

## 公立図書館の社会的役割： インクルージョンかエクスクルージョンか

川崎 良孝

The Public Library: An Agency for Social Inclusion or Exclusion

Yoshitaka KAWASAKI

### 抄 録

アメリカやイギリスの場合、公立図書館は住民による資料や情報へのアクセスという観点からして、貧しい人や恵まれない人を社会に包み込んでいくという機能を確かに果たしうる。しかし日本の公立図書館の設置状況をみた場合、むしろ情報格差、情報富者と貧者を拡大するという役割を結果として果たすことになる。図書館の情報化は積極的に推進すべきであるが、同時に図書館設置（農村部および大都市を問わず）が、その前提として重要となる。

#### 1 アメリカ公立図書館とインクルージョン（2000年）

1994年3月14日、インディアナ州のサウスベンド（South Bend）市を中核とするセントジョゼフ（St. Joseph）公立図書館は、アメリカ公立図書館で最初のウェブサイトを作成した。同じ1994年に、チャールズ・マックルアー（Charles McClure）とジョン・バートット（John Bertot）が、公立図書館でのインターネット接続に関する初めての全国調査を約1,500館を対象に行った。そこでは20.9パーセントの図書館がインターネットに接続していた。そのうち接続率は1996年には44.6パーセントと倍増し、1997年には72.3パーセント、1998年には83.6パーセント、そして2000年の全国調査では95.7パーセントに達した<sup>1)</sup>。

それに応じて利用者用インターネット端末の配置は1994年の12.7パーセントから、1996年には27.8パーセント、1997年には60.4パーセント、1998年73.3パーセントと伸び、2000年の全国調査では94.5パーセントになった。すなわち100館のうち95館が利用者用インターネット端末を提供するようになった。1994年当時は新しいサービスとみなされていたものが、2000年になるとすべての公立図書館が提供する基本的なサービスに転化していた<sup>2)</sup>。

この2000年10月に商務省（U.S. Department of Commerce）は、国民のインターネット利用について大規模な調査を実施して報告書を作成した（*Falling through the Net: Toward Digital Inclusion*）<sup>3)</sup>。国の経済的繁栄だけでなく、すべての国民が日常生活を行うについて、インターネットの重要性が日々増大していた。要するに、インターネットへのアクセスを欠く人びとは、さまざまな局面で次第に不利になりつつあった。こうした認識を基盤にして調査が行われたのだが、調査結果は興味ある事実を示している。同調査は、収入、教育歴、人種や民族、居住地、ジェンダーにかかわらず、すべてのアメリカ人のなかでインターネットの活用が

増大しているとの結果を導いた。しかしそれと同時に、「あらゆるグループでインターネットへのアクセスとコンピュータの所有が増大しているものの、デジタル格差は依然として残っているし、場合によっては少しばかり拡大してさえいる」<sup>4)</sup>とも確認した。

この調査結果の一端をみると、2000年8月の時点で、インターネットを「家でのみ利用する人」25.0パーセント、「家以外でのみ利用する人」8.7パーセント、それに「両方で利用する人」10.7パーセントとなっている。25.0パーセントがインターネットを「家でのみ利用する」のだが、この数値は「ヒスパニック」では12.1パーセント、「黒人」では13.7パーセントとなっている。この数値だけをみても、インターネットの利用は、さまざまなグループについて横断的かつ均一に分布しているのではないことが理解できる<sup>5)</sup>。

ところで、この調査で「家以外の場合」として調査者が用意したのは、「職場」、「高校以下の学校」、「その他の学校」、「公立図書館」、それに「他者のコンピュータ」である。その場合、「職場」、「他者」、「公立図書館」での利用については、以下の表〈1〉「家以外の場合でインターネットを利用する人の比率：収入別」のようになる。

この表からわかるように、収入の高い者は「職場」での利用が多く、収入の低い者は「他者のコンピュータの利用」と「公立図書館」が多くなっている。この差は非常にはっきりとしており、収入の高い人は家でインターネットを利用できる場合が多く、かつ職場でも利用できるということである。また表〈2〉「家以外の場合でインターネットを利用する人の比率：人種別」からわかるように、人種や民族別にみると、「ヒスパニック」や「黒人」（おのおの13.6、17.9パーセント）は、「白人」や「アジア系」（おのおの8.2、9.5パーセント）にくらべて、「公立図書館」の利用が目立って高くなっている。

