

# 日本公立图书馆的现状与问题点

## — 针对专业性与公共性的降低

山口 源治郎

(东京学艺大学)

### 摘要

日本的公立图书馆在1990年后,处于急剧的变化和矛盾中。图书馆经营不断引进图书馆服务的外包手法,以及员工的非在编化等新自由主义的改革手法。公立图书馆的公共性及专业性在急剧下降。另一方面,人们对图书馆从质和量这两方面的需求在不断提高,使得与新自由主义改革的矛盾日益激化。本论文旨在揭示这种日本公立图书馆的现状和问题。

## 1. 绪言

日本的公立图书馆,特别是1990年以后,处于急剧的变化和矛盾之中。在整个90年代,由于地区居民对图书馆的高需求,公立图书馆得以顺利发展。可是另一方面,由于地区行政推行新自由主义改革以及引进NPM(New Public Management 新公共经营管理)性质的经营手法,使得图书馆服务实行外包,员工非在编化,图书馆资料费被削减等,图书馆的公共性及专业性呈急速下降。

本论文将围绕90年代后日本公立图书馆的问题现状,从质与量的变化方面,和图书馆政策方面全面论述,同时提示今后的课题。

## 2. 90年代以后公立图书馆的变化

### 2.1 数量方面(图书馆的馆数, 外借册数)

首先,从近年公立图书馆数量方面来看其变化

公立图书馆的数量如表1所示,从1980年到2005年的25年,图书馆从1,290馆增长到2,931馆,是原有馆数的2.3倍。大约每年新增加60到70个图书馆,这期间图书馆取得了稳定的增长。按设置行政单位来看,都道府县立图书馆呈现出减少的倾向,市区立图书馆,镇村立图书馆增长顺利。从设置率来看,市区设置率从1980年的81%增长到2005年的98.2%,镇村的也从1980年的13%上升到2005年的46.6%。并且,2000年到2005年这5年间,市立图书馆数量急剧增长,而镇村立图书馆数量却呈急速减少的现象。那是因为这期间,行政上市镇村加强合并和重组引起的。5年里,市区图书馆从669馆增加到762馆,而镇村图书馆却从2,609馆急速减到1,656馆。换句话说,是因为有许多村镇被并入市里。这样,许多村镇图书馆被合并成市立图书馆,因而出现了市立图书馆增加,而村镇图书馆减少的现象。

并且在这期间有一个值得关注的地方,就是尽管1998年文部科学省终止了对建设新公立图书馆的补助,在这种负面影响下,地方自治政府对建设新公立图书馆的意欲依旧没有减退。特别是郊县的村镇图书馆的增加更是其特点。90年代为了克服经济不

景气，政府开始对公共事业加强经济投入，图书馆建设因此受惠。再看看表2外借册数的急速增加，可以从中看出地区居民对图书馆的强烈需求，也支持和促进了图书馆新馆的建设。

<表1> 公立图书馆数 (1980-2005)

	1980	1985	1990	1995	2000	2005
都道府县立	72	71	67	67	66	62
(指数)	100	99	93	93	92	86
市区立	876	1,104	1,295	1,463	1,570	2,040
(指数)	100	126	148	167	179	234
町村立	340	424	535	736	973	829
(指数)	100	125	157	216	286	244
合计	1,290	1,601	1,898	2,270	2,613	2,931

表格是根据各年次的《日本图书馆》制作

下面来看图书馆使用的统计数据，从表2中显示的外借册数中可以了解，2005年的外借册数已经是1980年的4.8倍，它的增长率远远超过同时期2.3倍新增加公立图书馆的数据。另外，我们还得关注增长的实质性内容。也就是说，正如表3所示，1980年以前市区村镇图书馆的外借册数半数以上是儿童图书，可是80年以后这个比例急剧下降了。1990年是38.7%，2000年成了27.7%，现在一般图书的外借册数占整个外借册数7成以上。换句话说，1970年之前读者的结构主要是以孩子和家庭主妇为主，1980年以后发生了很大变化，成年人成了读者的主力军。这对展望今后公立图书馆的格局具有很大的意义。

