

まちづくりと図書館の接点



慶應義塾大学 名誉教授
糸賀 雅児

はじめに^{*1}

わが国において、図書館は社会教育法第9条により社会教育のための機関とされ、公民館や博物館とならぶ社会教育施設の一つと考えられてきた。そのため、図書館の建設がいわゆる「ハコもの」づくりと受け止められてきたのも事実である。しかし今世紀に入ってから、より広く「まちづくり」の一環と位置づけ、図書館に人の動線演出や賑わい創出の面でひと役担うことを期待する地方自治体も少なくない。

その背景には、後に述べる政策的要因もあるのだが、自治体にとっての現実的要因としては、なんと言っても図書館の「集客力」と「認知度」の高さが注目されるからであろう。

図書館の「集客力」と「認知度」

データとしては少し古くなるが、図1は図書館や公民館などの社会教育施設だけでなく、コミュニティセンターや民間カルチャースクールなどを含めた生涯学習施設全般の利用状況を示したものである。このグラフと表は、文部科学省が2005年度に全国の16歳以上を対象に、直近6か月間に一度でも利用したことのある施設を複数選択で答えてもらったものである。これによると、全国規模で見ても、第1位は図書館であり、実に半数近い人びと(43.2%)が利用している。これに次いで博物館・美術館や公民館という代表的な社会教育施設が挙げられるが、利用率は図書館の半分程度(21.2%および19.2%)に過ぎない。

さらに図の下段に示される年代別の内訳で見ても、すべての年齢層で図書館の利用率が

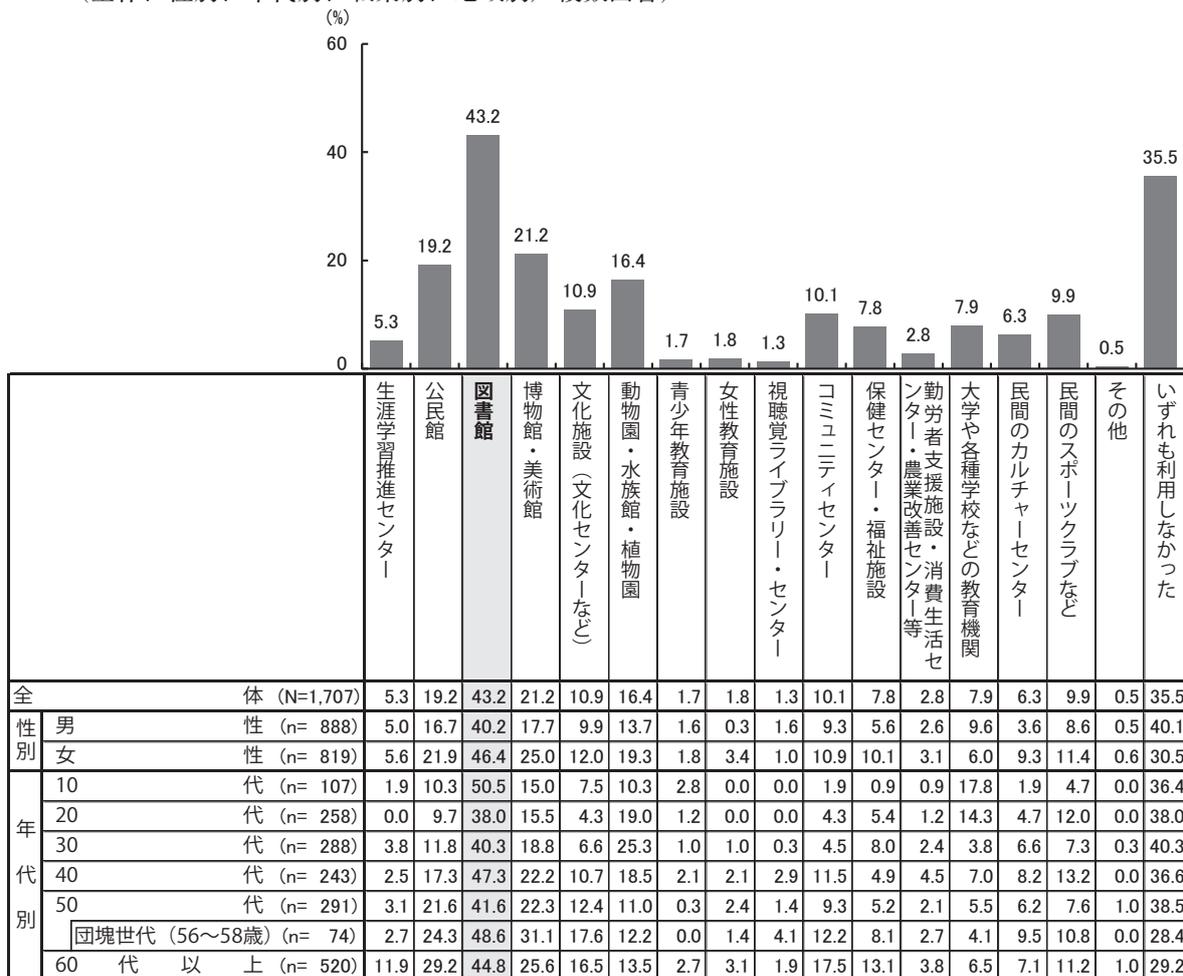
もっとも高くなっており、図書館利用は年代を超えて広がっている。10代の利用が多い(50.5%)のは、高校生を中心にした勉強・学習のためと推測されるが、調査時点での「団塊世代」の利用率(48.6%)がそれに次いで高い点も注目される。

