

日本における公立図書館の現状と問題点

— 専門性と公共性の劣化に焦点を当てて —

山 口 源治郎

The Current Status and Problems of Public Libraries in Japan

Genjiro YAMAGUCHI

日本の公立図書館は、1990年代以降、激しい変化と矛盾の中にある。図書館サービスのアウトソーシング、職員の非正規化など新自由主義的改革手法の図書館経営への導入が推進されており、公立図書館の公共性と専門性の劣化が急速に進行している。他方、人々の図書館への要求は質と量の両面において高まっており、新自由主義的改革との矛盾を激化させている。本論文はこうした日本の公共図書館の現況と課題を明らかにする。

1 はじめに

日本の公立図書館は、とりわけ1990年代以降、激しい変化と矛盾の中に置かれている。90年代を通して、地域住民の図書館に対する高い要求を背景に公立図書館は順調に普及してきた。しかし他方で、自治体行政に新自由主義的改革やNPM的経営手法の導入が進められた結果、図書館サービスのアウトソーシング、職員の非正規化、図書館資料費の削減など、図書館の公共性と専門性の劣化ともいえるべき事態が急速に進行した。

本論文ではこのような90年代以降の日本の公立図書館をめぐる問題状況を、量的質的の変化の側面と、図書館政策の側面から概観し、今後の課題を考察する。

2 90年代以降の公立図書館の変化

2.1 量的側面（図書館数、貸出点数）

まず、近年の公立図書館の変化を量的側面から見ておきたい。

公立図書館数は、〈表1〉に示されるように、1980-2005年の間に1,290館から2,931館へと2.3倍となった。毎年ほぼ60-70館程度新設され、この期間を通して図書館数はコンスタントな増加を遂げてきた。設置自治体別に見ると、都道府県立図書館は減少傾向を示しているが、市区立図書館、町村立図書館は順調に増加している。設置率も、市区で81%（1980）から98.2%（2005）、町村で13%（1980）から46.6%（2005）へと上昇した。なお、2000-2005年において市区立図書館数が急増し、町村立図書館数が急減しているのは、この時期に市町村の合併再編が強力に進められた結果である。この間、市区数は669から762に増え、逆に町村数は2,609から1,656への急減した。つまり多くの町村が市に編入されたのである。それに伴い町村

立図書館の多くが、合併先の市立図書館に編入されたため、市区立図書館が増加し、町村立図書館の減少するという現象が生じたのである。

またこの期間中、1998年に文部科学省の公立図書館建設補助金が廃止されるというマイナス要因があったにもかかわらず、地方自治体の公立図書館施設への意欲が維持されてきたことは注目される。とくに非都市部の町村立図書館の増加が特徴的である。90年代には経済不況克服を目的とした公共事業への財政投資が行われた。図書館建設もその恩恵を受けたのである。さらに、〈表2〉の貸出点数の急増に見られるような、地域住民の強い図書館要求も自治体の図書館設置を支持し促進したと考えられる。

次に図書館の利用統計を見ると、〈表2〉のように貸出点数は1980-2005年の間に4.8倍となり、同時期の公立図書館の増加率2.3倍をはるかに上回る勢いで増加してきたことがわかる。しかし同時に注目しておきたいことはその中身である。すなわち、〈表3〉に見られるように、1980年まで市区町村立図書館の貸出点数の過半数を占めてきた児童書の貸出点数が、80年以降急速にその比率を低下させていることである。1990年には38%、2000年には27.7%となり、いまや一般書の貸出点数は全体の7割を超えるようになっている。言いかえれば、子どもと主婦を主たる利用者としていた1970年までの利用者構造は、1980年代以降大きく変化し、成人を主要な利用者とするようになったのである。このことは今後の公立図書館のあり方を展望する上

〈表1〉公立図書館数（1980-2005）

	1980	1985	1990	1995	2000	2005
都道府県立	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 計	1,290	1,601	1,898	2,270	2,613	2,931

出所：『日本の図書館』各年次より作成

〈表2〉貸出点数の推移（1980-2005）

	1980	1985	1990	1995	2000	2005
貸出点数（千点）	128,115	217,052	262,709	395,593	523,341	616,838

