

イギリスの図書館行政

——1964年図書館法を中心に——

森 耕 一

Public Library Legislation in England and Wales

MORI Koichi

1. 図書館行政の転換

1964年に、イギリス——正確に言えばイングランドとウェールズ¹⁾——の公立図書館・博物館法（以下「図書館法」という）が、45年ぶりに大幅に改正された。1964年の図書館法は、その立法の精神が従前とは根本的に変わっており、改正というよりも、「完全に新しい法律」²⁾とみる方が適当である。

新法に変わるまでは、村（rural district）以外のすべての地方自治体に対して図書館を設置する権限が認められ、しかも図書館を設置するかどうかは各自治体の意思に任されていたのである。ところが、1964年の図書館法は、図書館を設置できる自治体を県、特別市、ロンドン特別区（シティ・オブ・ロンドンを含む）、原則として人口4万人以上の市と町（urban district）に限定し、それらの自治体は、1964年法によって「図書館サービスの利用を希望するすべての者に、包括的かつ効果的な図書館サービスを提供し、そのために必要な職員を雇用し、必要な建物、設備、図書その他の資料を備え、維持し、その他必要な措置をとる職務を有する」（同法第7条第1項）ことになった。それと同時に、教育科学大臣は「地方自治体の提供する公立図書館サービスを監督（superintend）し、その改善を促進し、地方自治体による図書館に関する機能の適切な遂行を確保する職務を有する」（同法第1条）と規定された。

イギリスの図書館法は、1850年以来一世紀あまり任意法（permissive legislation）であることを、その特徴としてきた。すなわち、図書館を設置するかどうかは自治体（地方議会）の意思にゆだねられており、法律によって図書館の設置が義務づけられることもなかったし、中央政府が公立図書館事業に関与することもなかったのである。そのような伝統にてらしてみると、1964年の図書館法が、一定の資格・条件を満たす自治体に図書館サービスを義務づけ、教育科学大臣に監督責任を課したことは、公立図書館に対する国の政策の大きな転換であるといわなければならない。それにもかかわらず、この法案が上程された議会では、「立法の趣旨はいずれの政党からも支持され、討論はもっぱら技術的な細部に関してであった」³⁾という。すなわち、このような方向転換は、突如として提案されたのではなく、予期された——むしろ遅きに過ぎた⁴⁾——こととして迎えられたのである。

1964年図書館法にさきだって、新しい立法の基本方針を提案したものとして、Roberts 委員会の報告書がある。1957年に、文部大臣によって「公立図書館サービスの組織を検討し、もし必要

であるならば、行政上どのような改革がなされるべきかについて進言する⁵⁾ ために、一つの委員会(委員16名)が任命された。委員長の Sydney Roberts 卿は、ケンブリッジのペンブローク・カレッジ(Pembroke College)の学長で、1953年にはイギリス図書館協会の会長をつとめた人である。委員会は、1957年9月から翌58年12月まで16か月間に20回の会合をもち、71の団体および個人から提出された書類を検討し、そのうち18団体からは直接に証言を聴取して報告書(本文 32 p. 付録:p. 33-57)をまとめた。文部大臣は、1959年2月、この報告書(以下「ロバーツ報告」という)を議会に提出した。

このロバーツ報告に、「採択制が終りを告げるときが来たことに、われわれは満足している」⁶⁾とあり、都市であるか地方であるかを問わず、図書館はすべてのコミュニティに必要な不可欠のものであり、「効果的な図書館サービスの提供は、単に自治体の選択に任されることなく、法的義務とならなければならない」⁷⁾との見解が示されていた。

1930年代の終りごろに、図書館法の採択されていない地域に住んでいる人が約30万人、法は採択されたものの図書館サービスの実施されていない地域に約10万人⁸⁾、結局、図書館サービスを楽しむ国民は約40万人、総人口の1パーセント以下という状況に到達していた。すなわち、ロバーツ報告に「採択制が終りを告げるときが来た」とあるのは、社会的要請としてそういう時期が来たというのではなく、ほとんどすべての自治体がすでに図書館法を採択したという事実を反映したものである。したがって、「効果的な図書館サービスの提供は、自治体の……法的義務とならなければならない」という一文は、単なる図書館サービスの提供を論じているのではなく、効果的な(efficient)というサービスの質に力点がおかれているのである。

1964年2月5日、下院における第2読会の冒頭で、文部次官は、法案の趣旨について次のように説明している。

小さい町村において、大都市と同様の図書館サービスを提供することが不可能なことは明らかである。しかし、サービス水準の差異は、しばしば地域の差として許容できる以上に大きい。同一人口規模の同一種類の自治体が、サービスをいちじるしく異にしていることがある。この法案は、これらの格差を是正し、全体の水準を引き上げようとするもので、そのために、すべての図書館設置者と大臣に責任を負わせようとするものである⁹⁾。

この説明からも、単なる図書館サービスではなく、効果的な図書館サービスの提供に、1964年法の意図があることは明らかである。

2. 図書館を設置する自治体

1964年の図書館法が施行されるまでは、上述のとおり、村以外のすべての自治体に対して、法を地方議会で採択すれば図書館を設置することが許されていた。そして、1958年には、第1表¹⁰⁾のとおり、484の自治体が公立図書館を設置し維持運営していた。