可是这并不意味着儿童利用图书馆的绝对数在减少。在日本社会少子化在持续发展，以及所谓孩子读书减少的实际情况下，由于公立图书馆的增加以及有关人员开展读书活动的努力，孩子们的外借册数不但没有减少，反而绝对数在增加。也就是说，它显示的是这期间大人对图书馆利用的增长，远远超过孩子利用的增长数。

<表2> 外借册数的变化 (1980-2005)

	1980	1985	1990	1995	2000	2005
外借册数(千册)	128,115	217,052	262,709	395,593	523,341	616,838

表格是根据各年次的《日本图书馆》制作

<表3> 市区町村立图书馆外借册数所占儿童图书比例的变化 (1980-2004)

	1980	1985	1990	1995	2000	2004
儿童图书百分比(%)	52	44	38	31	27.3	28.2

表格是根据各年次的《日本图书馆》制作

## 2.2 质量方面 (资料费, 员工结构)

我们在看了图书馆数量与外借册数变化的同时，再来看保障图书馆服务质量的资料费，图书馆员工的变化。

从图书馆的资料费来看,如表4所示,资料费的总额在1990年后的整个90年代中,随着图书馆数量的增加一直在顺利的增长。可是到了2000年开始转向减少。这期间因为图书馆数量仍然在增加,所以正如表4所示,分到每个馆的资料费却呈很大的减少。到了2005年平均每个馆的资料费已经跌到了1985年的水准。其结果,就表现为每个馆的年度到馆的图书也与资料费一样,1995年以后呈现出减少的倾向。这样,这时期的特征表现为相对图书馆数量的增加,外借册数增加,可以看出的使用图书馆的读者在急增,而资料费及每年到馆图书的数量却在减少这种反常现象。

<表4> 图书馆资料费的变化(1980-2005)

	1980	1985	1990	1995	2000	2005
资料费总额(百万日元)	10,382	16,154	24,560	32,670	34,492	30,678
平均每馆的资料费(千日元)	8,049	10,090	12,940	14,392	13,200	10,467
平均每馆每年接收的册数	6,525	6,948	7,651	8,344	7,385	7,128

表格是根据各年次的《日本图书馆》制作

有关图书馆员工,就象表5所示,在编的专职员工,到1990年为止伴随图书馆的增加按比例增加的,可是到了90年代中期以后,开始由不增加转为减少。平均每馆的员工数,1980年是7人,1990年代中期开始减少,2005年变成4.8人,与1980年相比减少了2.2人。

与此相对照,作为非在编钟点工的临时职工和派遣职工,1980年是1,040人,而1990年以后激增,2005年已经达到1980年的12.5倍的13,257人。即使从平均每个馆的临时和派遣职工的人数上来看,也可以看到,从1980年的0.8人,到2005年已经变成4.5人,与在编员工4.8人的人数基本持平。并且现在在市区立图书馆的48%,村镇图书馆的60%是非在编员工,村镇图书馆的非在编员工甚至超过了在编的专职员工人数。

也就是说,对于图书馆馆数的增加,以及读者的急增,1980年主要是以增加在编的专职员工来解决的。可是到了1990年以后,在控制人工费的政策下,将在编员工的增员控制在最小限度,不足部分由增加临时工,派遣工来解决。可是,进入2000年以后,放弃了对在编员工的增加,甚至开始减少在编员工,这些减少的部分由增加临时工和派遣人员来解决。

换句话说来说,现在非在编员工,在做原本应该由在编员工做的工作。再加上现在随着引进PFI和指定管理者制度以及业务委托等图书馆业务的外包,就会出现由与地方政府之间不存在直接雇佣关系的PFI和指定管理者雇用的劳动者来承担图书馆业务的现象。

<表5> 公立图书馆员工的变化(1980-2005)

	1980	1985	1990	1995	2000	2005
在编专职员工	9,083	11,369	13,255	14,997	15,175	14,206
临时、委托员工	1,040	1,748	2,888	6,342	9,859	13,257