また、図2として示す別の文科省調査(2011年3月)によれば、図書館は半数以上の人に「施設の具体的な役割・活動」が知られている。この点では、公民館や博物館、生涯学習センターなど他の社会教育施設が「役割・活動を知らない」「該当する施設がない」とする回答が多いなかで、図書館は際立った違いを示しており「認知度」の高さを物語っている。

つまり、図書館は単なる「ハコもの」ではなく、利用率がきわめて高く、多くの住民にその存在やサービス内容を認知された公共施設ということが出来る。この点を建築家の菅孝能は“文化施設、とりわけ図書館の集客力、日常的に幅広い世代の人びとを集める力が中心市街地の再生に大きく貢献することが注目されている”としたうえで、今世紀初めに、すでに次のように指摘した^{*2}。

図書館を中心市街地の枢要な場所に配置することにより、文化的情報を発信して、街の雰囲気を変え、来街を促進し、人の流れを変え、商業の活性化を後押しする。図書館にとっても中心市街地に立地することは、中心市街地の住民だけでなく、広い範囲から都心に集まってくる人たちの利用を誘発し、(中略)図書館への行政効果を高めることになる。

図1 生涯学習施設等の利用状況
(全体、性別、年代別、職業別、地域別／複数回答)



「学習活動やスポーツ、文化活動に係るニーズと社会教育施設に関する調査」(2005年度文部科学省委託調査)より抜粋

この指摘を裏づけるように、その後、中心市街地活性化や駅前再開発の際に図書館の建設・移転を取り込む事例が見られるようになってきた。

中心市街地を活性化した図書館

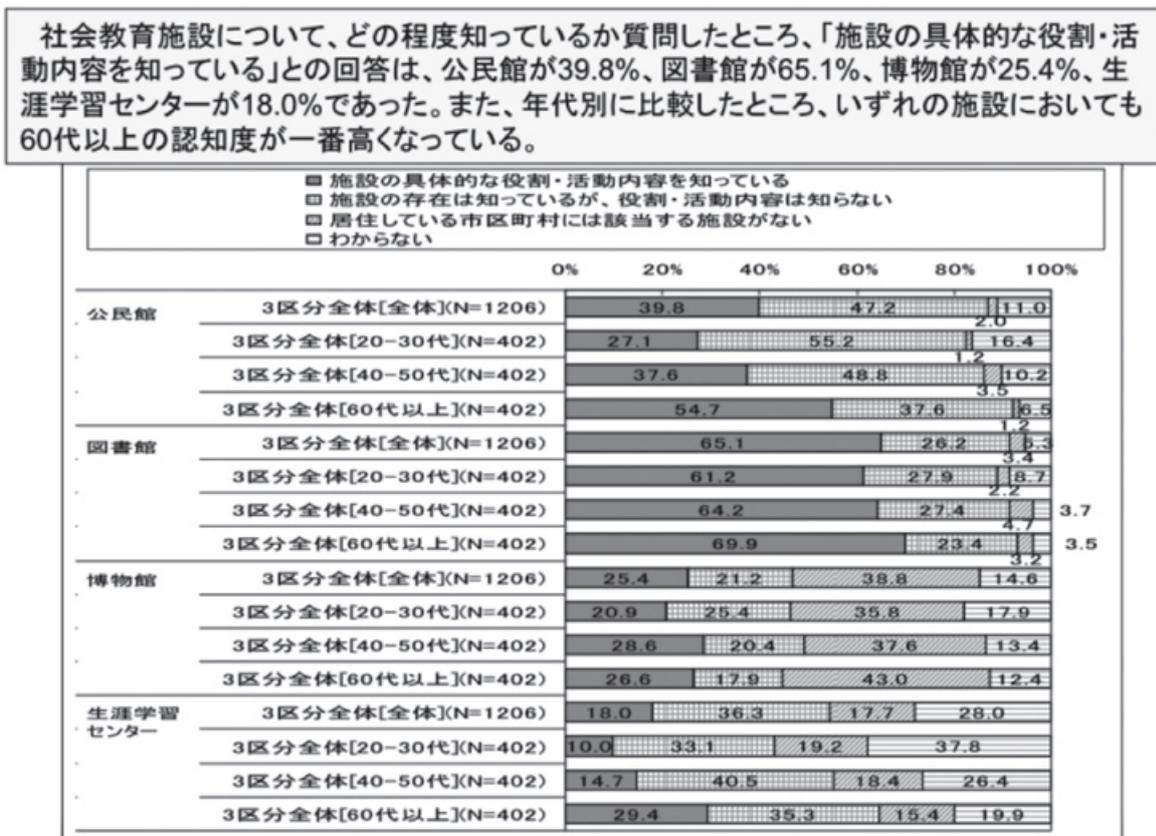
例えば、多くの自治体関係者の注目を集めて2001年1月にオープンしたせんだいメディアテーク(仙台市)は、地上7階地下1階の施設で、ライブラリー(図書館は3階~5階)だけでなく、ギャラリーやスタジオも併せもち、斬新な施設デザインとも相まって、多くの市民をひきつけた。開館から4年を経過したとき、運営当事者は次のように振り返っている^{*3}。