図書館を設置している自治体は、県・特別市から教区まで、さまざまであった。県、特別市とロンドン特別区は、そのすべてが図書館をもっていたが、市で図書館を設置しているのは、318市中その60パーセントの191市、町では総数563の18.3パーセントであった。図書館設置団体の人口規模についてみると、30万人以上から1万人未満まで、大きな開きがあった。総数の4分の1が10万人以上の地域であるのに対して、4分の1強の123団体が2万人未満であり、総数の約45

森：イギリスの図書館行政

第1表 図書館設置自治体の数

人口 (万人)	県	特別市	市	特別区	町	教区	計
30～	22	8		1			31
10～30	23	42	12	12	1		90
6～10	9	24	27	8	4		72
5～6	4	7	22	4	1		38
4～5	1	1	29	1	5		37
3～4	1	1	38	1	8		49
2～3			22	1	20	1	44
1～2	1		33		39	1	74
0～1			8	1	25	15	49
計	61	83	191	29	103	17	484

パーセントが人口4万人未満の自治体であった。

1850年の最初の図書館法は、人口1万人以上の都市を対象としたもので、市議会の発議にもとづいて納税者投票を実施し、3分の2以上の賛成を得た場合に、市は図書館を設置することができる¹¹⁾というものであった。

1855年の法改正で、人口の下限は5,000人以上に引き下げられ、市のほかに、町¹²⁾および教区まで適用範囲が拡大された。また、投票ではなく、納税者集会を開催して、その出席者の3分の2以上の賛成で採択できることに改められた¹³⁾。さらに、1866年の改正で、人口による制限は外され、3分の2ではなく単純多数の賛成に改められた¹⁴⁾。

1888年に、行政組織として県 (county) および県の管轄下に入らない特別市 (county borough) が創設され、1892年に、それまでの改正を含めて全面的に書き改めた図書館法が成立した。この1892年法によれば、都市部では特別市、市、町が、都市部以外では教区が図書館を設置できる¹⁵⁾というように規定された。

その後、1919年の法改正で、県に対しても図書館を設置する権限が与えられることになった。この1919年法にもとづいて県が図書館を設置した場合、その県立図書館のサービスは、特別市およびすでに図書館を有する市・町・教区を除いた地域、すなわち、図書館未設置の地域を対象とするものであった。このように、イギリスの法制は、合理的でない、あるいは非効率な要素をはらむ結果になっても、既得権は侵害しないという現実との妥協をはかりながら発展してきている。1919年法では、既得権を認めたが、それと同時に、図書館を設置している自治体で、特別市以外は、その図書館を県に移管することが認められた。また、逆に、県下の自治体が独立の図書館をもちたいというときは、教育庁の承諾が得られれば、図書館の設置権限を県からその自治体に委譲できるとされた¹⁶⁾。

このような経過をへて、1919年以後は、村以外は、すべての自治体が図書館を設置する権限を有するようになった (村では、県または教区が図書館を設置できる)。その結果、第1表のとおり、図書館を設置している自治体の種類およびその規模は、まことにさまざまで、その「図書館サービスは顕著な多様性を示す」¹⁷⁾ことになった。一方には、150万冊の蔵書をもつ大都市の図書館があ

り、他方には、数百冊の蔵書で、専任職員もなく週に一回開館するだけという教区の図書館があった。また、「人口5,000人の町または教区が図書館を経営している一方、その10倍の人口をもつ市の図書館が県立図書館の分館である」¹⁹⁾というようなことがあった。

図書館を設置している自治体の種類およびその規模において、多様性を示しているだけではなかった。統計を調べてみると、ほぼ同一の条件下にある図書館でありながら、人口一人あたりの図書購入費ないし人口に対する職員の割合において、いちじるしい格差のある例が認められた。また、小図書館の中には、財政上その他の理由によって十分な図書館サービスを提供できないところがあった。このような現状に対して、都市であるか農村であるかを問わず全国どこでも、十分な図書館サービスを提供するには、どうしたらよいか。そのために、図書館の機能を自治体の間でどのように再配分したらよいのか。これらが、ロバーツ委員会に託された課題であった。

3. ロバーツ報告

ロバーツ報告は、公立図書館の歴史を略述したあと、公立図書館の機能として、資料提供、レファレンス、児童サービス、学校・成人教育機関などとの協力、展示・集会を挙げ、それらについて簡潔に解説している。しかし、報告書は、これらの機能を同列のものとして論じてはいない。すなわち、「公立図書館の本質的な機能は、個々の読者または読者のグループに、かれらが求めている図書その他の資料を提供することである」¹⁹⁾という。

読者から要求された図書を必ず提供するためには、図書館としては、毎年相当数の新刊書を購入しなければならない。そこで、「公立図書館サービスは、他の多くの地方事業とはちがって、厳密に人口に比例した経費では維持できないのである。なぜならば、一地域の人口2万人から出される要求の範囲は、他の地域の人口5万人から出される要求と同様に、広範囲に及ぶかもしれない」²⁰⁾からである。