出所：『日本の図書館』各年次より作成

〈表3〉市区町村立図書館の貸出点数に占める児童書の比率の推移（1980-2004）

	1980	1985	1990	1995	2000	2004
児童書の比率（%）	52	44	38	31	27.3	28.2

出所：『日本の図書館』各年次より作成

でもその意味は大きい。

しかしこのことは子どもの図書館利用の絶対数が減少したことをただちに意味するものではない。少子化が進行し、子どもの読書離れがいわれる中であって、公立図書館の増設や関係者の読書普及の努力もあって、子どもの貸出点数の絶対数はむしろ増えている。つまり、この間成人の図書館利用が、子どもの利用をはるかに上回る勢いで増えたことを示しているのである。

2.2 質的側面（資料費、職員構成）

図書館数、貸出点数の推移とともに、図書館サービスの質を担保する、資料費、図書館職員の変化を次に見ておく。

図書館資料費を見ると、〈表4〉に見られるように、総額は1990年代までは公立図書館数の増加に伴い順調に増加してきたが、2000年頃から減少に転じている。この間図書館数は増加しているので、〈表4〉のように、1館当たりの資料費は大きく減少していることになる。1館当たりの資料費は2005年には1985年の水準にまで落ち込んでいる。この結果、1館当たりの年間受入冊数も、資料費と同様、1995年以降減少傾向を示している。このように、図書館数の増加、貸出点数に見られる利用の急増に対し、資料費や年間受入資料数は逆に減少するという退行的な現象が起こっていることがこの間の特徴である。

図書館職員に関しては〈表5〉に見られるように、正規専任職員は、1990年までは図書館の増加に比例して増えていたが、90年代半ば以降、停滞から減少に転じている。1館当たり職員数も1980年には7人であったものが、1990年代半ば以降減少し、2005年には4.8人となり、1980年に比べ2.2人の減少である。

これとは対照的に、非正規のパートタイム職員である臨時・嘱託職員は、1980年には1,040人であったものが、1990年以降激増し、2005年には1980年の実に12.5倍の13,257人となっている。一館当たりの臨時・嘱託職員数を見ても、1980年には0.8人であったものが、2005年には4.5人となり、正規専任職員の4.8人と拮抗している。また現在、市区立図書館で48%、町村立

〈表4〉 図書館資料費の推移（1980－2005）

	1980	1985	1990	1995	2000	2005
資料費総額（百万円）	10,382	16,154	24,560	32,670	34,492	30,678
1館当たり資料費（千円）	8,049	10,090	12,940	14,392	13,200	10,467
1館当たり年間受入冊数	6,525	6,948	7,651	8,344	7,385	7,128

出所：『日本の図書館』各年次より作成

〈表5〉 公立図書館職員の推移（1980－2005）

	1980	1985	1990	1995	2000	2005
正規専任職員	9,083	11,369	13,255	14,997	15,175	14,206
嘱託・臨時職員	1,040	1,748	2,888	6,342	9,859	13,257

出所：『日本の図書館』各年次より作成

図書館で60%の非正規率となっており、町村立では非正規職員が正規専任職員を超えている。

すなわち、図書館数の増加と、それを上回る利用の急増に対し、1980年代には主として正規専任職員の増員で対応してきたが、1990年代以降、人件費抑制政策の下で、正規職員の増員は最小限に止め、不足分を臨時・嘱託職員の増員で対応するようになった。しかし2000年代にはいと、正規職員の増員による対応は放棄され、逆に正規職員は削減されるようになり、その削減分をも臨時・嘱託職員の増員で対応されるようになったことを示している。

言いかえれば、いまや非正規職員は、正規職員が本来担うべき職務をも担わされているのである。さらに今日的にはPFIや指定管理者制度、業務委託など図書館業務のアウトソーシングの導入に伴い、自治体とは直接雇用関係にない、PFI業者や指定管理者に雇用される労働者によって図書館業務が担われるという事態も見られるようになっている。

さらに図書館に大きなインパクトを与えている動向に、インターネットなど情報通信技術の普及と発達がある。とくに90年代半ば以降、インターネット利用は急速に人々の仕事と日常生活の中に広がっている。総務省の『通信利用動向調査』によれば、2005年末現在、インターネット利用人口は66.8%、世帯への普及率も87.0%となっている。80年代にはまだ専門用語であった「検索」ということばが、日常生活の中で普通に使用される時代になっている。