表〈1〉「家以外の場合でインターネットを利用する人の比率：収入別」<sup>6)</sup>

収入(ドル)	職場(%)	他者(%)	公立図書館(%)
75,000~	76.9	6.1	5.4
50,000~74,999	70.2	10.5	7.7
35,000~49,999	63.0	16.6	10.0
10,000~14,999	23.9	29.0	23.2
5,000~9,999	22.1	30.8	21.8
~4,999	19.5	27.2	16.5

表〈2〉「家以外の場合でインターネットを利用する人の比率：人種別」<sup>7)</sup>

収入(ドル)	職場(%)	他者(%)	公立図書館(%)
白人	65.8	13.6	8.2
アジア系	63.4	10.5	9.5
ヒスパニック	45.9	16.8	13.6
黒人	51.1	14.4	17.9

また「教育歴が高い者」が公立図書館のインターネット端末を利用する比率は5.6パーセントにすぎないが、「小学校卒業」では27.5パーセントが公立図書館のインターネット端末を利用している。それに「夫婦が18歳以下の子どもを持つ家庭」の場合は10.4パーセントが公立図書館のインターネット端末を利用するのにたいして、「18歳以下の子どもを持つ女性家庭」の場合は16.1パーセントとなっている。さらに同報告は「公立図書館は有職者よりも失業者にとって、インターネット利用の重要な場になっている」と分析した<sup>8)</sup>。

こうした調査結果は、公立図書館が情報格差を縮めるセイフティ・ネットとしての役割を果たしうるし、果たしていることを示している。この2000年報告書は「収入、教育、人種や民族、居住地、ジェンダーなどにかかわらず、すべてのグループが、インターネットの利用で大きく伸びている。しかしながら、大きな格差が依然として存在するし、各グループの伸びには大きな相違がある」と結論した<sup>9)</sup>。それとともに、公立図書館が情報弱者のインターネット・アクセスについて、重要な役割を果たしていることを強調したのである。同報告書の副題は「デジタル・インクルージョンに向けて」(Toward Digital Inclusion)となっているが、公立図書館はソーシャル・インクルージョンを促進する機関として、またセイフティ・ネットの提供者としての役割を担っている。なお商務省の2002年報告も同じような結論を導いている。「公立図書館でのインターネット端末の利用は、収入の高い人よりも低い人が使っている」、「年収1万5千ドル未満では20パーセント強が公立図書館でのインターネット端末を利用し、そのうちの6.1パーセントは公立図書館だけでインターネットを利用している」といった具合である<sup>10)</sup>。

## 2 イギリス公立図書館とインクルージョン (2000年)

アメリカには時期的に遅れはしたが、イギリスでもインターネット端末の配置や資料の電子化には熱心で、1997年の『新しい図書館：市民のネットワーク』(永田治樹ほか訳)<sup>11)</sup>が示すように、2002年までにすべての公立図書館を情報ハイウェイにつなぐという構想を発表した。この基本構想について1998年には実施に向けての報告書 (*Building the New Library Network*)、また電子コレクションに向けての報告書 (*Virtually New*) が出され、具体的な施策が講じられていった<sup>12)</sup>。現在ではほとんどのイギリスの公立図書館が利用者用インターネット端末を提供している。

ところでサッチャー政権 (1979-1990年) の時代、公的サービスの民間への移行、それに営利化が強力に展開された。図書館の分野にあっても、1988年に政府が刊行したいわゆる『緑書』は、公の制度としての公立図書館が有する価値を脅かした。というのは、さまざまな図書館サービスへの有料制の導入、それに委託サービスなどを非常に強調したからである<sup>13)</sup>。