都市連合会の代表者の一人は、「10,000部（あるいは28,000冊）の蔵書で、コミュニティの要求の85パーセントを満足させることができ、その他の要求は、相互貸借で満たすことができる。これだけの蔵書の3分の1ないし5分の1を年々入れ替えるとしても、そのための図書購入費は6,000ポンドを超えることはない」²¹⁾と述べている。

かりに、この見解を採用して、毎年6,000ポンドの図書購入費を用意するとしても、人口6万人の都市では、一人あたり2シリングの負担であるが、人口2万人の市では一人あたり6シリングとなる。すなわち、人口の少ない自治体では一人あたりの負担が高くなり経済的ではない。コスト高にならないように、効率的に図書館サービスを提供するためには、ある程度、規模が大きくなければならない。図書館サービスの一定の広がりを保ちながら、しかもその経済性を考慮するならば、図書館には最低限の規模というものがある。この限界を明確にすることが、実はロバーツ委員会に託された重要な課題の一つであった。

図書館サービスの効率は、そのために費やされた費用とその効果によって測られる。ロバーツ委員会は、図書館費の総額よりも、図書購入費が、地域的な条件に左右されることが少なく、図書館サービスの水準を示す指標として適当であると判断し、これについて各方面の意見を徴した。

都市連合会は、市と町は、それが望むならば自由に図書館を設置することが認められるべきであるという考えであった。その代表が、コミュニティの要求を満たすのに必要な図書購入費が年

6,000ポンドを超えることはないと言ったことは、すでに紹介した。

町議会連合会は、「15,000冊の生きた蔵書を持ち、図書と雑誌（製本費を含む）に年に最低2,000ポンドを費やすならば図書館は自立できる」²²⁾と主張した。小公立図書館グループは、「図書と雑誌の年間購入費（製本費を含む）の最低額を2,850ポンドとし、独立が認められる最低人口は15,000人である」²³⁾との考えを述べた。

県議会連合は、「効果的な図書館サービスは、多くの人口を有する自治体だけが提供できるのであって、図書館サービスは、県（一部委任を含む）と特別市によって運営されるべきである」²⁴⁾との意見を表明した。このほかに、教育委員会連合、教育長協議会、労働者教育協会と全国教員組合が、図書館の設置者として大きな単位——事実上県と特別市を意味する——を支持した。県立図書館長協議会も、この見解を支持し、「年間の図書購入費の最低限は22,000ポンドである」²⁵⁾とした。

図書館員の全国組織である図書館協会の立場は微妙であった。役員には大図書館に勤務する人が多く、一般会員には小図書館の職員が多かったから、双方の意見を調整するのに苦労した。一時は、協会としての意見をロバーツ委員会に提出できないのではないかとあやぶまれた²⁶⁾が、角度を変えて、蔵書を新鮮に保つためには、年々何冊購入すべきかという冊数の点から問題に迫ることにした。英国 (Great Britain) で年間に出版される 20,000点の図書（増刷を含む）のうち、約 5,500点が小説以外の図書である。この中には高度に専門的な図書もあるが、およそ3,000冊ほどの図書館においても購入すべきものであると考えた。このほかに、小説と児童図書を3,000冊、計6,000冊を購入すべきで、一冊の平均単価を12シリング（1958年）として、上記6,000冊の購入費が3,600ポンドとなる。これに加えて、複本と補充のために1,400ポンドが必要である。以上は貸出部門のための最低限で、このほかに、参考図書、雑誌、その他の資料の購入費が必要である²⁷⁾とした。そして、「4万人未満の人口をかかえる自治体が、独立に図書館設置権限を保持することは困難であろう」²⁸⁾という結論を打ち出した。

図書購入費についていえば、関係団体の意見は2,000ポンドから22,000ポンドまであり、上下で10倍以上の開きがあった。結局、ロバーツ委員会は、ほぼ図書館協会の見解を採用²⁹⁾して、「どの地域においても、公衆が適度に一般的な図書にアクセスできるようにするには、最小の図書館でも、公立図書館向けの図書の購入に年5,000ポンド以上を支出できなければならない」³⁰⁾とし、独立の図書館に要求される「年間の図書購入費（製本費を除く）は、5,000ポンドか人口一人あたり2シリングのうち、いずれか大きい方でなければならない」³¹⁾と提案した。委員会は、当時、この条件を満たす図書館がきわめて少数であることを十分に承知していた。しかし、委員会は、将来の課題として、効果的な図書館のモデルを示し、それに必要な経費を提示することの意義を認めたのである。

人口規模については、委員会は、4万人未満の自治体では、効果的な図書館サービスを経済的に提供することは困難であると判断した。しかし、既設の図書館に対しては、要求されている条件を満たす能力の有無をみるために、3年間の猶予期間を設けることを提案した³²⁾。他方、現に自らの図書館を有しない、人口5万人以上の市と町に対しては、県とも協議の上で図書館の設置を認めてもよい³³⁾とロバーツ委員会は判断した。

