個人ができることを、より広域の共同体である地域社会は関与してはならず、地域社会ができることに、それよりも広域の共同体である自治体は関与してはならないということを原則としており、社会よりも個人が、広域の共同体よりも狭域の（身近な）共同体が優先され、そこに多くの権限を留保する一方で、国家（中央政府）や国際機関などのように住民個人から遠い組織は劣後に位置づけられ「補助・補完機能」に徹するものとする。したがって、公共サービスの供給については、まずは個人や身近な地域社会の様々な主体がそれを担うこととし、そこで充足されない部分、補助・補完が必要な部分があるときに、初めて行政の役割や存在が認められることになる。

いずれにせよ、行政の役割や意義は民間（住民・企業）の状況や住民の意思によって、様々に規定されることになる。西尾³⁸⁾ [p. 11]は“行政サービスの範囲は、学問の確定しうるところではなく、あくまで政治のメカニズムを通して決定されるべき性質のものである。それゆえにそれは、国ごとに多様であって当然であり、時代とともに変遷して当然のものである”と指摘する。加えて、地域による多様性、個別のサービスによる多様性も容認されてしかるべきであろう。

C. ガバナンスの失敗

ここまで筆者は、「ガバナンス」をこれからの社会の規範的概念として位置づけて論じてきた。しかし最後に、「市場の失敗」と「政府の失敗」があるように「ガバナンスの失敗」も存在するとの進藤の指摘を明示しておきたい。進藤は、「ガバメン

トからガバナンスへ」という二項対立の枠組みの中で、一方を批判しつつ一方を推進するという論理に基づく、ガバナンスに対する無批判状態に対して警鐘を発するとともに、ガバナンス自体の有効性を検討する必要性を主張する。さらには、二項対立を超え、従来型行政の歴史を踏まえた上で新しい型を目指す、第三の立場を積極的に打ち出していく必要性をも論じている⁴⁶⁾ [p. 43]。かなり抽象的ではあるが、ガバナンスが必ずしも地方行政改革の「万能薬」もしくは「魔法の杖」でないことを改めて想起させる点で傾聴に値する見解である。「ガバナンスの失敗」に関する論考については、今後とも注目していく必要がある。

V. 図書館サービス供給における ガバナンス概念の適用

行政学における以上のような論考を踏まえると、公共サービスの供給主体に関する行政改革の方向性は、タテ志向の「ガバメント」からヨコ志向の「ガバナンス」へのシフトという枠組みを設定することができる。本章ではまず、現状の図書館サービス供給における住民セクターの位置づけを、このガバメント・ガバナンスという枠組みにおいて確認し、その上で、ガバナンス概念の適用の意義を考察する。

ボランティアについては、図書館運営の理念を示す規範的文書ともいえる「公立図書館の任務と目標：解説」および「公立図書館の望ましい基準」において、次のように記されている。

本来、ボランティア活動は、住民の自発的で無償の行為であり、図書館にあてはめれば、図書館の通常の業務を超えた領域、十分に手の及ばない部分を補うものである。(中略) 多様な図書館活動の中にはボランティアの参加で内容が豊かになるものも少なくない。しかし、本来職員の手でなされるべき仕事をボランティアに依存することは、図書館サービスの発展を妨げることになり、あってはならない。(中略) 要員不足をボランティアで補うという考え方は、基本的に認められな

い⁴⁷⁾ [p. 27-28]。

多様な利用者に対する新たな図書館サービスを展開していくため、必要な知識・技術等を有するもののボランティアとしての参加を一層促進するよう努めるものとする。そのため、希望者に活動の場等に関する情報の提供や、ボランティアの養成のための研修の実施など諸条件の整備に努めるものとする。なお、その活動の内容については、ボランティアの自主性を尊重しつつ、あらかじめ明確に定めておくことが望ましい⁴⁸⁾。

