

日本における公立図書館の現状分析

—政策、法制度の変容とその意味—

山 口 源治郎

Library Laws and Policies under the Era of Structural Transformation in Japan

Genjiro YAMAGUCHI

1 はじめに

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。国家及び自治体財政の悪化を背景に、自治体経営に新自由主義的改革や経営手法の導入が進められた。その結果、公立図書館においても、運営経費の大幅削減、業務のアウトソーシング、職員の削減と非正規化などが推進されてきた。またそうした政策を促進するための図書館法制の改変も行われてきた。そのことが日本の公立図書館の公共性や専門性の急速な劣化を進行させている。しかし他方で、地域住民＝利用者の図書館への要求は質と量の両面において高まってきており、こうした新自由主義的政策との矛盾を深めている。本論文では、1990年代以降の日本の公立図書館の量的質的な変化、図書館政策および図書館法制の変化の面から、その現況と特質、今日的な課題を明らかにする。

2 1990年代以降の公立図書館の統計的变化とその意味

2.1 図書館数、貸出点数、資料費の変化

はじめに近年の公立図書館の変化を統計的に概観しておきたい。

公立図書館数は、＜表1＞に示されるように、1980－2007年の間に1,290館から3,091館へと2.4倍となった。毎年60～70館程度コンスタントな増加を遂げてきている。設置自治体別に見ると、とくに市区立図書館、町村立図書館が増加している。設置率も、市区立図書館で81パーセント（1980年）から98.0パーセント（2007年）、町村立図書館で13パーセント（1980年）から51.9パーセント（2007年）へと上昇した。ただし町村立は2000年以降、市町村合併の影響を大きく受け図書館数が急減している。

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、地方自治体において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。その背景には、バブル後の経済不況克服を目的とした公共事業への財政投資が90年代に行われ、公立図書館もその恩恵を受けたことがある。また＜表2＞の貸出点数の急増にも見られるような、地域住民の強い図書館への要求などが、公立図書館の設置を促進した要因として考えられる。

<表1> 公立図書館数(1980-2007)

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2007
合 計	1,290	1,601	1,898	2,270	2,613	2,931	3,091
(指数)	100	124	147	176	203	227	240
都道府県立	72	71	67	67	66	62	62
(指数)	100	99	93	93	92	86	82
市 区 立	878	1,106	1,296	1,467	1,574	2,042	2,416
(指数)	100	126	148	167	179	232	275
町 村 立	340	424	535	736	973	829	613
(指数)	100	125	157	216	286	244	180

出所：『日本の図書館』各年次より作成。なお，市区立には，広域市町村圏立を含む

次に公立図書館の利用度をみると，<表2>のように，貸出点数は1980－2007年の間に5.1倍となり，同期間の公立図書館数の増加率をはるかに上回る増加となっている。そこに地域住民の図書館への強い要求を見いだすことができる。しかし同時に注目しておきたいことは，児童書と一般書の利用割合の大きな変化である。<表3>に示したように，住民に身近な市区町村立図書館では1980年まで，貸出点数の過半を占めてきた児童書は，80年以降急速にその比率を低下させ，2006年には27.4パーセントとなった。

すなわち，子どもと主婦を主たる利用者としてきた公立図書館の利用者構造は，1980年代に大きく転換し，いまや成人の図書館利用が7割を占めるに至っている。このことは今後の公立図書館のあり方を論じる上で重要である。

<表2> 公立図書館の貸出点数の推移(1980-2007)

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2007
貸出点数	128,115	217,052	262,709	395,593	523,341	616,838	654,693
(指数)	100	169	205	309	408	481	511

出所：『日本の図書館』各年次より作成

(単位：千冊)

<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(1980-2006)