4. 図書館の規模と効率

図書館の効率が問題になったのは、このときが最初ではない。実は、30年以上前から、小規模の図書館のサービスが問題になっていたのである。

1924年に、教育庁は、図書館サービスの現状を調査するために委員会を設けた。委員会には、数人の図書館長のほかに、労働者教育協会の創立者 Albert Mansbridge、カーネギー財団の J. M. Mitchell、ケント県教育長などが加わり、委員長には大英博物館長 Frederic Kenyon 卿が就任した。委員会は、1927年3月に報告書³⁴⁾を提出した。

この報告によれば、イギリスの人口の96.3パーセントが図書館法を採択した自治体の区域内に住んでいるものの、図書館サービスは必ずしも一様には行き届いていなかった。総人口の3分の1が県の区域に住んでいたが、その半数は図書館サービスを受けていないという状態であった。それに対して、都市部の図書館は、人口に対する比でみれば予想以上に均質化されていた。すなわち、人口2万ないし5万人の自治体の図書館は、概して人口一人あたり年10ペンスないし1シリングの図書館費をついやし、人口100人につき10～11人の貸出登録者があった。大都市はこの水準を上回っていた。逆に、人口2万人未満の自治体では、図書館費も登録者数も平均より低かった。そこで、ケニオン委員会は、一般的にいて人口2万人未満の自治体は効率的に図書館を維持運営することはできないという見解に立って、これらの自治体は図書館を県に移管するか、さもなければ県立図書館または大きな市立図書館と協力関係を結ぶべきであると勧告した。

図書館の相互協力は、小さい町村に絶対に必要なばかりではない。大都市の図書館であっても、利用者からのどのような要求をも自館の蔵書だけで満たし得るという保証はないのであって、相互協力は、大図書館にとっても望ましい、必要なことである。ケニオン委員会は、図書館の全国的な協力体制をつくることを提案した。公立図書館が、地区ごとに互いに協力しあう自主的な組織 (regional library system) をつくる。地区内の大図書館の一つにセンターを設け、そこに地区内の全参加館が所蔵している小説以外の図書の総合目録を備える。参加館は、利用者から求められた図書を自館に所蔵しないときは、地区センターに照会する。センターは総合目録で調べて、該当の図書を所蔵する館に要求をとりつぐ。図書は所蔵館から直接に借受館に送られる。求められた図書が地区内にないときは、請求は全国中央図書館 (学生中央図書館を改組) に送られる。中央図書館は、リクエストを他の地区へ送るか、中央図書館に所蔵すればそれを貸し出すか、大学図書館、専門図書館などの協力館から借り受けるかの処置をとる³⁵⁾。

1912年、労働者教育協会は、地方にいる学生、通信教育・成人学級の受講生などに対して、その地方で借覧できない図書を提供するために図書館を設立した。この事業を拡充する意義を認めたカーネギー財団 (Carnegie United Kingdom Trust) によって資金が提供され、この図書館は、1916年に協会から独立して学生中央図書館 (Central Library for Students) となった。ケニオン委員会は、学生のみならず地方の公立図書館をも支援するために、学生中央図書館を大英博物館の一部局に組織がえすることを提案した。しかし、大英博物館がわがこの提案を受け入れなかったため、政府は1931年に学生中央図書館を全国中央図書館 (National Central Library) に改組して、年3,000ポンドの補助金を支出することにした。また、1931年から1937年にかけて、イングランドに七つ、ウェールズに一つの地区センターが開設された。1937年には、これらの協力組織に、大多数の都市図書館、一館をのぞいてすべての県立図書館、16の大学図書館と43の専門図書館が

加盟していた。そして、95の専門図書館、51の都市図書館と15の県立図書館が、全国中央図書館の協力館として名を連ねていた。一部の図書館は、地区組織と全国中央図書館の協力館と、その両方に参加していた³⁶⁾。

なお、1925年に大学教員協会によって創設された大学間の相互貸借制度も、1931年以降は全国中央図書館によって運営されることになった。この大学図書館の相互協力による成果の一つは、1937年に逐次刊行物の総合目録が刊行されたことである。全国中央図書館は、1931年以来、国際的な相互貸借の業務をも扱っている。

このようにして、ケニオン委員会の相互協力に関する提案は、1930年代に、全国中央図書館に対する国庫補助を別にすれば、ほとんど自主的に組織化されていった。地区センターの維持費は加盟館の分担金によってまかなわれていた。