表格是根据各年次的《日本图书馆》制作

还有一个对图书馆有巨大影响的动态就是因特网等情报通讯技术的普及与发展。特别是90年代中期以后,因特网在人们的工作及日常生活中的使用急速发展。根据总务省的《通信的使用动态调查》,2005年上网的人数达到66.8%,家庭普及率也达到了87.0%。80年代还是专用名词的“检索”,现在已经成为人们日常生活用语。

这个动态将一定会对今后图书馆服务的展开、图书馆利用的模式产生影响。今后的课题将是有必要探讨如何实施网上检索资料,图书预约,参考咨询服务等;如何通过图书馆的网页公开和宣传所藏资料,公开信息,听取意见;如何使用数据库作高度的信息服务等等图书馆服务的可能性的扩展和因特网的应用的对策。

### 3. 1990年代以后图书馆的各种政策及其各项结果

#### 3.1 新自由主义改革与图书馆

1990年中期以后,在日本把经济活动全球化,国际贡献度,少子高龄化社会,国家和地方财政危机的应对等等作为课题,推行了「结构改革」政策。这样就是放弃了以往的福利国家的政策,提倡小政府,以减少国家的制约为目标的新自由主义改革。然后提出「从官到民」的口号,提倡行政减员,行政服务民营化,废除和减轻国家的制约<sup>1)</sup>。同时波及到行政、财政,经济,地方自治,社会保障,劳动,教育等各政策领域,因此这一政策也带给公立图书馆巨大的影响。

首先,以国家,地方的长期债务超过700兆日元的财政危机为背景,地方政府大幅度削减图书馆的资料费,削减图书馆员工人数及实行员工的非在编制。另外,对新建的公立图书馆提供补助金的国家补助金条款,于1998年被废除。1999年进行了图书馆法的修改,删除了有关国家补助金的条文和有关公立图书馆馆长需要司书资格的条文,减轻了组建图书馆协议会的条文。另外虽然对条文本身没作修改,但是在图书馆法第17条对图书馆的免费原则的解释上,采纳了有关因特网的使用以及收费数据库使用等项目不适用免费原则的解释。这样一来,在法的层面上废除和减轻了有关图书馆馆长的资格及免费原则的制约。

接下来看看看行政服务的民营化,这期间在政府的基本方针中,反复强调推行行政服务民间委托。在这些方针中,有1999年制定的有关公共设施从建设到运营都可以委托给民间的PFI(Private Finance Initiative)法律,“关于通过活用民间资金促进公共设施完善的法律”(PFI法)。桑名市以这部法为基准,在2004年10月开馆的图书馆新馆首次引进了PFI方式。

2003年修改了地方自治法,制定了新的“指定管理者制度”。这制度是一种为了提高包括图书馆在内的公共设施的服务,以及节减运营资金,委托民间企业进行公共设施的管理的制度。在此之前也有将管理运营的一部分委托给民间的制度(委托管理)。但是现在的指定管理者制度中,以前被禁止的委托民间盈利企业的管理已成为可能,并且连设施的使用许可权也可以委托。现在几乎所有的地方政府,在实施或者在探讨实施引进指定管理者制度。

根据文部省的调查,如表6所示,文化会馆的引进非常明显,达到35.8%,公立图书馆引进指定管理者制度与其他的公民馆,博物馆相比都显得少,目前为止只有1.8%。这是因为地方自治法规定了,对已经实施管理委托的一些公共设施,到2006年9月为止必须决定是重新回到直接经营还是引进指定管理者制度,为此可以看到已经

实施实例较多的公立文化会馆和博物馆等先行引进指定管理者制度。因此，可以预想今后公共设施将陆续引进此制度。

<表6> 社会教育设施·文化设施引进指定管理者制度(2005.10.1 现在)

	图书馆	公民馆	博物馆	类似博物馆的设施	文化会馆
设施数(公立)	2,958	18,172	667	3,356	1,749
引进设施数	54	672	93	559	626
百分比(%)	1.8	3.7	13.9	16.7	35.8