こうした動向が今後の図書館サービスの展開、図書館利用のあり方に影響を与えないはずはない。インターネットを活用しての資料検索、予約、レファレンス・サービスなどの開始。図書館のホームページを通しての所蔵資料の公開、広報、情報公開、意見聴取。データベースを活用した情報サービスの高度化など、図書館サービスの可能性の広がり、インターネットへの対応の必要性が課題となっている。

3 1990年代以降の図書館政策とその諸結果

3.1 新自由主義的改革と図書館

1990年代半ば以降、わが国では、経済活動のグローバル化、国際貢献への要請、少子高齢化社会の到来、国・地方の財政危機などへの対応を課題とする、「構造改革」政策が推進された。それは従来の福祉国家的政策を放棄し、小さな政府、国家からの規制の緩和をめざす新自由主義的な改革であった。そこでは「官から民へ」を合い言葉に、行政のスリム化、行政サービスの民間化、国による規制の撤廃ないし緩和が掲げられた¹⁾。また、行財政、経済、地方自治、社会保障、労働、教育などあらゆる政策領域に及ぶものであり、それ故この政策は公立図書館にも多大な影響をもたらした。

まず、国・地方の長期債務が700兆円を超えるという財政危機を背景に、地方自治体において図書館資料費の大幅削減や図書館職員の削減と非正規化が進められた。また国の補助金である公立図書館建設補助金が1998年に廃止された。1999年には図書館法の改正が行われ、国の補助金に関する条文、公立図書館長の司書資格に関する条文が削除され、図書館協議会の構成に関する条文が緩和された。さらに条文の改正はなかったが、図書館の無用原則に関する図書館法17条の解釈について、インターネット利用や有料データベースの利用などについては無料原則の適用外という解釈が採用された。こうして、図書館長の資格や無料原則などについての法

規制の廃止や緩和が行われた。

行政サービスの民間化についてみると、この間政府の基本方針の中で、行政サービスの民間委託の推進が繰り返し強調されてきた。そうした中で、1999年には、公共施設の建設から運営までを民間企業に委ねることを可能にするPFI（＝Private Finance Initiative）に関する法律、「民間資金の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」（PFI法）が制定された。桑名市ではこの法律に基づき、わが国初のPFI方式による図書館が2004年10月に開館した。

2003年には地方自治法が改正され、新たに「指定管理者制度」がつくられた。この制度は、図書館を含む公の施設のサービスの向上と、運営コストの節減を図るため、民間団体に公の施設の管理運営を委託する制度である。これまで管理運営の一部を民間団体の委託する制度（管理委託）はあったが、この指定管理者制度では、これまで禁じられていた民間営利企業にも委託することを可能し、また施設使用の許認可権限も委託できることとなった。現在ほとんどの地方自治体で、指定管理者制度の導入が検討あるいは実施されている。

文部科学省の調査によれば、〈表6〉のように、文化会館での導入が著しく（35.8%）、公立図書館での指定管理者制度の導入は他の公民館、博物館に比べても少なく、現在のところ1.8%とわずかである。これは地方自治法が、既に管理委託を行っている公の施設については、2006年9月までに直営に戻すか指定管理者制度を導入にするかを決定すべきと規定しているため、既に管理委託を実施していた例の多かった公立文化会館や博物館等での指定管理者制度の導入が先行していると見られる。したがって、今後は現在直営の公の施設についても順次制度の導入が進められると思われる。

〈表6〉社会教育施設・文化施設における指定管理者制度の導入（2005.10.1現在）

	図書館	公民館	博物館	博物館類似施設	文化会館
施設数（公立）	2,958	18,172	667	3,356	1,749
導入施設数	54	672	93	559	626
割合（%）	1.8	3.7	13.9	16.7	35.8