サッチャーの政策が英国経済の立て直しに成功したとしても、持てる者と持たざる者の差が大きくなったことは広く知られている。またサッチャーの「社会 (society) といったものは存在しない」という言葉は、赤裸々な物質主義的個人主義を示している。サッチャーののち、ブレア (Blair) 首相はソーシャル・エクスクルージョン (social exclusion) を拒否し、ソーシャル・インクルージョン (social inclusion) という政策を打ち出した。端的にいうと社会

的にエクスクルージョン（排除 exclusion）されている人びとを、社会の主流（mainstream）にインクルージョン（包含 inclusion）しようというのである。そうした労働党政府が掲げる4つの目標は、雇用の拡大、犯罪の減少、コミュニティの保健や福祉の向上、それに教育の向上であった。こうした政府の方針を受けて、1999年に文化・メディア・スポーツ省（DCMS）は、公立図書館を対象に『すべての人のための図書館』（*Libraries for All: Social Inclusion in Public Libraries*）を発表した<sup>14)</sup>。これは各地方当局への方針文書という性格を有する。ここでは、ソーシャル・インクルージョンという方針の全体的な説明をしている。

特に居住地、障害、年齢、あるいは人種や民族での出自などで、社会的に不利な位置や周縁部におかれている人がいる。そうした人が文化的活動や余暇の活動にかかわることを促進し、人びとの生活の質を向上させ、……<sup>15)</sup>。

文化・メディア・スポーツ省が示すソーシャル・インクルージョンの定義は、上に示した政府の4つの重点領域よりも、いっそう包括的にして魅力的である。『すべての人のための図書館』は、長年にわたって公立図書館が広範囲のサービスを提供してきたこと、多種多様な恵まれない社会的グループに重点を置いてきたことを確認した。しかしながら、ソーシャル・エクスクルージョンの規模は非常に大きいので、公立図書館は「新鮮な取り組み」（fresh look）をしなくてはならないのである。そして、現実に公立図書館を利用していない40パーセントの国民を利用者にするために、なしうることを主張しなくてはならないと結論した。公立図書館をコミュニティの真の中心的機関にしなくてはならず、年齢や経歴にかかわらず、すべての人がサービスを楽しむコミュニティの機関にしなくてはならない。そのために『すべての人のための図書館』は4つの主たる課題を提示した<sup>16)</sup>。

1. 制度的：図書館当局、図書館、図書館職員自身が設ける障壁  
例：不適切な開館時間、不適切な職員の態度、不適切な規則など
2. 個人的・社会的：個人、あるいは文化的習慣やコミュニティの習慣が設ける障壁  
例：読み・書き・コミュニケーションの技能の欠如、直接的あるいは間接的な差別、低い自尊心、住所不定など
3. 認識や自覚：「図書館は自分とは無関係」という考えが存在する  
例：教育的に不利な立場にある人、孤立している人、日常生活に図書館は関係がないと考えている人など
4. 環境 例：不便な位置にある図書館など

文化・メディア・スポーツ省が『すべての人のための図書館』を発表すると、イギリス図書館協会は早くも2000年1月に反応を公表した<sup>17)</sup>。イギリス図書館協会は同省が示す定義、方針、指針を歓迎するとともに、ソーシャル・インクルージョンの概念を同省と共有したのである。図書館協会は公立図書館でのソーシャル・インクルージョンと社会的正義を主張した。というのは、公立図書館はいっそう繁栄し、調和がある社会の建設に欠かせない機関だからである。文化・メディア・スポーツ省の『すべての人のための図書館』は、とりわけ「図書館は各地方

## 川崎：公立図書館の社会的役割：インクルージョンかエクスクルージョンか

レベルで、ICT (Information Communications Technology) への安価な (affordable) アクセス、(あるいはいっそう好ましいことは無料の) アクセスを提供する主たる手段 (vehicle) でなくてはならない」と記している。イギリス図書館協会は、この言明に全面的に賛成し、各公立図書館はインターネットへのアクセスを利用者に保障しなくてはならないと主張した。さらに、インターネットへのアクセスやコンピュータの利用については、図書館におけるソーシャル・インクルージョンという目的を達成するために、利用者に無料で提供しなくてはならないと強調したのである。