本表是文部科学省根据『平成17年度社会教育调查中间报告』制成

根据日本图书馆的调查，到2007年为止公立图书馆预定引进指定管理者制度的地方政府有85个。可是决定不引进的地方政府达到340个的数字值得关注<sup>2)</sup>。也就是说目前围绕图书馆是否要引进指定管理者制度的争论在反复展开。一方面政府，以公共服务效率化(市场化试行法)为基础引进竞拍制度，NPM(新公共管理)等等，行政运营中市场原理的导入，强力推行行政服务的民营化，这将给公立图书馆的管理产生很大的影响。

### 3.2 图书馆的公共性及专业性的降低

这些图书馆政策出台的结果，首先必须指出的是，由于资料费的大幅削减，每年到馆图书的减少，正在引起藏书的质与量的降低。比如说东京都立图书馆，1990年有4亿780万日元的资料费，2005年减为1亿8,503万日元，被削减掉55%。这一结果，恐怕会造成采购的资料数量大大减少，采购率降低，采购的资料多样性降低。这种资料费减半的事例并不仅限于东京都立图书馆，现在成了普遍现象。这种图书馆藏书的质与量的降低，加深了与一般读者的信息资料需求的矛盾。

接着需要指出的是图书馆员工素质的降低问题。正如已经指出过的那样，1990年中期以后，图书馆员工的非在编化被加速进行。这些非在编的员工大多数是女性，在低收入，不稳定的雇佣条件下从事图书馆的业务。这样的员工已经达到图书馆员工的近半数。(表5)

今后，可以预想由于引进PFI企业及指定管理者制度，那些不是自治体直接雇用的，是PFI企业及指定管理者雇佣的短期和低工资的员工将进一步增加。这是因为外包是为了削减成本而引进的，大量使用低工资者是无法避免的。被雇佣的短期和低工资的非在编员工不可能形成专业性及熟练性，其人数的增加将使图书馆员工总体素质降低，从而阻碍图书馆服务的可持续发展和专业性。

再说，由于外包，地方政府图书馆行政将从实施服务的部门(现场)退出，将丧失图书馆服务的专业性，甚至丧失行政监视评价的能力，以及规划和计划的能力，恐怕也会导致行政能力的降低。

另一方面，在没有确立专职制度的日本公立图书馆，就算是在编专职员工，也不一定具有专业资格(司书资格)。而且经常会有许多员工每隔数年后就转到图书馆以外的部门，没有长期担任图书馆专职业务的制度。图书馆业务需要专业性及熟练性，可是在缺乏在编员工，与非在编员工共同提高专业性的制度现状中，不得不承认图书馆的专业性与公共性在急剧衰退。

### 3.3 再论“公立图书馆的概念”

之前图书馆被认为是具有为保障知情权的地区内共同事务这一性质。因此,当然被认为图书馆应该由地方政府用税金设立,并直接管理运营、提供服务的(设置者管理主义)。可是推进行政的民营化“结构改革”的政策,却正在促成这种“公立图书馆”的框架和图书馆服务的社会性格发生转变。

也就是说,指定管理者制度重新审视公立图书馆的设置者管理主义的原则,造成了设置可以同管理分离,设置主体可以是地方政府,而管理主体可以是民间团体。并且,考虑到图书馆服务在市场化运作中几乎是不可能的,为此地方政府一直是直接服务。但是套用PFI模式,图书馆服务就变成“商品”,从而改变了其社会性质。地方政府就要进行角色转变,把PFI企业作为推销的图书馆服务作为“商品”,然后在市场上提供给曾是居民的“购买者(消费者)”。

时至今日,地方政府直接运营公立图书馆,提供服务的意义,它的图书馆服务的社会性格将被重新认识。人们会问,由PFI事业者及指定管理者(特别是民间盈利企业)提供的图书馆服务的公共性究竟是什么?如何才能保障它的公共性?也可以进一步追究地方政府对于图书馆服务的作用和责任究竟是什么?