4年という時間は人間で言えば幼年期の終わりにあたります。この間、メディアテークには毎日3,000人から4,000人の人が訪れ、思い思いの利用や活動を繰り返し続けてきました。周辺には飲食店やギャラリーも増え、街そのものの変化も感じられます。

せんだいメディアテークの開館以降、集客と周辺施設の賑わいに変化が見られ、住民の主体的な行動や学習にも好影響が生まれつつある様子が読み取れる。

また、せんだいメディアテークの開館からちょうど10年後の2011年に、JR武蔵境駅のすぐ前にオープンし、同様に評判を呼んだ施設に武蔵野プレイス(武蔵野市)がある。武蔵野プレイスは、図書館機能を中心としながら、

図2 社会教育施設の認知度（年代別）



(出典) 文部科学省委託「社会教育施設の利用者アンケート等による効果的社会教育施設形成に関する調査研究」(2011年3月)

生涯学習支援機能、市民活動支援機能、青少年活動支援機能を併せもつ、いわば「多機能施設」であり、文字通り「まちづくり」を意識して構想された公共施設と言ってよい。

この施設が開館した翌12年11月に武蔵野市市民部が実施した来街者調査によれば、ほぼ半数が直近の2年間で武蔵境を訪れる機会(来街頻度)が増えたと回答している。しかも、武蔵境での利用施設では、大手流通系の百貨店(46.4%)に次いで、武蔵野プレイス(32.0%)が2番目に多く、特に平日昼間だけで見れば武蔵野プレイス(51.5%)のほうが百貨店(50.3%)を上回っていることが注目される。

仙台市や武蔵野市の事例からわかることは、もともと図書館が集客力をもつ施設であるうえに、両施設の多機能性がより多くの市民の知的興味と文化的嗜好に合致したからこそ、まちを変える推進力になり得た事実である。つまり、社会教育施設の一つにすぎなかった図書館が、ここ20年ばかりの間に急速に「ま

ちづくり」との接点を広げてきたことになる。その背景にあるものは何だろうか？

接点拡大の背景

1990年代前半まで図書館の設置は、地方自治体の単独事業に対する文部省(当時)からの国庫補助金(定額補助)を活用したものが多かった。この補助金は現在も図書館法第20条に規定されており、公民館や博物館といった他の公立社会教育施設の場合と同様の施設整備費補助金であった。