こうしたソーシャル・インクルージョンという方針は、以下のような文書で継続的に検討されている。『包括的かつ効率的』(Comprehensive and Efficient: Standards for Modern Public Libraries, DCMS, 2000)、『包括的かつ効率的な現代公立図書館』(Comprehensive, Efficient and Modern Public Libraries: Standards and Assessment, DCMS, 2001)、さらには2001年の『図書館と生涯学習』(Libraries and Lifelong Learning: A Strategy 2002-2004, Library Association) である。いずれの文書も、公立図書館でのソーシャル・インクルージョンの思想と実践をことのほか重視している。

### 3 公立図書館：ソーシャル・インクルージョンなのか、エクスクルージョンなのか

アメリカ図書館協会会長 B. タロック (Betty Turock) は、1996年の図書館週間 (Library Week) 開幕の挨拶で次のように述べた。

情報スーパーハイウェイは私たちの生活、学習、仕事、他者との接触の方法に革命を生むとしても、「情報富者」と「情報貧者」の格差を広げるおそれがある。……住民が情報スーパーハイウェイに接続するという問題の解決法は、実質的にすべてのコミュニティに存在する。それは [公立] 図書館であり、可能だし賄うことができる<sup>18)</sup>。

文化・メディア・スポーツ省の C. スミス (C. Smith) 大臣は、『すべての人のための図書館』で次のように記している。

政府が最も優先する項目の1つは、ソーシャル・エクスクルージョンとの闘いである。文化部門の多くの組織が、この闘いに重要な貢献ができる。しかしながら、ソーシャル・インクルージョンという変化を生むについて、公立図書館ほど適した組織はない<sup>19)</sup>。

英米いずれの場合も、公立図書館はソーシャル・インクルージョンを促進する機関として、重要な役割を果たしうる。しかしながら、公立図書館についての発達途上国では、状況がまったく相違する。

表〈3〉 公立図書館数、館あたりのサービス人口数：アメリカ、イギリス、日本<sup>20)</sup>

	人口 (百万人)	公立図書館数	人口／館数 (人)
アメリカ	288	16,400	17,000
イギリス	58	4,600	12,600
日 本	126	2,700	46,000

表〈4〉 日本の公立図書館数：市町村別<sup>21)</sup>

	市町村の数 (a)	公立図書館を持つ 市町村の数(b).	(b)/(a)x100
市	665	649	98%
町	1,969	914	46
村	554	93	17

表〈3〉「公立図書館数、館あたりのサービス人口数」が示すように、アメリカの場合は人口17,000人に1つ、英国の場合は人口12,600人に1つの公立図書館がある。一方、日本の場合は人口46,000に1つの図書館しかない。日本の公立図書館の密度は英米とは大きく相違している。さらに表〈4〉「日本の公立図書館数：市町村別」が明示するように、ほぼすべての市に公立図書館があるものの、町では46パーセント、村では17パーセントに公立図書館があるにすぎない。さらに大都市の場合も分館数が少なく、1つの分館のサービス人口が10万人から15万人であったりする。例えば神戸市の場合、人口は150万人で図書館数は11なので、1つの図書館あたりの平均サービス人口は約15万人になる。

アメリカやイギリスといった図書館先進国の場合、公立図書館におけるインターネット・アクセスとコンピュータの使用を保障することは、いわゆる情報富者と情報貧者の格差を小さくする重要な役割を担う。本節の冒頭で引用したタロックやスミスの言及は、図書館が住民の近くにある図書館先進国についてのみあてはまる。

一方、日本の場合、図書館の設置自体が英米の状況とは大きく隔たっている。1つ1つの図書館は、デジタル格差を小さくするために、インターネットへのアクセスの提供やコンピュータの利用に力を入れていよう。インターネットやコンピュータの提供といったサービスは、たしかにそのサービス地域における情報格差を縮める、すなわちソーシャル・インクルージョンに資する公立図書館という役割を果たしうる。

とはいうものの、いっそう全国的な視野でみた場合、図書館未設置地域と設置地域の情報格差を、従来以上に拡大するという結果ももたらす。すなわち、この視野でみた場合、公立図書館は日本全体の情報格差を縮めるよりも、むしろ拡大する、すなわちソーシャル・エクスクルージョンを育むという結果になる。