これらはいずれも、図書館サービスをボランティアとともに供給することにより、サービスの拡充を図ることを志向しており、住民をサービス供給主体として位置づけるガバナンス概念に依拠するかのようではある。しかし前者においてボランティアは、「図書館の通常の業務」「本来職員の手でなされるべき仕事」を「補う業務」の担い手であるとされ、後者においてはボランティアの活動内容を「あらかじめ明確に定めておくこと」とされている。このいわゆる「図書館員が本来なすべき業務」の存在を容認する考え方は、サービス供給における公平性・中立性・専門性を有するのは「行政職員としての図書館員(以下「図書館員」と記す)」のみであるとの、公私峻別の考え方に基くものと捉えることができ、図書館員とボランティア間の「合意」や「調整」「パートナーシップ」「協働」という考え方は見出しえない。さらには、図書館員がその担う業務を事前に設定した上で、それ以外の業務をボランティアに委ねるということについては、図書館員を「主」とし、ボランティアを「従」とする主・従の関係を読み取ることができる。したがって、これらの二つの文書の文言をたどる限りにおいては、現在のボランティアの位置づけにおける根源的な理念は、行政と住民のタテ志向の関係性に基づく、ガバメント概念に依拠していると捉えることができる。

さらに個人的な見解では、最近のものとして次のような指摘がある。

アメリカでは(中略)市民自らがコミュニティを運営しようとする意識が強い。(中略)その一方で、専門職には専門外の人間には扱えない高度な業務に専念させ、ボランティアがその分野に踏み込むことはない。日本においては、そもそも行政内部に専門的職員が少ないため、担当職員よりもボランティアの方が専門性が高くなる場合が少なくない。そして、本来専門的職員が行うべき業務にボランティアが踏み込むという「ねじれ現象」も珍しくない。ハイブリッド・ライブラリーにおけるボランティアに関しては、あくまでも専門性の高い司書を補助するものとして、Web講習会や館内におけるパソコン操作の援助、(中略)、いわゆる知的ボランティアとの協同作業が考えられる⁴⁹⁾ [p. 157]。

現在日本では、館長や図書館員がボランティアの活動をコントロールできないので、できるだけレベルを低くして、狭い範囲でお願いしているというところが大多数だと思います。ボランティアを申し出る、特に若い方々のなかには図書館司書の資格を持っている方が少なくありません。たとえば前年まで一般行政職として水道の仕事をされていて図書館に来てみたら、住民のほうが図書館の仕事について詳しくたというのは当然といえます。そうした方がボランティアの方々と活動について話し合いをするというのは無理があります。この点でも館長、職員は専門的職員(司書)を配置することが必要だと私は考えています⁵⁰⁾ [p. 187]。

前者については、ボランティアとの“協同作業”を想定しつつも、“本来専門的職員が行うべき業務”をボランティアが担うことは、本来の姿ではない「ねじれた現象」であると捉えており、ボランティアをあくまで補助的な存在として位置づけている。したがって、前出のガバナメント概念に基づく理念を踏襲した見解であると見なすことができる。ただし、この「ねじれ現象」が日本では“珍

しくない”という指摘は、現在のわが国の実態として、ガバメント概念を適用することの限界を示唆していると捉えることができる。さらに後者の指摘からは、ガバメント概念に基づく理念を図書館の現場に適用することにより、サービス拡充の可能性が阻まれている状況をうかがい知ることができる。また、両者の見解がともに、現在のボランティアの専門的な知識や技術の高さを容認していることも注目される。

NPOについては、議論が始まって間もないところではあるが、すでに宮崎市等でのNPO法人への業務委託といった実例をもとに、例えば次のような見解が表明されている。

行政責任がどのように担保とされるのかは、厳しく問われる必要がある。(中略)NPO法人からみて現在進行中の図書館の委託管理は、委託契約の下に事実上、委託者である行政の「下請け」に陥ることはないのだろうか。(中略)抽象的に述べられる協働、パートナーシップが、実は単なる「下請け」の言い換えであってはならないし、先に述べた行政責任が放棄されることがあってはならない⁵¹⁾ [p. 206]。