ところが90年代後半に入ると、自治省(当時)による地域総合整備事業債(地総債)を活用した事業の一環として、「ふるさとづくり事業」や「まちづくり特別対策事業」のなかで図書館が建設されるケースも増えてきた。そのほうが建設経費への充当率や交付税措置等の面から、設置自治体にとって有利だったからである。

それともなって、図書館単独の施設建設というより、福祉施設やスポーツ・体育施設などと一体となった「まちづくり」として施設整備が進められるようになる。この傾向は、98年度をもって先の国庫補助金制度が廃止されたことでさらに加速される。

これに拍車をかけたのが98年からの「まちづくり三法」といわれる法整備である。これは、改正都市計画法（1998年）、中心市街地の活性化に関する法律（1998年）大規模小売店舗立地法（2000年）、の三つを指す。中でも2番目の通称「中心市街地活性化法」にもとづいて自治体の中心市街地活性化基本計画に図書館が盛り込まれた場合、図書館の新設・移転ともなって、多機能化したり、他の公共施設や民間商業施設などと複合化されたりすることが多くなった。最近では、国土交通省による「社会資本整備総合交付金」なども同趣旨の計画を奨励しており、図書館がまちづくりと一体となって整備される例が増えている。

また、2003年に施行された改正地方自治法によって、図書館を含めた「公の施設」に指定管理者制度が導入されるようになったことも見逃せない。指定管理者制度については、図書館関係者の間で否定的な見解が大半であることは承知しているが、選択肢が直営一本しかない時代に比べて、教育委員会関係者だけでなく、首長も議員も、そして地域住民も加わって、まちづくりを含めた図書館のあり様について熱く議論するようになったのである。

「まちづくり」と「図書館」の視点の違い

こうした社会情勢の変化を背景に、以前に比べると図書館について発言したり関心を寄せたりする首長や議員が増えてきた。ただし、首長らが「まちづくり」の視点から「図書館」を見る場合と、図書館関係者や図書館を長年利用してきた住民が「図書館」の視点から「まちづくり」を見る場合とで、少し「見え方」の違いがあるように思われる。

首長らがまちづくりの視点から図書館を見る場合は、冒頭で触れたような、その集客力に注目していることが多い。就学前の幼児から退職後のシニア層まで、幅広い年齢層が日常的に繰り返し、図書館にやってくる光景を期待する。さびれた中心市街地や駅前に活気を取り戻すには、もちろん民間商業施設の整備も考えられるが、それだけでは超高齢化やライフスタイルの多様性に対応しきれない。そして、何より、民間資本だけでは、大規模な整備区画のすべてを埋めることができないために、公の施設を組み入れることになるのだが、その場合に、住民ニーズもあって、図書館が選ばれるのである。

このとき、首長らの目には図書館の「集客力」とそれによる「賑わい創出」が映っている。住民の学びや知る権利の保障、地方自治や民主主義との関係などは遠くに霞んでおり、司書の存在や選書の意義もほとんど見えていない。この場合、図書館は集客力のある「公の施設」の一つにすぎない。

この視点は、「民間主導・行政支援の公民連携」によるまちづくりの成功例としてしばしば取り上げられる岩手県紫波町（人口約3万2,000人）のオガールプロジェクトに典型的に見ることができる。このプロジェクトを当初から推進してきた中心人物は、商業施設では集客せずに“集客の核は公共図書館^{*5}”と考え、“図書館は普遍的集客装置^{*6}”とまで言い切っている。

もちろん、これは必ずしも誤った見方ではないし、図書館をそう位置づけることで、プロジェクト全体が大きな成果をもたらしたことは疑いない。首長をはじめとするまちづくりの推進者から見れば、図書館の集客力に期待を寄せること自体は、むしろ自然であろう。

一方、図書館関係者や熱心な図書館利用者らが、図書館の視点からまちづくりを見る場合には、図書館という公共空間において、選定された蔵書と利用者、そして司書の間で繰り返される相互作用のほうに重きが置かれ

る。これによって、利用者に精神的・情緒的な充実感や多様な学びが生まれ、ひいては地域活性化に向けて一人ひとりの暮らしに豊かさをもたらす道すじが視野の中心にある。本来の「社会教育」がめざす形であって、この視界において、集客力や賑わい創出はさほど大きな眼目となっていない。