公立図書館の情報化は必要である。それと同時に、英米のレベルに公立図書館設置を引き上

げることが、日本の公立図書館にソーシャル・インクルージョンの概念を持ち込み、それを実践する前提として重要である。このことは、単に日本だけでなく、世界の圧倒的多数の国にあてはまる。

#### 注

- 1) Charles R. McClure, John Carlo Bertot, Douglas L. Zweizig, *Public Libraries and the Internet: Study Results, Policy Issues, and Recommendations, Final Report, June 1994* (Washington D.C., National Commission on Libraries and Information Science, 1994).  
John Carlo Bertot, Charles R. McClure, Douglas L. Zweizig, *The 1996 National Survey of Public Libraries and the Internet: Progress and Issues: Final Report* (Washington D.C., National Commission on Libraries and Information Science, 1996).  
John Carlo Bertot, Charles R. McClure, Patricia Diamond Fletcher, *The 1997 National Survey of U.S. Public Libraries and the Internet: Final Report* (Washington D.C., National Commission on Libraries and Information Science, 1997).  
John Carlo Bertot, Charles R. McClure, *The 1998 National Survey of U.S. Public Library Outlet Internet Connectivity: Final Report* (Washington D.C., National Commission on Libraries and Information Science, 1998).
- 2) John Carlo Bertot, Charles R. McClure, *Public Libraries and the Internet 2000: Summary Findings and Data Tables* (Washington D.C., NCLIS Web Release Version, September, 2000).
- 3) U.S. Department of Commerce, *Falling Through the Net: Toward Digital Inclusion* (U.S. Department of Commerce, 2000).
- 4) *Ibid.*, xiv.
- 5) “Figure II-13, Internet Access by Location,” “Figure II-14, Internet Access by Location and Race/Ethnicity,” *ibid.*, 46.
- 6) “Figure A33, Percent of U.S. Persons Using the Internet Outside the Home by Incomes, by Selected Places,” *ibid.*, p. 110.
- 7) “Figure A34, Percent of U.S. Persons Using the Internet Outside the Home by Race/Hispanic Origin, by Selected Places,” *ibid.*, p. 110.
- 8) *ibid.*, p. 47.
- 9) *ibid.*, p. 89.
- 10) U.S. Department of Commerce, *A Nation Online: How Americans Are Expanding Their Use of the Internet* (U.S. Department of Commerce, 2002) p. 41.
- 11) The Council for Museums and Archives and Libraries, *New Library: The People’s Network*, 1997.
- 12) Library and Information Commission, *Building the New Library Network: A Report to Government* (1998); Parry, David, *Virtually New: Creating the Digital Collection: A Report to the Library and Information Commission* (1998).
- 13) *Financing Our Public Library Service: Four Subjects for Debate* (London, HMSO, 1988).
- 14) Department for Culture, Media and Sport, *Libraries for All: Social Inclusion in Public Libraries* (DCMS, 1999).
- 15) *Ibid.*, p. 8.
- 16) *Ibid.*, pp. 12-13.
- 17) “The Response of the Library Association to the DCMS (Consultation Document, Libraries for All,” [http://www.la-hq.org/uk/directory/prof\\_issues/ifa.html](http://www.la-hq.org/uk/directory/prof_issues/ifa.html).
- 18) Betty J. Turock, “Who Will Ride the Information Superhighway?” (April 14, 1996).

- 19) Department for Culture, Media and Sport, *Libraries for All: Social Inclusion in Public Libraries*, *op.cit.*, p. 4.
- 20) See. National Center for Education Statistics, <http://nces.ed.gov/pubs2003/2003399.pdf> (Fiscal Year 2001);  
UK Library and Information Statistics Tables 2003, <http://www.lboro.ac.uk/departments/dils/lisu/list03/gen03.html>
- 21) Japan Library Association, *Libraries in Japan* (Tokyo, Japan Library Association, 2003) pp. 26-27.

注：本稿は第2回上海国際図書館フォーラム（Shanghai International Library Forum）の全体会での基調講演（英語）を日本語にしたものである。講演は2004年10月13日に行われ、17か国から約200名の参加があった。