その後、1941年になって図書館協会は戦時下における公立図書館の実情と戦後の発展について調査研究することにした。平時ならば、当然そのために委員会を組織して、それに託するところであるが、非常時であったため、協会は、この仕事をウェストミンスター市立図書館長で協会事務局長の Lionel R. McColvin (1896-1976) に託した。McColvin は、イプスウィッチの館長 (1924-31)、ハンプステッドの館長 (1931-38) を勤めたのち、1938年4月1日にウェストミンスターの館長 (1961年11月30日退職) に就任し、1934年から1951年まで無給の協会事務局長をつとめた人である。ウェストミンスター市は、彼に6か月の有給休暇を与え、調査に必要な費用はカーネギー財団が負担した。McColvin は、1941年10月から半年の間に国内の約130の図書館システムと約350の本館・分館を視察³⁷⁾して回った。McColvin の図書館の現状に対する批判は極めて手厳しい。児童室にある図書の過半数は使い古して汚れていた。こどもが乱暴に扱うからというのは理由にならない。都市でも地方でも、いくつかの図書館にはきれいな本があった。児童図書館の主要な機能は、読書習慣と本の鑑賞力を育てることであって、児童サービスをするからには、いくら経費がかかろうとも、見苦しくない利用に耐える本を用意しなければならない。成人用の小説も、児童図書ほど多くはないが、しばしば汚れた本があった。「もし私が図書館長であったならば、訪問した図書館の大半において、児童図書の少なくとも40ないし50パーセント、小説の25ないし30パーセントを、ためらうことなく廃棄するだろう」³⁸⁾と述べた。小説以外の成人用図書は、全体としてそれほど汚れていなかった。しかし、その少なくとも50パーセントは全く役に立たない本であった。

職員についていえば、人口2万人未満の町の図書館で、専門職員が配置されているところはほとんどない³⁹⁾という惨めな状態であった。また、図書館間の相互貸借については、「イングランドとウェールズの地区図書館組織に参加している全図書館——その数は491館——から1939年度に貸し出された図書は、わずかに54,635冊にすぎなかった」⁴⁰⁾ことを指摘し、この制度は、遅くて面倒で不経済であると批判する。郵送費とこれに要した人件費などを計算すると、入手できるものは購入した方が安上りである⁴¹⁾という。

McColvin は、実地調査とその分析にもとづいて、将来の図書館組織について極めて大胆な提案をした。まず、「すべての人が、可能な最良の図書館を必要とし、それを利用する権利を平等にもっているので、現にある地域格差は解消されなければならない」⁴²⁾という前提に立つ。そして、なによりも蔵書の質と量が図書館の重要な要素である。質・量ともに適正な蔵書をもって、

はじめて大多数の利用者の大多数の要求にこたえることが可能になる。人口30万人に対して、約30万冊以下の蔵書では、効果的かつ経済的なサービスを提供できないという結論に達した。これが下限で、余り大きくなり過ぎても適応性を失うので、上限は100万人であるという。

このような規模の図書館であれば、その職員組織も十分に大きく、相当数の職階を設けて、各種の職務内容に応じた待遇をすることができる。また、職務に応じて専門的な知識、資格、管理能力をそなえた人を採用することができる。

結局、McColvin は、既存の公立図書館を、イングランドで78、ウェールズで5——連合王国全体では93——の図書館ユニット (library units) に整理統合することを提案した。それは、「都市図書館と県立図書館の区別を廃し、図書館の地図を完全に書きかえる」⁴³⁾ ものであった。それと同時に、地方自治体による図書館事業を助長し、調整し、財政的に援助するために、中央 (たとえば芸術省) に図書館を所管する局を創設すべきであると提案した。しかし、McColvin の提案は余りにも大胆すぎて、図書館協会の役員会の承認が得られず、報告書は McColvin 個人の労作として出版された⁴⁴⁾。

5. 図書館サービスの基準

第二次大戦後に、イギリスでは地方行政組織の再検討が進められた。当時の制度は、「1880年代に人馬の移動力を基準として適当な広さであった地方団体の諸区域が原型となって」おり、交通機関や通信手段が異常な発達をとげ、都市計画、道路、保健衛生、上下水道など広域で処理すべき問題の増加している現代においては、その区域は「一般に小さきに失しているために、広域行政の要求に十分に沿い得ない」⁴⁵⁾ という状況にあった。1956年から1957年にかけて、地方行政に関する三つの白書が公にされた。その第2の白書は、県と市町村の間の事務配分を扱っていた。そういう状況の中で、図書館機能の再配分を検討するためにロバーツ委員会が発足したのである。委員会は、経済的に図書館サービスを提供するためには、自治体の人口は4万人 (新設の場合は5万人) 以上でなければならないという結論に達した。

ロバーツ委員会の勧告を受けて、文部大臣は、その勧告の内容について関係の団体と協議した。その際、小図書館の団体から、「図書購入費の最低限として示された額が高すぎる」⁴⁶⁾ という批判が出された。それに対して、大臣はさらに研究の必要があることを認め、1960年12月15日になって、下院で次のような見解を明らかにした。「ロバーツ委員会の勧告の大部分を採用するが、すでに図書館を有する人口4万人の市と町には、ひきつづき図書館設置者としての権限を認め、人口4万人未満の市・町であっても、すでに図書館を設置している場合は、その継続の要求を認めることがある。」⁴⁷⁾

1961年3月、文部大臣は、「効果的な公立図書館サービスのための基本的要件を技術的な面から研究する」⁴⁸⁾ ために、専門家から成る作業グループを任命した。グループは、7自治体の図書館を視察し、70以上の図書館から回答された調査票を分析考察して、1962年12月、『イングランドおよびウェールズにおける公立図書館サービスの基準』と題する報告書を提出した。