	1980	1985	1990	1995	2000	2004	2006
比率(%)	52	44	38	31	27.3	28.2	27.4

出所：『日本の図書館』各年次より作成。なお，児童に関する統計は2003年より隔年調査

次に図書館資料費を見ると，<表4>に見られるように，資料費総額は1990年代までは順調に増加してきたが，2000年頃から減少に転じている。とくに1館当たりの資料費は1995年から大きく減少し，2007年には1985年の水準以下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2007年には1980年以下の水準にま

で落ち込んだ。資料費や年間受入冊数は、図書館資料の量にとどまらず質にも大きく影響を及ぼす。それゆえ図書館数の増加や貸出点数の急増（＜表1＞＜表2＞）に見られる利用者要求との矛盾が急激に深まっている。

＜表4＞ 公立図書館資料費、年間受入冊数の推移(1980-2007)

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2007
資料費総額（百万円）	10,382	16,154	24,560	32,670	34,492	30,678	29,447
1館当たり資料費（千円）	8,049	10,090	12,940	14,392	13,200	10,467	9,533
1館当たり年間受入冊数	6,525	6,948	7,651	8,344	7,385	7,128	5,846

出所：『日本の図書館』各年次より作成

2.2 図書館職員数とその構成の変化

図書館職員の構造についても、この間に大きな変貌を遂げている。

＜表5＞に見られるように、正規専任職員数は、1990年までは図書館の増加に比例して増えてきたが、90年代半ば以降、停滞から減少に転じている。これとは対照的に、非正規職員である臨時・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、2007年には正規専任職員数を上回り14,240.6人と、1980年の実に13.7倍もの人数になっている。

1館当たりの人数でも正規専任職員は1980年には7.04人であったものが、1990年代半ば以降減少し、2007年には4.36人となり、1980年に比べ2.7人の減少である。臨時・嘱託職員数は1980年には0.80人であったものが、2007年には4.60人となり、正規専任職員の減員数を上回っている。とくに町村立図書館では非正規率が61.1パーセントとなっている。さらに、1990年代に入り図書館運営のアウトソーシングが進められた結果、委託・派遣職員の数が増え、2007年には4,000人を超えている。

このことは、1980年代には図書館の増加と利用の急増に、主として正規専任職員の増員で対応してきたが、1990年代には政策の大きな転換が行われ、正規職員の増員を極力抑制し、不足分を臨時・嘱託職員の増員で対応するようになったことを示している。また2000年代に入ると、正規職員は抑制から削減に転じ、その削減分を臨時・嘱託職員の増員と、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で対処するようになったことを示している。言いかえればいまや公立図書館は正規職員ではなく、非正規職員や委託・派遣職員に大きく依存しながら運営されているということである。

＜表5＞ 公立図書館職員の推移(1980-2007)

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2007
正規専任職員	9,083	11,369	13,255	14,997	15,175	14,206	13,489
嘱託・臨時職員	1,040	1,748	2,888	6,342	9,859	13,257	14,240.6
委託・派遣職員	—	—	—	—	—	2,360.4	4,247.5

出所：『日本の図書館』各年次より作成。委託派遣職員数の調査は2003年から実施。

3 1990年代以降の図書館政策とその諸結果

3.1 新自由主義的政策と図書館

公立図書館の統計的変化は、1990年代半ばが画期であることを示している。1990年代半ば以降、日本では、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」が推進された。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、規制緩和、新自由主義的な行政運営手法（NPM）などが実施された¹⁾。

それは公立図書館のあり方にも多大な影響をもたらした。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。地方自治体においても図書館資料費の大幅削減や正規職員の削減と非正規化が進められた。

行政サービスの民間化も強力に進められた。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「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に委託する制度（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にし、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されている。

ところで文部科学省の調査によれば、＜表6＞のように、博物館、文化会館での指定管理者制度の導入が著しく、公立図書館での導入は現在のところ1.8パーセントと、公民館とともにわずかである。また日本図書館協会の調査によれば、あえて指定管理者制度を導入しないと明言している自治体が340団体も存在していることが注目される²⁾。しかし政府は、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、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、今後は公立図書館においても指定管理者制度導入の圧力が強められると予測される。