図書館業務を委託する場合、(中略)図書館によるボランティアの場の提供ではなく、図書館あるいは教育委員会とNPO法人との間の契約に基づく実施であり、委託業務の内容、受託NPO法人の内容、派遣職員との労働関係などについて、より整理されなくてはならない。受託団体がNPO法人であるがゆえに、その業務はNPO法人の目的にかなった独自性があるのかとの視点が重要となる。行政事務の補完、「下請け」の機関であってはならない⁵²⁾ [p. 229]。

これらはいずれも、委託という供給形態に伴う「下請け」や「行政責任の担保」といった問題点を論じたものであり、どちらかといえば危惧の念が示されている。しかし一方では、“ある部分で市民

との協同関係をつくるための委託はある”とし、“図書館とNPOや地域の図書館づくりの関係団体と協同関係をどうつくっていくかということがこれから問われてくる”²⁾[p.14-15]との、住民との新たな関係性の構築ということに着目した見解もある。また、“安上がり行政の肩代わりや行政の下請けではなく、同等の責任を負う対等な関係を基盤として”⁵³⁾、図書館との連携のもとに住民が自主的に事業を行うというNPO活動のあり方を、住民の立場から提案するものや、“NPOと行政の関係を正しく認識し、その認識に基づいて行動すれば、様々な問題を解決し、図書館をさらに発展させていくための大きな力となりうる”⁵⁴⁾とし、図書館員の立場から図書館におけるNPO協働型経営を提案するものもある。これらはともに、NPOという新たな住民組織の可能性に着目した見解であるといえよう。したがって、NPOについては今のところ、「ガバメント概念に陥る危惧」と「ガバナンス概念に拠る期待」が同時に表明されている状況にあると捉えることができる。

図書館サービス供給における現在の住民セクターの位置づけを結論づけるには、さらなる検討を要することは確かであるが、しかし少なくともボランティアに関しては、これまでのガバメント概念的な考え方が限界をきたしている可能性は否めない。またNPOとの関連で、ガバナンスへの萌芽を見出すことはできる。

冒頭に述べたとおり、図書館サービスは自治体により設置運営される公共サービスの一つであり、行政職員である図書館員が全く関与しないサービス供給形態は想定しえないと考える。ただし一方で、行政改革の動向において、現在のガバメント概念に拠る図書館サービス供給のあり方が、図書館の現状に適合しており、かつ、今後とも持続可能であるという想定もし難い。さらには現在の図書館運営については、指定管理者制度の導入による民間事業者への委託や公設民営方式など、住民セクターとかわる公共サービスの新しい供給形態の選択肢が、行政改革の一環として具体的に提示されており、それらとどのように対峙するかという検討を迫られている状態にもある。

このような状況において、単に従来の考え方に基づく現状維持を是とし、新しい状況を非とする、表層的な議論の展開や判断に陥ることは回避しなければならないだろう。

したがってここに、今後の図書館サービスの供給を考える上で「ガバメント」から「ガバナンス」へのシフトは、一つの選択肢として検討する余地は十分にあるものと結論づけることができる。またさらに、ガバナンス概念の適用については、以下の3点の意義を提示することができる。1点目は、住民セクターを図書館員と対等関係にあるサービス供給主体として位置づけることにより、図書館員の業務縮小を図りつつも、図書館サービスの拡充を実現することができるということである。2点目は、「パートナーシップ・協働・コプロダクション」といった新しい概念に基づく行政と住民セクターとの関係性の構築、および両者の「合意」や「調整」によるサービスの供給ということにより、これまで以上に住民の意思や意向を反映した図書館サービスの展開が期待しうることである。そして3点目は、図書館員の役割と住民セクターの役割とを相対化し両者を連続的なものとして捉えたとき、図書館員のなすべき業務、もしくは存在意義というもの、極めて現実的な形で明らかにすることができることである。例えば、前出(IV章B.)の「行政に調整機能を求める」という提案に準じるとすれば、図書館員の位置づけは、サービス供給における中心的存在というよりも、住民セクターにおける様々なサービス供給主体の調整役ということになる。また、「補完性の原理」を適用した図書館員の役割の再考も考えられる。