出所：文部科学省『平成17年度社会教育調査中間報告』

日本図書館協会の調査によれば、2007年度までに公立図書館に指定管理者制度導入予定の自治体は85団体となっている。しかし他方で、あえて導入しないとしている自治体が340団体存在することも注目される²⁾。すなわち現在図書館への指定管理者制度の導入をめぐるせめぎ合いが繰り返されているという状況である。一方政府は、公共サービス効率化法（市場化テスト法）に基づく競争入札制度の導入、NPM（新しい公共管理）の導入など、行政運営への市場原理の導入や行政サービスの民間化を強力に推進しており、公立図書館の管理のあり方に大きな影響を及ぼすものと思われる。

3.2 図書館の公共性と専門性の劣化

こうした図書館政策の結果として、まず指摘されなければならないのは、資料費の大幅削減、

年か受入冊数の減少により、蔵書の量と質の低下が起こっていることである。たとえば東京都立図書館の場合、1990年には4億780万円であった資料費が、2005年には1億8,503万円と約55%も削減された。その結果、収集資料点数が大きく減少し、収集率の低下や、収集資料の多様性の低下が危惧されている。こうした資料費が半減するといった事例は東京都立図書館に限らず今や一般的な現象となっている。そして蔵書の量と質の低下は、急増する成人利用者の資料情報要求との矛盾を急速に深めている。

次に指摘されなければならないのは、図書館職員の質の低下の問題である。既に指摘したように、1990年代半ば以降、図書館職員の非正規化が急速に進められてきた。これら非正規職員の多くは女性であり、低賃金で不安定な雇用条件の下で図書館業務に従事している。そうした職員が図書館職員のほぼ半数を占めるに至っている〈表5〉。

そして今後、PFI、指定管理者制度などの導入によって、自治体には直接雇用されないが、PFI業者や指定管理者に雇用される短期・低賃金で雇用される職員が一層増大するものと予想される。というのも、アウトソーシングはコスト削減のために導入されるため、低賃金労働者の多用が避けられないからである。短期・低賃金で雇用される非正規職員には専門性や熟練形成の保障はなく、その増大は図書館職員の質を低下させ、図書館サービスの継続的な発展と専門性を阻害するものとなっている。

さらに、アウトソーシングによって、自治体図書館行政がサービスの実施部門（現場）から撤退するため、図書館サービスに関する専門性を喪失し、監視し評価する能力、企画や計画する能力すら失われるという、行政の劣化が起こることも危惧されている。

他方、専門職制度が確立していない日本の公立図書館では、正規専任職員といえども、専門職資格（司書資格）をもっているとは限らない。また、多くは数年で図書館以外の他の部署に異動することが通例となっており、長期にわたって図書館の専門業務を担当する仕組みとなっていない。図書館業務には専門性と熟練を要するが、正規職員、非正規職員ともに、専門性を高めるような仕組みとインセンティブを欠いている現状の中で、図書館の専門性と公共性が急速に劣化しているといわざるをえない。

3.3 「公立図書館」概念の問い直し

これまで図書館サービスは知る権利保障のための地域の共同事務という性質をもつと考えられてきた。それ故図書館は、租税によって自治体が設立し、自治体が直接管理運営しサービスを提供することは当然のことだと考えられてきた（設置者管理主義）。ところが行政の民間化を進める「構造改革」政策は、こうした「公立図書館」の枠組みや図書館サービスの社会的性格に転換を迫っている。

すなわち、指定管理者制度では、この公立図書館の設置者管理主義原則を見直し、設置と管理を分離し、設置主体は自治体行政、管理主体は民間団体であってもよいとした。また図書館サービスは、市場に任せておいたのではほとんど供給されず、それ故自治体が直接提供してきたが、PFIの考え方では、図書館サービスは「商品」へとその社会的性格を変える。そして自治体はPFI業者が販売する「商品」としての図書館サービスを市場で買って住民に提供する

「購入者（消費者）」へとその役割りを変える。

このように今日、自治体行政が公立図書館を直接管理運営し、サービスを提供することの意義、図書館サービスの社会的性格が改めて問い直されているといえよう。また PFI 事業者や指定管理者（とくに民間営利企業）によって提供される図書館サービスの公共性とは何なのか、それはどのように担保されるのか。さらに図書館サービスに対する自治体の役割と責任は何なのかということも問われていると言えよう。