報告書は、公立図書館の機能について、次のように述べている。「公立図書館の基本的な機能は、個人の読者または読者のグループに、かれらが求めている図書その他の資料を提供することであって、これはいかなる補助的なサービスよりも優先されるべきである」⁴⁹⁾ と。この機能を達

成する方法は二つあって、第1は、貸出にせよ館内閲覧にせよ、広い範囲の図書その他の資料を即座に提供すること——読者が利用しやすい、最も身近な図書館が求められた資料を所蔵していること——である。第2は、身近な図書館が所蔵していなくても、図書館の相互貸借によって、より広い範囲の資料への迅速なアクセスを可能にすることである。二つの方法を並記しているものの、報告書は第1の方法を非常に重視している。すなわち、十分な量の図書その他の資料を所蔵することに完全に代り得るものはないのであって、第2の方法はごく限られた範囲にとどめられるべきであるとしている。十分な量の図書その他の資料をもつということは、そもそも図書館として重要な要件であり、将来は、専門家の仕事に関連した要求が増加するのにもなって、そのことの重要性が増すであろう。

さらに、独立の図書館であるか、大きいシステムに属する分館であるかにかかわらず、すべての図書館が果たすべき機能として、次の六つを挙げている⁵⁰⁾。

- 1) 図書館は、広い範囲にわたって、バランスよく資料を収集し、その地域特有の要求に合った新刊書および旧刊であっても標準的な著作を収集しなければならない。
- 2) 基本的な書誌を備え、読書相談 (readers' advisory services) を実施し、ブック・リスト、館報を刊行し、図書の展示を行うことによって、読者が自分の関心に適した図書をさがしあててくれることを援助する。
- 3) 児童に対しては格別の配慮をし、児童の図書館利用を促進するために、あらゆる手段を講ずる。また、若者の要求にこたえるように努力する。
- 4) レファレンス・サービスおよび情報サービスの提供は重要である。そのためには、熟練した職員と各種の書誌その他の二次資料が必要である。科学技術資料の提供に関して無用の重複を避けるために、その地域の大学図書館、専門図書館と緊密な連携をとることが望ましい。
- 5) 図書館には、文化的生活のセンターとしての役割がある。その範囲は、他の文化施設の状況、設置者の姿勢、図書館が有する施設設備などに左右される。作業グループが得た回答によれば、多くの図書館が、講演会、レコード・コンサート、各種の展示、市民集会および成人教育グループに対する会場の提供をおこなっている。
- 6) 学生、勤労学生、夜間に各種学校に通っている成人などのために、学習の場とかれらが必要としている図書の多くを提供する。大学の施設の充実によって公立図書館に対する圧力が軽減することを期待するものの、学習する人たちに図書と学習の場を提供することは、公立図書館の務めとして残るであろうと作業グループは考えた。

いずれも、それが十全に実施されているかどうかは別として、現代の図書館員にとっては常識になっていることばかりである。ただ、学生に対するサービスについては、日本にはこれとは異なった主張がある。

図書館は資料を提供するところであって、座席と机だけを提供するところではない。いいかえれば席貸しは図書館の機能ではない。従来、公共図書館はすべての住民にサービスする機関であるから学生生徒にもサービスすべきであり、当然、席貸しもすべきであると言う人がいた。しかし、これは図書館の機能と利用者の身分を混同している考え方で、明らかな誤りである。図書館は学生生徒を含めたすべての住民に資料提供というサービスをすべきである。学生に限らず誰に対しても、席貸しは図書館サービスとは言えない⁵¹⁾。

資料提供には、貸出と館内閲覧とがある。しかし、日本では、明治以来図書の破損亡失をおそれて備品としての管理を厳にする傾向があった。したがって、図書その他の資料は館内利用を専らにし、貸出は概して身元の確実な人を保証人に立て得る場合に特に認めるという制度であった。しかも、貸出には、入館料とは別に、一定の料金を徴するようなことがあった。したがって、貸出はおのずから制約され、図書館内は時間に余裕のある学生が多数を占めるという伝統がつけられ、それが長く続いてきた。現在でも、多くの公立図書館の「閲覧室をうずめているのは受験勉強をしている浪人と高校生である。……このような図書館利用によってかもし出される勉強室の雰囲気は、他のおおぜいの人々の足を図書館から遠ざけ、……図書館の本質を見誤らせ」⁵²⁾の結果を招いている。そこで、図書館として席貸しを拒否し、貸出を重視することが、新しい図書館のあり方として強調されるようになった。それは、閲覧中心主義から脱却するために必要な運動であるが、反面、館内閲覧（席貸しと館内閲覧とは異なるが、實際上区別することは困難）に対して冷淡であるという様相を呈している。その点、イギリスは学生に対して寛大である。1966年のある調査によれば、公立図書館の参考部の利用者の52.6パーセントは学生であった⁵³⁾という。