とはいえ、このことはあくまで図書館サービスの供給に関する「総論」とどまるものであり、実際の図書館運営においては、「各論」に相当する個々の図書館業務についての検討が不可欠であることを明記しておかなくてはならない。すなわち、貸出サービス、レファレンスサービス、児童サービス、障害者サービスなどのそれぞれについて、さらに、選書や整理業務などのテクニカルサービスや企画や評価等の業務について、専門的

知識・技術といった専門性の担保や行政責任などを含めた様々な観点からの、緻密な検討・試行を慎重に重ねる必要がある。例えば、(1) レファレンスサービスの回答などのように表面的には見えない仕事の中味の部分で、図書館員と住民セクターではサービス水準の点で相当の違いがあるのではないかとの指摘⁵⁵⁾ [p. 44] や、(2) それを本業としてはいない住民セクターが、利用者のプライバシーを保護するかといった危惧の念の表明⁵⁵⁾ [p. 44]、(3) 選書における住民参加としていくつかの図書館で実施された、いわゆる「選書ツアー」に対する賛同と批判^{56)~58)}、(4) 児童サービスにおける図書館員とボランティアのあり方への言及⁵⁹⁾ など、個別の業務に関して、特に図書館業務の専門性の観点から住民セクターとの関係がすでに問われ始めている。こうした様々な論考を端緒として、実態との整合性を含め、さらなる論究や検証が必要である。

その他、住民セクターとのかかわりにおけるガバナンス概念の適用を引き続き検討する上では、少なくとも以下の二つの事項の解明が必要であると考えられる。一つは、これまでの図書館運営と住民セクターとの関係についての実績や議論を整理することである。本稿では、現在の行政学の動向をもとに今後の公共サービスにおける住民セクターの存在意義の高まりを議論の出発点としたわけであるが、一方で図書館においてはすでに、図書館法第14条に定められた図書館協議会のみならず、1960年代に始まり70年代を通じて全国に広がった図書館づくり住民運動や、全国各地に点在する「図書館を考える会」や「図書館友の会」、および1990年代以降注目を集めているボランティアなどの住民セクターが、そのサービスの供給に大きくかかわってきたという実績がある。図書館におけるこのような蓄積は、今日の行政学で語られているガバナンス概念や協働を基調とする公共サービスの供給の「先取り」として位置づけ、両者に連続性を認めることができるのであろうか。たとえば、1970年代における陳情・請願といった方法による図書館づくり運動においては、住民はあくまで「受益者」であり、その内容は「大き

な政府」を生成する要因でもあったとする仮説を立てることができよう。しかし、このような行政に図書館を「求める」運動はその後、参加型の形態をとる「共につくる運動」へと展開していることが指摘されている^{60), 61)} [p. 60-63]。こうした変遷に関する論考は、これからの図書館と住民セクターとの関係性を論ずるにあたり欠くことのできない要素である。

もう一つは、行政活動全般に対して、ガバナンス概念に基づく行政と住民セクターとの関係を考察することである。本稿では、公共サービス供給の担い手であった行政の縮小傾向を背景として、「公共サービスの供給主体」を主眼としたガバナンス概念の適用について論考したが、このような政策実施段階の域を超えて、政策立案・政策評価段階における行政と住民セクターとの関係のあり方についての論考が課題とされる。これを図書館の文脈に即して捉えるならば、政策立案・評価段階では、もはや既存の図書館サービスをいかに維持継続するかという議論を超えて、地域の実情に合った図書館の意義や図書館サービスの供給内容について、図書館員と住民セクターが対等・平等の関係で検討し合意や調整を図っていくあり方が追求されなければならないと考える。