## 4. 今后的课题—变化的应对及公共性和专业性的恢复—

前面我们从图书馆的质与量两方面的变化,从新自由主义的图书馆政策方面,观察了90年代以后的特征。这个结果要指出的是,虽然在量的方面图书馆达到了顺利发展和增加了图书馆的利用,完成了保障人们知情权的图书馆的公共性使命,但是由于保障图书馆服务质量的资料费,员工等条件还不完备,反而造成了降低质与量这一矛盾的事实。

导致发生这样事态的背景里有已经指出的新自由主义的图书馆政策。特别是以地方政府的财政危机为背景,有很多地方政府需要大幅度削减图书馆经费(成本)。因此,大力推行削减资料费,通过员工非在编化使人工费削减,通过图书馆业务的外包来削减成本。但是,正如中川几郎指出的,当前倾向性很强的是只重视经济的效率性(成本),忽视公共设施应有的公共性。然后,中川先生又指出,在引进成为外包主要手法的指定管理者制度之际,在实施有关成本的“市场化试行”的同时,还必须同时实施“如何实现和保障为达成公共性政策使命的“有效性”这种“公共性试行”<sup>3)</sup>。正如上述所观察的那样,现在在公立图书馆发展中出现的矛盾,正是由于缺少对于中川先生指出的“公共性”的讨论和关注所造成的。

在这种情况下,就需要一边确保图书馆的公共性和专业性,一边构思对付严峻的财政环境下图书馆经营的形态与方法。在这点上,不应该简单采用引进PFI及指定管理制度手法。为什么呢,因为用这种手法有一个前提条件,那就是在业务领域里市场原理在起作用,有了这个前提条件那种手法才会起到有效作用。而在以免费为原则、市场原理无法起作用的图书馆中,这种手法就难以确保公共性和专业性,和提高服务。

因此,需要考虑原则上维持由地方政府直接经营管理,确保成本的削减和公共性以及专业性,提高服务的对策。这时,保障公共性和专业性的图书馆员工就具有重要的意义。在由于经济原因不得不控制甚至是削减员工数的情况下,不是与以往一样通过安排专业性差和熟练度低的员工来解决,而必须通过安排有专业资格,熟练程度高

的员工，提高员工的业务处理能力，达成成本的削减。为此，就有必要尽早确立司书制度。另外，现实上安排一定数量的非在编员工是无法避免的，但是有必要改善非在编员工的恶劣的雇佣条件，制订形成专业性及熟练性的奖励制度。

要想提高公立图书馆的公共性，对围绕图书馆的社会变化作出对应也必不可少。比如说，公立图书馆读者的结构中目前成人的比例大幅度提高，信息资料的需求呈多样化，高度化。因此要求与此相对应的高质量的服务。同时也有必要对急速发展的高龄化作出对应。为此，有必要再度研究一直被认为社会弱者的高龄者的定位，探讨把他们作为具有活力和可能性的年龄层或社会层提供服务的应有模式。还有必要探讨近年来地区市民活动的活力，以及对应这种现象的图书馆服务的应有模式。

并且，在无法指望得到充足资料费的现状中，作为回应人们对资料和信息的需求，今后与邻近城市图书馆的资料共享（采购协作，共同保存等），促进与大学图书馆等其他馆种间合作的协作体制（国际财团）将更加重要。还有，因特网的情报，成为新的信息源，已经使原有的图书馆服务展开新的服务成为可能。

并且，公立图书馆的服务和经营，要想克服公立图书馆根深蒂固的官僚主义，随时适应社会的变化，不断改善，保持活力，就需要图书馆协议会等市民参加机关保持活力，保障图书馆对市民的信息公开和市民可以评价的场所。通过市民的检查来恢复图书馆的公共性。上述观察的各项课题，都有需要通过由地方政府承担起图书馆经营的责任才能达成的性质。

（注）

- 1) 三橋良士明，榊原秀訓『行政民間化の公共分析』日本評論社，2006年，参照
- 2) 山本宏義「公立図書館への指定管理者制度導入・最近の展開」『図書館雑誌』100(8),2006年，p.486
- 3) 中川幾郎「自治体文化政策と指定管理者制度のあり方」小林真理『指定管理者制度－文化的公共性を支えるのは誰か』時事通信社，2006年，p.23