「まちづくり」の再定義

さて、ここまで「まちづくり」という概念について、特に定義することなく使ってきた。しかし、「まちづくり」という言葉自体はあいまいで、自治体の基本構想や施策、さらには自治会活動や住民運動など、かなり広範な概念を包含している。

その一方で、多くの場合に「まちづくり」とひらがな表記されることから、住民にとって身近で、あたかも住民本位の施策展開であるかのような好印象を与える。2020年7月にJIAMで開催された政策・実務研修「図書館とまちづくり」の受講生に対する事前アンケートでも、「まちづくり」のとらえ方について尋ねたところ、次のような回答が返ってきた。

- ・ 住民の幸せ度、満足度の充実。
- ・ 行政と市民が、課題やめざす方向性を共有し、連携しながら継続的に活動していくこと。
- ・ まちづくりとは、市民が市に関心と愛着を持ち、より住みよいまちにするための取り組み。
- ・ 地域社会を持続可能な社会にするために、行政と住民とが協働して地域の活性化に取り組む活動。
- ・ 地域の課題について、原因を発見し、問題解決を通して持続的に発展することで、みんなにやさしいまちをつくること。

これらは受講生の回答のほんの一部にすぎないが、ここに抜き出したものだけを見ても「まちづくり」の概念が抽象的で漠然としており、どちらかと言えばイメージ先行のように見える。

実は「まちづくり」という表現は、半世紀近くにわたって行政関係者の間で使われてきた歴史があり、その背景や意味合いも少しずつ変化している。例えば、文部科学省地域づくり支援アドバイザー会議の提言では「まちづくり」を「地域づくり」と言い換えたうえで、“地域づくりとは、地域住民等がその他の様々な主体とともに社会の形成に主体的に参画し、互いに支えあい、協力し合うという互惠の精神に基づき、パートナーシップを形成して地域の課題を解決する活動^{*1)}”としている。

この定義と受講生からの回答に概ね共通するのは、行政のみならず多様な主体が参画・協働・連携することの必要性と、地域の居住環境の改善や課題解決をめざす一連の活動の総体としてまちづくりをとらえる視点である。先のJIAM研修「図書館とまちづくり」で事例報告した次の3館にも同様に見られる視点である。

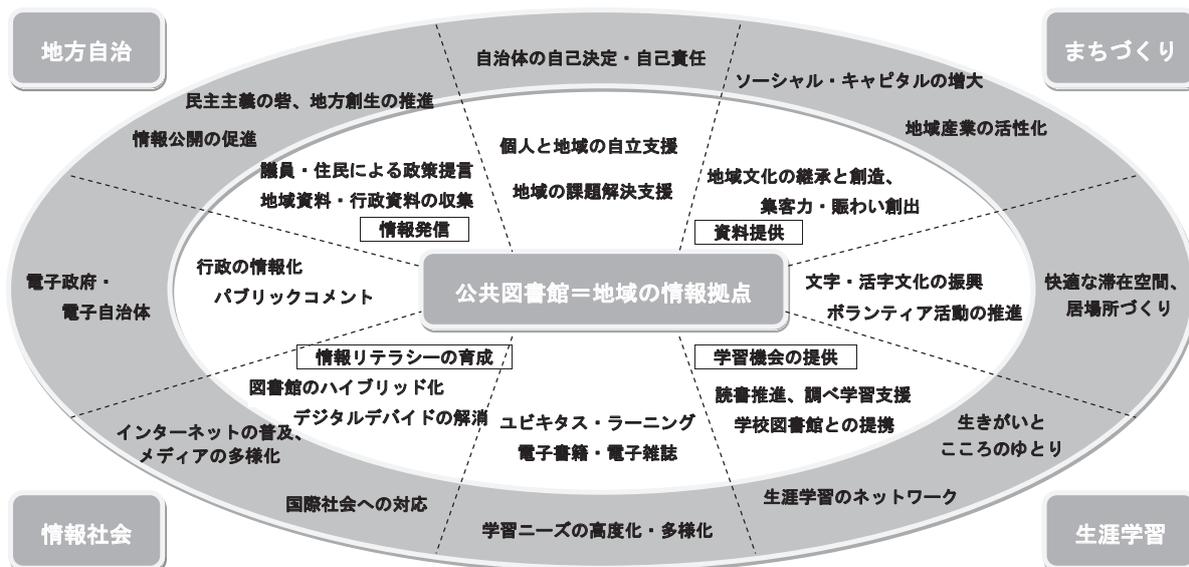
伊万里市（佐賀県）は、すでに1990年代に「市民協働」を打ち出し、図書館づくりを進めてきた。有田川町（和歌山県）は、図書館を中核にした地域交流センター（ALEC）を設置し、絵本コンクールへの主体的な参画を促すことで「絵本のまちづくり」を実現させている。そして、2018年4月に開館した都城市（宮崎県）は、商業施設のリノベーションにより見事に市民交流の場となる図書館を創出させた。