さて、本題の公立図書館の基準であるが、作業グループは、物価は年々変動するので、図書購入費で論ずるのは適当でないと判断し、その代りに年間購入冊数を基準の一つにとりあげることにした。公立図書館を自治体の人口によって、A（30万人以上）からG（1万～2万人）まで七つの階層に分け、それぞれの階層で1960年度に最も多くの図書購入費を支出した53の図書館を選び出し、それらに詳細な質問票を送って回答を得た。それらの高い水準の図書館の実績を参考にしながら、作業グループは年間購入冊数について二つの基準を定めた。

一つは人口に比例する基準で、これは、貸出用及びレファレンス用を含めて、人口千人につき250冊以上、そのうち成人用の小説以外の図書を90冊以上とした。1960年度に43の市立図書館のうち16館、10の県立図書館のうち6館（過去3年間のうち、いずれか1年以上ということでは、市立の20館と県立の8館）が、千人につき250冊以上を購入していた⁵⁴⁾。

いま一つは、独立の図書館であるかぎり、人口の多少にかかわらず、どの図書館でも満たすべき最低の基準で、これも実態調査にもとづいて

貸出用図書	5,300冊（うち小説3,000冊）
参考図書	300冊
児童図書	1,500冊
外国語の図書	100冊

合計7,200冊と定めた⁵⁵⁾。

人口千人につき250冊の割合で購入するならば、最低基準は人口28,800人のときに達成される。約30,000人である。人口が3万人未満の場合は、千人につき250冊よりも多い割合で購入しなければ、最低基準の7,200冊が確保されない。したがって、3万人未満のところで最低基準を満たそうとすれば、一人あたりの負担が増加することになる。すなわち、作業グループとしては、独立して効果的な図書館サービスを提供するには、人口3万人が最低の限度であるという結論を打ち出したのである。

6. 1964年図書館法

1964年1月、保守党政府は図書館法案を下院に提出した。政府原案は数か所修正されて、同年6月8日に下院の第3読会を通過した。上院では、新たな修正が加えられることなく通過して、7月31日に国王の裁可を得、1965年4月1日から施行されることになった。

1964年図書館法によって、次に掲げる自治体が図書館の設置者になるものと定められた（同法第4条）。

- a) 県または特別市
- b) ロンドン特別区およびシティ・オブ・ロンドン
- c) 市または町
 - i) 本法施行日の直前に図書館設置者であったとき
 - ii) 大臣の認可を得たとき

このように、図書館を設置している自治体の既得権は一応認められた。しかし、人口4万人未満で図書館を有する市または町に対しては、本法の施行日および10年ごとに審査があって、その方が改善になると判断された場合は、大臣は市または町に対して図書館の廃止（そのあとは県が面倒をみるので、実質的には県への移管）を命ずることができる（第6条第1項）という規定が設けられた。それに対して、大臣が新たに認可を与えるのは、本法施行日もしくは以後10年ごとの審査日に、人口4万人以上の市または町から申請があったときで、大臣は県と協議した上で認可するかどうかを決定する（第6条第3～4項）ことになっている。

このように人口4万人を境として、4万人未満では、独立の図書館を経営することが必ずしも適切ではない（全面的な禁止ではないが……）という見解が、法律の上に反映されたのである。そして、1964年法によって、図書館を設置する自治体に対しては、一定の水準以上のサービスを提供する義務が課され、大臣に監督の責任が負わされたことは、はじめに述べたとおりである。

それと同時に、この法律によって、新たに2種類の機関が設けられることになった。その第1は大臣の諮問機関（第2条）で、イングランドとウェールズにそれぞれ一つの図書館審議会が設けられた。審議会には、公立図書館長、自治体の代表、他の館種の館長が加わり、公立図書館の問題のみならず、「国立図書館、大学図書館、専門図書館の態勢とかサービスについても、委員が望むならば進言することができる」⁵⁶⁾という。第2に、地区ごとに図書館審議会を設置する（第3条）ことを規定し、従来の自主的な地区図書館組織に法的な基礎を与えた。

さらに、1964年法で重要なことのひとつに、国庫補助の道が開かれた（第9条第2項、第22条）ことがある。公立図書館に対する補助金は、特定補助金ではなく、地方自治体に対する一般補助金に含まれているが、その額は公立図書館費の約18パーセントに達すると見込まれている⁵⁷⁾。

1964年法の成立の前後について、経費・蔵書・職員数などを比較すると第2表⁵⁸⁾のとおりである。

7年間に職員数において41パーセント、蔵書と貸出はそれぞれ50パーセント以上の伸びを示し、めざましい発展である。年間の貸出冊数は5億冊以上⁵⁹⁾、人口一人あたり10冊以上に達している。日本はどうかといえば、全国の約1,200の公立図書館からの貸出が1億1752万冊（1978年度）で、ようやく国民一人あたり1冊を超えたという段階である。

Frank M. Gardner は、戦後の20年余りを回顧して、「すばらしく生産的な時代」であった。

京 都 大 学 教 育 学 部 紀 要 XXVI

第2表 図書館サービスの発展

	1961	1968
図 書 館 費	£16,000,000	£45,000,000
図 書 購 入 費	£ 3,870,000	£10,402,000
蔵 書 冊 数	60,000,000	94,000,000
職 員 数	13,292	18,700
貸出中の図書(千人につき)	304	500