注・引用文献

- 1) 森田朗. 現代の行政. 改訂版. 東京, 放送大学教育振興会, 2000, 181 p.
- 2) 日本図書館協会図書館政策委員会. 現代社会と図書館の課題: 政策討論連続講座記録. 東京, 日本図書館協会, 2004, 125 p.
- 3) 三橋良士明. 地方分権改革と地方自治 (特集・図書館と地方自治). みんなの図書館. no. 239, 1997, p. 2-11.
関野満夫. 危機の地方財政. 図書館雑誌. vol. 92, no. 6. 1998, p. 455-458.
松岡要. 図書館建設費補助金の廃止問題について: 私見を交えた解説. みんなの図書館. no. 240, 1997, p. 75-82.
- 4) 今村都南雄. “2章地方分権改革とガバナンス”. 都市政府とガバナンス. 武智秀之編著. 東京, 中央大学出版部, 2004, p. 27-49.
- 5) 行政改革会議. 最終報告. 1997年12月3日.
- 6) 地方分権推進委員会. 中間報告: 分権型社会の創造. 1996年3月29日.
- 7) 地方分権推進委員会. 最終報告: 分権型社会の創

- 造：その道筋。2001年6月20日。
- 8) 今村都南雄. 問われる公共・民間関係. 都市問題研究. vol. 51, no. 6, 1999, p. 3-15.
 - 9) 森田朗. 行政改革と行政学. 季刊行政管理研究. no. 79, 1997, p. 27-34.
 - 10) 地方制度調査会. 今後の地方自治制度のあり方に関する答申. 2003年11月13日.
 - 11) 村松岐夫. “第一章世紀転換期の包括的地方ガバナンス改革”. 包括的地方自治ガバナンス改革. 村松岐夫, 稲垣祐昭編著. 東京, 東洋経済新報社, 2003, p. 1-17.
 - 12) 荻原幸子. “ニュー・パブリック・マネジメント論と公共図書館経営論”. 図書館の経営評価: パフォーマンス指標による新たな図書館評価の可能性. 日本図書館情報学会研究委員会編. 東京, 勉誠出版, 2003, p. 3-28.
 - 13) 森田朗. “自治体のイメージとその変化”. 分権と自治のデザイン: ガバナンスの公共空間. 東京, 有斐閣, 2003, p. 1-25.
 - 14) 新川達郎. NPM型行政改革に関する一考察: 「新しい行政管理(NPM)の理論」と日本の行政改革における現実. 同志社法学. vol. 54, no. 4, 2002, p. 105-152.
 - 15) 村松岐夫. “第三章90年代の包括的な地方ガバナンス改革”. 分権改革の新展開に向けて. 東京市政調査会編. 日本評論社, 2002, p. 57-81.
 - 16) 山本清. NPMの国際比較: その有用性と課題. 季刊行政管理研究. no. 103, 2003, p. 18-31.
 - 17) 真山達志. 地方分権の展開とローカル・ガバナンス. 同志社法学. vol. 54, no. 3, 2002, p. 91-114.
 - 18) ここではあくまでも「供給主体」, すなわち「サービスの担い手」を焦点とするため, 公共サービスという場合の「公共」の概念, もしくは公共性の議論には立ち入らないものとする.
 - 19) このような考え方は, 「公私二分論」や「官と民との二元論」となどと表されている. 松下啓一. 新しい公共と自治体: 自治体はなぜNPOとパートナーシップをくまなければいけないのか. 東京, 信山社, 2002, 103 p. 岩崎美紀子. “新しい自治体のイメージ”. 分権と自治のデザイン: ガバナンスの公共空間. 森田朗ほか編. 有斐閣, 2003, p. 235-255.
 - 20) 稲継祐昭. “パブリックセクターの変容”. 分権と自治のデザイン: ガバナンスの公共空間. 森田朗ほか編. 東京, 有斐閣, 2003, p. 27-49.