まちづくりを支える図書館の特性

以上述べてきたように、まちづくりとの接点は、これからの図書館にとって欠かせない視点であると同時に、逆に自治体のまちづくりにとって図書館との接点は必須の条件である。なぜなら図書館は単なる読書施設ではなく、以下のような特性を併せもつ他に類を見ない公共施設だからである。

- ・ 施設の床面積あたりの集客力が大きい
- ・ 利用者の年齢・年代の幅が広い
- ・ 毎日来館する人がいるくらい常連、リピーターが多い
- ・ 無料で使え、平日・休日、昼夜を問わず

図3 地域の情報拠点としての図書館



注：片山善博・糸賀雅児『地方自治と図書館』勁草書房、2016年、p.140所載の図を一部修正

開館している

- ・ 司書という専門の職員が利用相談に応じ、ボランティア活動も盛ん
- ・ 時間つぶしや趣味・娯楽から研究・調査まで目的がきわめて多様
- ・ 古今東西、森羅万象、あらゆる趣味と興味と知的関心に対応可能
- ・ 書店に無いような地域資料や行政資料・古文書を備えている
- ・ 短時間の立ち寄りから長時間にわたる滞在まで、自分の居場所がある
- ・ カフェ、書店、体育・スポーツ施設、学習塾など民間文化施設とも親和性が高い

これらの特性を生かして、図書館は本来「まちづくり」だけでなく、「地方自治」「生涯学習」「情報社会」といった様々な局面へと広がりを見せる「地域の情報拠点」（図3参照）と考えるべきである。その際、地方自治体にとって重要なのは、図書館とこれらの局面相互との接点に適正なバランスを保つことである。中長期的な視点に立てば、「集客力」や「賑わい創出」だけが図書館との接点というわけではないことを、いま一度噛みしめるべきだろう。

*1 本稿は次の2点をベースにして、これらを部分的に加筆・修正したものである。
・ 糸賀雅児“まちづくりを支える図書館”月刊ガバナ

ンス, no.184, p.17-19, 2016年
・ 糸賀雅児“まちづくりと図書館の接点”図書館雑誌, vol.111, no.5, p.288-291, 2017年

*2 菅孝能“中心市街地活性化と図書館”図書館雑誌, vol.95, no.7, p.474-477, 2001年

*3 せんだいメディアテーク・プロジェクトチーム『せんだいメディアテーク コンセプトブック』増補新版, NTT出版, p.219, 2005年

*4 武蔵野市市民部生活経済課『武蔵野市産業振興基礎調査報告書 来街者調査編』2013年

*5 清水義次他『民間主導・行政支援の公民連携の教科書』日経BPマーケティング, p.90, 2019年

*6 鳥取県立図書館開館30周年記念事業ディスカバー図書館inとっとりIV『Society5.0が実現する未来の図書館を考える』（2020年10月16日）における記念講演II「公民連携で新しい暮らしを創る～近未来の図書館・公共空間～」での岡崎正信氏の発言

*7 文部科学省地域づくり支援アドバイザー会議『地域を活性化し、地域づくりを推進するために一人づくりを中心として』（提言）2004年

著者略歴

糸賀 雅児（いとが・まさる）

東京大学大学院修了。専門は図書館政策論、図書館経営論。これまで、中央教育審議会生涯学習分科会臨時委員（第2期～第6期）、文部科学省これからの図書館の在り方検討協力者会議副主査、文化庁著作権審議会専門委員、国立国会図書館活動実績評価に関する有識者会議座長、東京都立図書館協議会副議長、日本図書館協会町村図書館活動推進委員会委員長、同協会認定司書審査会長などのほか、北海道斜里町や沖縄県読谷村をはじめ、全国各地の図書館アドバイザーを務めてきた。