「戦前から図書館に勤めてきた者にとっては、この変化はまことに劇的に映る」⁶⁰⁾と述べている。しかし、法律によって変化が起きたのではない。1920年代以来、積み重ねられてきた図書館員たちの地道な努力を見落してはならない。特に1930年代に自主的に相互協力の組織をつくり、活動を開始したことは注目に値する。これらの実績があって、その仕上げとして法律の全面改正が行われたのである。そして、法律によって、さらに一層の飛躍がもたらされるという結果を生んでいる。

注

- 1) 本稿では、「イングランドとウェールズ」と記すべきところを、簡略にするため「イギリス」と記す。
- 2) Gardner, Frank M. "The British public library service: the productive years" in *Libraries for the people*, ed. by Robert F. Vollans. London: Library Association, 1968. p. 119.
- 3) Gardner, Frank M. *Public library legislation: a comparative study*. Paris: Unesco, 1971. p. 110.
- 4) *ibid.*
- 5) Ministry of Education. *The structure of public library service in England and Wales: report of the Committee appointed by the Minister of Education in September 1957*. [Roberts report] London: H.M.S.O., 1959. p. 1.
- 6) *Roberts report*, paragraph 44.
- 7) *ibid.*
- 8) Kelly, Thomas. *A history of public libraries in Great Britain, 1845-1975*. 2nd ed. London: Library Association, 1977. p. 335.
- 9) *Parliamentary debates*, vol. 688, col. 1174.
- 10) *Roberts report*, Appendix III.
- 11) Munford, W.A. *Penny rate: aspects of British public library history, 1850-1950*. London: Library Association, 1951. p. 28.
- 12) 改良委員会が設置されているタウン。自治体としての町 (urban district) が創設されるのは、1894年のことである。
- 13) Munford, *op. cit.*, p. 31.
- 14) Kelly, *op. cit.*, p. 21.
- 15) Kelly, *op. cit.*, p. 111.
- 16) Kelly, *op. cit.*, p. 217.
- 17) *Roberts report*, par. 36.
- 18) *Roberts report*, par. 37.
- 19) *Roberts report*, par. 31.
- 20) *Roberts report*, par. 57.
- 21) *Roberts report*, par. 51.
- 22) *Roberts report*, par. 52.

森：イギリスの図書館行政

- 23) *Roberts report*, par. 53.
- 24) *Roberts report*, par. 54.
- 25) *ibid.*
- 26) *Libraries for the people*, p. 116.
- 27) *Roberts report*, par. 55.
- 28) *Roberts report*, par. 56.
- 29) 図書館協会の見解は、厳密には5,000ポンドを多少上回るので、ロバーツ委員会は図書館協会の主張をすこし割引いて採用したことになる。
- 30) *Roberts report*, par. 62.
- 31) *Roberts report*, par. 67.
- 32) *Roberts report*, par. 69.
- 33) *Roberts report*, par. 71.
- 34) Board of Education, Public Libraries Committee. *Report on public libraries in England and Wales.* [Kenyon report] 1927 (Cmd. 2868).
- 35) Munford, *op. cit.*, p. 89.
- 36) Kelly, *op. cit.*, p. 322-23.
- 37) McColvin, Lionel R. *The public library system of Great Britain: a report on its present condition with proposals for post-war reorganization.* [McColvin report] London: Library Association, 1942. p. viii.
- 38) McColvin, *op. cit.*, p. 56-57.
- 39) McColvin, *op. cit.*, p. 88.
- 40) McColvin, *op. cit.*, p. 103.
- 41) McColvin, *op. cit.*, p. 105.
- 42) McColvin, *op. cit.*, p. 196.
- 43) Kelly, *op. cit.*, p. 338.
- 44) *Libraries for the people*, p. 24.
- 45) 後藤一郎『イギリス地方自治制度論』敬文社 1972 p. 213-14.
- 46) Department of Education and Science. *Standards of public library service in England and Wales: report of the Working Party appointed by the Minister of Education in March 1961.* [Bourdillon report] London: H.M.S.O., 1962. par. 2.
- 47) *ibid.*
- 48) *Bourdillon report*, p. vii.
- 49) *Bourdillon report*, par. 14.
- 50) *Bourdillon report*, par. 16-21.
- 51) 日本図書館協会編『市民の図書館』日本図書館協会 1970 p. 15.
- 52) 石井敦, 前川恒雄『図書館の発見』日本放送出版協会 1973 p. 46.
- 53) Kelly, *op. cit.*, p. 434.
- 54) *Bourdillon report*, par. 52.
- 55) *Bourdillon report*, par. 50.
- 56) Gardner, *Public library legislation*, p. 111.
- 57) Gardner, *op. cit.*, p. 117.
- 58) Gardner, *op. cit.*, p. 118.
- 59) *Libraries for the people*, p. 126.
- 60) *Libraries for the people*, p. 128.

(本学部教授)