＜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』

3.2 図書館の公共性と専門性の劣化

こうした政策の結果として、まず指摘されなければならないのは、資料費の大幅削減、年間受入冊数の減少により、蔵書の量と質の低下が起きていることである。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1億8503万円と約55パーセントも削減された。その結果、収集資料数が大幅に低下し、収集資料の範囲や多様性の低下が危惧されるとともに、資料保存の観点から協力貸出に対する制限が行われ、市町村図書館サービスに否定的な影響を及ぼしはじめている。

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。すでに見たように、1990年代半ば以降、公立図書館では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低賃金で不安定な雇用条件の下で職務に従事している。そして現在、PFI、指定管理者制度などの導入によって、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増大している。こうした低賃金で短期雇用される非正規職員には、職務にふさわしい専門性や熟練形成の十分な保障はなく、離職率も高い。また短期雇用のため、長期的な展望に立った職務の遂行、モラルの形成が困難となっている。そのため非正規職員の増大は職員の質を低下させ、図書館サービスの専門性と継続的な発展の阻害要因とならざるをえない。

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）から撤退することによって、図書館サービス実施に関する専門性、企画や計画する能力、アウトソーシングに対する監視や評価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。また図書館職員も他の部署の職員と同様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。こうした現状の中で、公立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。

4 図書館法制の変貌

4.1 1990年代以降の図書館法制の変質

新自由主義的な政策の展開と深く関わって、図書館法制度が大きく変化したものこの期間の特徴である。すでにふれたPFI法の制定（1999年）や地方自治法の改正による指定管理者制度の創設（2003年）は、図書館法の外側から公立図書館の公共性を変質させるものであった。

1999年の図書館法の改正では、国からの補助金と最低基準に関する条文の削除、公立図書館長の司書資格に関する条文の削除、図書館協議会の委員構成の緩和が行われた。また、条文の明文改正は行われなかったが、公立図書館の無用原則を定める図書館法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。これらは、国による条件整備の責務の後退、専門職による図書館運営の原則の軽視、無料の原則の緩和など、公立図書館サービスの後退をもたらすおそれのある「改正」であった。

また近年の図書館に関わる法制上の変化の一つに、読書関係法の制定がある。2001年、「子どもの読書活動の推進に関する法律」が制定された。これに基づき国レベルの「子どもの読書

活動の推進に関する基本的な計画」の第1次計画が2002年8月に、第2次計画が2008年3月に決定された。また地方自治体での計画策定は、2007年3月の時点で都道府県では全て、市町村では23パーセントの自治体で策定されている。

しかし、読書という精神的内面的行為に関し法律が制定されることはこれまでなかったことであり、戦前の思想統制の教訓からも、行政が読書活動に直接関与することに対し危惧の念が表明されている。それゆえ、国会では法成立に際して、読書活動への行政の「不当な干渉」の排除、子どもや図書館などの自主性尊重を内容とする付帯決議が行われた。

4.2 教育基本法改正と「戦後教育」体制の見直し

2006年12月、教育基本法改正が行われた。1947年に制定された教育基本法は第2次世界大戦後の日本の教育制度の基本原則を定めた法律である。それは戦前日本の教育が、国家主義、軍国主義に強く支配され、国民の知性の発展を妨げ、無謀な戦争に導いたとの深い反省に基づき、新たに構想されたものであった。そこでは「教育を受ける権利」の保障を基本理念とし、教育の機会均等、男女共学、教職の専門性、教育の自律性などの民主主義的な諸原則が定められていた。1950年に制定された図書館法も、この1947年教育基本法の基本理念と原則を土台として制定された。そこでは国民への「図書館奉仕」を基本理念とし、無料制、専門的職員の配置、地方自治、住民参加、私立図書館に対する不干渉原則などが規定された。この図書館法はその後の公立図書館発展の基礎となった。