 - 21) 中邨章. 自治体主権のシナリオ: ガバナンス・NPM・市民社会. 東京, 芦書房, 2003, 300 p.
 - 22) このような考え方を松下は, 「公共共担論」と表している.¹⁹⁾
 - 23) 岩崎正洋ほか編著. 政策とガバナンス. 東京, 東海大学出版, 2003, 228 p.
 - 24) 山本正憲. 地方公務員制度とガバナンス概念. 松阪大学地域社会研究所報. no. 14, 2002, p. 135-173.
 - 25) 今村は, ガバナンスについてはいろいろな論じ方があるが, そのベースにはいずれも「ガバメントからガバナンスへ」という共通認識があるとしている. 今村都南雄. 分権改革とガバナンス. 中央大学社会科学研究所報告(非公式暫定版). 2002, 16 p. <<http://tkq.tamacc.chuo-u.ac.jp/Hoi/OpenSpace/kougiroku/governance.pdf>> [2004-09-02]
 - 26) 戸政佳昭. ガバナンス概念についての整理と検討. 同志社政策科学研究. vol. 2, no. 1, 2000, p. 307-326.
 - 27) 宮川公男; 山本清編著. パブリック・ガバナンス: 改革と戦略. 日本経済評論社, 2002, 229 p.
 - 28) 田尾雅夫. “市民社会と行政のパートナーシップ”. 変化をどう説明するか: 行政編. 水口憲人ほか編著. 東京, 木鐸社, 2000, p. 129-147.
 - 29) 今村都南雄. ガバナンスの観念. 季刊行政管理研究. no. 68, 1994, p. 1-2.
 - 30) 真山の定義は, 国レベルと地方レベルを含んだガバナンス全体を念頭に置いているが, 特に地方レベルに焦点を合わせたものを「ローカル・ガバナンス」と称するとしている.
 - 31) 北川洋一. “第九章地方分権改革がもたらす行政のマネジメント化とパートナーシップ化: NPMとパートナーシップ論の合流による「第三の道」型改革”. 包括的地方自治ガバナンス改革. 村松岐夫, 稲垣祐昭編著. 東京, 東洋経済新報社, 2003, p. 191-236.
 - 32) 外川伸一. 分権型社会における都道府県改革の視座. 東京, 公人の友社, 2001, 199 p.
 - 33) 荒木昭次郎. 参加と協働: 新しい市民社会=行政関係の創造. 東京, ぎょうせい, 1990, 297 p. わが国におけるコプロダクションとしての協働の概念は, 本書で荒木が1977年のヴィンセント・オストロム(Vincent Ostrom)の著作におけるcoproductionという造語を, “地域住民と自治体職員とが協働して自治体政府の役割を果たしていくこと”と訳したことに端を発している. Ostrom, Vincent; Bish, Frances Pennell. ed. Comparing Urban Service Delivery Systems: Structure and Performance. Beverly Hills, Sage Publications, 1977, 304 p.
 - 34) 江藤俊昭. ローカル・ガバナンスにおける政治と行政: 日本の地方政府改革を中心に. 法学論集. no. 49, 2003, p. 351-381.
 - 35) 西尾勝, 村松岐夫編. 市民と行政. 東京, 有斐閣, 1995, 308 p. (講座行政学, 第6巻).
 - 36) また, コプロダクションとしての協働の概念は, 公共サービスの供給にとどまらず, 地域における政策立案・決定および評価を含めた政策過程全般にわたる行政と住民との関係性にまで拡がりをもつ. すなわち, 「みんなで決めて, みんなで実施し評価する」のが協働の究極の姿であるとされ