4 今後の課題 — 変化への対応と公共性と専門性の回復 —

以上のように、図書館の量的質的変化の側面と、新自由主義的な図書館政策の側面から90年代以降の特徴を見てきた。その結果指摘しうるのは、量的な側面では図書館の順調な普及と図書館利用の増加が達成されている一方で、人々の知る権利を保障するという図書館の公共的使命を果たし、図書館サービスの質を担保する資料費、職員などの条件が十分整備されてきておらず、むしろその質と量を低下させているという矛盾が生じていることである。

こうした事態を招いている背景に、新自由主義的な図書館政策があることは既に指摘した。とりわけ自治体財政の危機を背景に、現在多くの自治体で図書館経費（コスト）の大幅削減が求められている。そのため、資料費の削減、職員の非正規化による人件費削減、図書館業務のアウトソーシングによるコスト削減などが進められてきた。しかし中川幾郎が指摘しているように、そこでは経済的効率性（コスト）のみが重視され、公の施設が果たすべき公共性の側面が軽視される傾向が強い。そして中川は、アウトソーシングの主要な手法となっている指定管理者制度の導入に当たっては、コストに関わる「市場化テスト」とともに、「公共的な政策使命の実現に向けた『有効性』をどのように実現し、担保するのか」という「公共性テスト」が同時に必要だと指摘している³⁾。既に見てきたように、現在公立図書館において進行している矛盾的な事態は、まさに中川が指摘した「公共性」に対する検討と配慮を欠落させたことの結果である。

こうした中で、図書館の公共性と専門性を確保しつつ、厳しい財政環境に対応する図書館経営の形態と方法が構想される必要がある。この点で PFI や指定管理者制度といった手法は安易に図書館に導入すべきではない。なぜならこの手法は業務領域に市場原理が働くという前提条件があってはじめて有効に機能する手法である。無料制原則があるため市場原理が働かない図書館にあっては、これらの手法によって公共性や専門性が確保され、サービスが向上することは困難である。

したがって、基本的には自治体による直営を維持しつつ、コストの削減と公共性・専門性の確保、サービスの向上の方策を考える必要がある。その際、公共性・専門性を担保する図書館職員のあり方は重要な意味をもつ。財政的に職員数を抑制ないし削減せざるをえない中で、これまでのように専門性と熟練度の低い職員を配置するのではなく、専門資格を有し専門性と熟練度の高い職員を配置することによって、職員の業務遂行能力を高め、コストの低減を達成する必要がある。そのためにも司書職制度を早急に確立することが必要である。また、非正規職員の一定数配置も現状では避けられないが、非正規職員の劣悪な雇用条件を改善し、専門性と

熟練形成へのインセンティブを与える必要がある。

また公立図書館の公共性を高めるためには、図書館を取りまく社会的変化への対応も欠かせない。たとえば、公立図書館の利用者構造は今日成人の比率を大きく高めきており、その資料情報要求も多様化、高度化している。それに対応する高い質のサービスが求められている。また急速に進む高齢化への対応も必要となっている。そこでは高齢者を社会的弱者として位置づけるこれまでの位置づけを再検討し、活力と可能性をもった年齢層、社会層として、そのサービスのあり方が検討される必要がある。さらに近年地域における市民活動の活発化とそれに対応した図書館サービスのあり方も検討される必要がある。

また十分な資料費配分も望めない現状の中で、人々の資料・情報要求に応える方法として、近隣自治体の図書館との資源の共有化（分担収集、共同保存など）、大学図書館など異なる館種間の協力体制（コンソーシアム）の促進も今後一層重要となる。またインターネット上の情報も、新たな情報資源となっており、既にふれた図書館サービスの新しい展開を可能にしている。

そして公立図書館のサービスと経営が、公立図書館の根強い官僚主義を克服し、常に社会変化に対応し、持続的に改善され、活性化されるためには、図書館協議会など市民参加機関の活性化、市民に対する図書館情報公開と市民による評価の場の保障が必要である。市民によるチェックにより公立図書館の公共性は回復するのである。そして以上に見てきた諸課題は、自治体が図書館経営に直接責任を負うことによって達成される性質のものである。

（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

本稿は2006年10月31日に上海図書館で行った講演である。この講演会は上海市図書館学会が主催し約40名が参加した。