またこの教育基本法は、戦後社会の根幹をなすがゆえに、日本国憲法とともに、制定後一度も改正されることがなかった希有な法律でもあった。それゆえ、それを維持しようとするリベラル派からも、「戦後レジーム」の変更を求める保守派からも、「戦後」を象徴する法律として存在し、論争の渦中におかれてきた。

しかし2006年の改正は、1947年教育基本法の理念とは対照的に、「戦後」教育理念からの決別と、教育に対する国家権限の強化を目的としていた。例えば、「わが国と郷土を愛する態度」など、具体的な態度や価値観を教育目標として法に規定したこと（第2条）、家庭教育に関する規定を新設したこと（第10条）、教育行政の役割や権限を強化したこと（第16条、17条）などがある。しかし態度や価値観の法定は「内心の自由」や「思想の自由」に抵触する疑いがあること、教育行政が私的領域である家庭教育に干渉する可能性が広がったこと、教育行政の強化は教育目標の法定化と相まって、自由な教育活動や学校の自主性を後退させるおそれがあることなどが指摘されている。生涯学習や社会教育の領域については、新しく第3条に「生涯学習の理念」が規定されるとともに、社会教育（第12条）について、新たに「個人の要望」とともに「社会の要請」を強調する条文改正がなされた。

4.3 教育基本法改正と2008年図書館法改正

2008年6月、社会教育法、図書館法、博物館法など社会教育関連法の改正が行われた。この改正は2006年の教育基本法改正を受けた改正である。図書館法の主要な改正点は以下の通りであった。

- ①第3条の「図書館奉仕」に、家庭教育の向上に資することや、社会教育での学習の成果を生かす機会を提供することが新たに加えられた。また図書館資料に「電磁的記録」が加えられた。
- ②司書の養成、研修に関し、従来の司書講習を主たる司書養成の方法から、大学での司書養成を主たる方法に変更した。国と都道府県に司書の研修の実施の責務を課した。
- ③「図書館の設置及び運営上望ましい基準」を私立図書館にも適用した。また、公立私立の図書館が運営状況に関する評価を行い、改善のための措置を講じ、運営状況に関する情報を積極的に提供することを規定した。
- ④図書館協議会の委員に「家庭教育の向上に資する活動を行う者」が加えられた。

この改正には、2つの要素が見られる。1つは教育基本法改正の主旨に沿う条文の改正である。「家庭教育の向上」に関わる図書館の役割が強調されていること、社会教育での学習の成果を生かす機会の提供が規定されたこと、私立図書館に対する不干渉原則を変更し、「図書館の設置及び運営上望ましい基準」の適用範囲や図書館評価の実施等について、私立図書館にも適用し、教育行政の関与を強めたことなどがそれである。2つには、社会の変化や図書館関係者の要望に沿った改正である。図書館資料に「電磁的記録」を加えたり、大学での司書養成を主たる方法に変更したこと、司書の研修の実施、図書館評価の実施などがそれである。他方、教育基本法改正で危惧された、教育目標への国家介入や教育行政権限の強化については、今回の図書館法改正への直接的な強い影響は見られない。しかしこれらの改正が、図書館サービスのあり方をどのように変えてゆくのかは、今後の動向に注目すべきであろう。

5 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、図書館の量的質的变化、図書館政策、図書館法制という3つの側面から、1990年代以降の公立図書館の変化と現状を分析してきた。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、人びと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的な事実である。

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。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運営経費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。中川は現在アウトソーシングの主な手法となっている指定管理者制度の導入について、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てきており、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、人びとの資料・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, 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, 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, p. 23.

山口：日本における公立図書館の現状分析

※本稿は2008年5月24日開催された相関図書館情報学方法論研究会（於：東京）での山口源治郎氏の招待発表の原稿で、研究会では山口論文を素材に論議を行った。なおこの研究会は川崎と吉田右子（筑波大学大学院図書館情報メディア研究科准教授）を中心として2008年4月に形成された。