- る。江藤俊昭。“第6章地域事業の決定・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”人見 剛, 辻山幸宣編。協働型の制度づくりと政策形成。東京, ぎょうせい, 2000, p. 214-275.
- 37) 荒木昭次郎。“自治行政にみる市民参加”。社会福祉における市民参加。社会保障研究所編。東京, 東京大学出版会, 1996, p. 209-229.
- 38) 西尾勝。行政学新版。東京, 有斐閣, 2001, 430 p.
- 39) 佐々木信夫。自治体の「改革設計」。東京, ぎょうせい, 2002, 234 p.
- 40) 中邨章。自治体主権のシナリオ: ガバナンス・NPM・市民社会。東京, 芦書房, 2003, 300 p.
- 41) 進邦徹夫。“第1章日本におけるガバメントとガバナンス”。政策とガバナンス。岩崎正洋ほか編著。東京, 東海大学出版会, 2003, p. 15-38.
- 42) 日高昭夫。ローカル・ガバメントとローカル・ガバナンス: 自治体の直面する二重の課題。2004。〈http://univ.ygu.ac.jp/hidaka/resume_local%20governance%20and%20public%20management/LGPM04_03.htm〉 [2004-09-02].
- 43) 新谷浩史。公共部門におけるガバナンス。地方自治研究。vol. 18, no. 1, 2003, p. 49-59. Jessop, Bob. “Governance Failure”. The New Politics of British Local Governance. Basingstoke, Macmillan, 2000, p. 11-32. 新谷は, ジェソップが政府の役割として挙げた8つの事項の中から, 本文中に列挙した6点を主要な事項として紹介している。
- 44) 吉田民雄。都市政府のガバナンス。東京, 中央経済社, 2003, 268 p.
- 45) 補完性の原理については, 以下の文献においても解説されている。
山内健生。グローバル化する「地方自治」(2)「サブシディアリティの原理」その理念と現実。自治研究。vol. 77, no. 6, 2001, p. 104-125.
- 46) 進藤兵。自治体における新自由主義的行政改革の本格的導入: NPMとガバナンス論をめぐって。季刊自治と分権。no. 9, 2002, p. 35-45.
- 47) 日本図書館協会図書館政策特別委員会編。公立図書館の任務と目標: 解説。増補修訂版。日本図書館協会, 2000, 85 p.
- 48) 公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準。文部科学省告示。2001年7月18日。〈<http://www.jla.or.jp/kijun.html>〉 [2004-09-02].
- 49) 常世田良。浦安図書館にできること: 図書館アイデンティティ。東京, 勁草書房, 2003, 270 p.
- 50) 大串夏身。これからの図書館: 21世紀・知恵創造の基盤組織。東京, 青弓社, 2002, 196 p.
- 51) 北克一。“私立図書館と図書館同種施設”。図書館法と現代の図書館。山口源治郎, 塩見昇編著。東京, 日本図書館協会, 2001, p. 194-212.
- 52) 松岡要。公立図書館の管理委託と図書館法。図書館法と現代の図書館。山口源治郎, 塩見昇編著。東京, 日本図書館協会, 2001, p. 214-233.
- 53) 細谷洋子。NPO (非営利組織) と図書館活動。みんなの図書館。no. 262, 1999, p. 46-58. 細谷洋子。「NPO と図書館活動」補足: 図書館員との関わりを中心に。図書館評論。no. 40, 1999, p. 18-21.
- 54) 豊田高広。NPO との協働による図書館経営。みんなの図書館。no. 277, 2000, p. 4-17.
- 55) 全国図書館大会実行委員会。平成14年度(第88回)全国図書館大会記録。2003, 408 p.
- 56) 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. 42-57.
- 57) 西村一夫。選書することができるのは誰か: 選書ツアー批判。みんなの図書館。no. 297, 2002, p. 26-31.
- 58) 細谷洋子。「市民による選書ツアーを考える」その後: 批判にこたえて。みんなの図書館。no. 297, 2002, p. 32-39.
- 59) 棚橋満雄。図書館ボランティアをどう考えるか: 「図書館利用者の権利宣言」と関連して。みんなの図書館。no. 228, 1996, p. 34-40.
- 60) 塩見昇。図書館づくりと市民参加。図書館界。vol. 53, no. 3, 2001, p. 174-182.
- 61) 日本図書館協会図書館白書編集委員会編。図書館はいま: 白書日本の図書館1997。東京, 日本図書館協会, 1997, 192 p.