

公立図書館の発展とその課題

——イギリスと日本との比較——

森 耕 一

The Development of Public Library Services: a Comparative
Study of Japan and England.

MORI Koichi

1. 図書館員の軽視

1981年4月、指定都市のなかで一市だけ市立図書館のなかった京都市に図書館が誕生した。しかし、この京都市図書館は、これまでに全国どこにも類例をみない、まことに型破りの図書館である。近代公立図書館¹⁾の理念をわが国にはじめて導入した「図書館法」（昭和25年4月30日、法律第118号）において、「公立図書館」と「私立図書館」が明確に規定されている。しかし、京都市図書館は、そのいずれにも分類しがたいような、図書館の新種である。

図書館法は、その第2条第2項で「地方公共団体の設置する図書館を公立図書館といい、日本赤十字社又は民法第34条の法人の設置する図書館を私立図書館という」と定めている。京都市図書館の設置者は京都市である。したがって、上記の規定にてらし合わせれば、京都市図書館は、地方公共団体が設置したものであるから公立図書館である。ところが、京都市図書館条例（昭和55年12月8日）に「図書館の管理は、教育委員会が適当と認める公共的団体に委託することができる」（第6条）という規定があり、現実はこの図書館の管理は、1981年3月16日に設立された京都市社会教育振興財団に委託されている。このように自治体が図書館を設置しながら、その管理を全面的に民間団体に委託するというような例は、これまでにはおよそ存在しなかった。存在したということを知らない。少なくとも都道府県と指定都市の範囲では前例がなく、そうした意味で全くユニークなものである。図書館法は、公立図書館は地方公共団体が設置し、教育委員会が管理運営するという前提に立っている。地方教育行政の組織及び運営に関する法律においても、その第30条で、「地方公共団体は、法律で定めるところにより、学校、図書館、博物館、公民館その他の教育機関を設置する」と定め、第32条で、「学校その他の教育機関のうち、大学は地方公共団体の長が、その他のものは教育委員会が所管する」と規定している。これらの法律の規定を通じて明らかなことは、地方公共団体が設置し、当該地方公共団体の教育委員会が管理するのが公立図書館である。たとえ市が設置しても、委託を受けた民間団体が管理するのでは、公立図書館とはいえない。京都市当局も、そのことを十分に承知しているためであろう。「京都市図書館」であって、「市立」とは称していない。しかし、それかといって、この図書館を設置したのは京都市であるから、図書館法にいうところの私立図書館でもない。結局、京都市図書館は「図書館法によらない図書館」²⁾であると考えざるをえない。これまでにも、図書館が知事部局

所管の文化会館などの一部門として位置づけられ、したがって図書館法に基づかない図書館というものは存在した。しかし、そういう図書館であっても、地方公共団体の施設であり直営であった。ところが、京都市は、市が設置した教育機関の管理を民間法人に委託するという、新しい前例をつくったのである。こうした動きの背景にあるのは、減量経営という考え方である。人件費を抑制するために市職員の増員をおさえる。そのために財団に委託するという方策を導入した。しかし、このような措置は、身分保障の弱い財団雇用の職員であっても図書館は運営できるものと考えていることの反映であり、図書館員の職務の軽視に基づいているといわざるをえない。

2. 日本の公立図書館の現状

わが国の公立図書館は、1950年の図書館法制定によって基礎を築かれたのであるが、その後10年以上にわたって、全体としては低迷状態を続けていた。ようやく1960年代後半になって、単なる「学生のための学習の場」³⁾から脱却し、ひろく市民にサービスする図書館が出現しはじめた。そして、日本図書館協会が、1968～69年度の2年間にわたって実施した公共図書館振興プロジェクトの成果として、1970年に『市民の図書館』が発表され、これがその後の図書館活動の重要な指針となった。また、1970年4月に東京都の図書館振興対策プロジェクトチームによって『図書館政策の課題と対策』がまとめられ、翌71年から都下の市町村に対して補助金が交付（特別区に対しては都区財政調整額分に加算）されるようになった。こうした先進的な図書館の出現、具体的な戦術の提示、自治体の積極的な対応、そして、なによりもその背後にある、図書館に対する住民要求の高まり、これらの要因が重なって、日本の公立図書館は1970年代に飛躍的な発展をとげるようになった。その発展ぶりを数値で示すと、表1のとおりである。

表1 市町村立図書館の発展

年	設置自治体数	対象人口(万人)	図書館数	蔵書(万冊)	貸出(万冊)
1971	653	6423	775	1965	1967
1976	741	7436	972	3395	7354
1981	881	8629	1253	6155	13957
倍率	1.35	1.34	1.62	3.13	7.10

注 1) 東京都23区の区立図書館を含む。

2) 貸出冊数以外の数値は、各年の4月1日現在。貸出冊数は前年度一年間の総計。

市町村立図書館から利用者に対する図書の貸出冊数の総計が、1970（昭和45）年度に1967万冊となり、初めて蔵書冊数を上回った。それまでは蔵書の回転率（貸出冊数と蔵書冊数の比）が1回転にも達していなかったのである。表1には載っていないが、1976（昭和51）年度に貸出冊数が8423万冊となり、対象人口と比べると、この年度に初めて人口一人あたり1冊を超えたのである。

1971～81年の10年間に、図書館を設置する市町村がふえるとともに、図書館数は1.62倍にふえた。蔵書冊数は3.13倍に増加し、その結果、一館あたりの蔵書の平均が、25,400冊から49,100冊へとほぼ倍増した。10年間の動向のうちで最もめざましいのが貸出冊数で、これは実に7倍以上に伸びている。日本の公立図書館が保存中心（一般公衆の生活とはほとんど無縁の存在）から利用中心の図書館に変容したことを如実に物語るデータである。1980（昭和55）年度の貸出の総計

森：公立図書館の発展とその課題

は1億3957万冊で、対象人口一人あたり1.62冊であるが、実際にこれを利用した登録者は794万6000人（人口の9.21%）であって、この人たちは一年間に平均17.6冊の本を図書館から借りて利用している。本代に換算したら約2万円である。図書館の貸出を利用している人は、平均としてこれだけの便益を受けている。しかしながら、登録者が全体としては対象人口の10%未満であること、さらには図書館未設置の地域が相当に残っていることが、教育行政ないし文化行政上の大きな問題である。

イギリスでは、1965年度に5億3800万冊、1969年度に6億5700万冊の貸出⁴⁾を記録しており、1969年度の貸出は国民一人あたり11.8冊であった⁵⁾。アメリカ合衆国では、1972年度に892,854,268冊の貸出⁶⁾があり、これは国民一人あたり4.18冊であった。日本の公立図書館からの貸出は、府県立図書館の分を含めて147,639,000冊（1980年度）であり、国民一人あたり1.26冊にすぎない。イギリスの9分の1、アメリカの3分の1以下である。

日本人は、あまり本を読まないのであろうか。そうではなかろう。日本は世界有数の出版国であり、1981年一年間の新刊出版点数は29,362点で総発行部数は10億9025万冊と推定されている。これから推定35.6%の返品を差し引いても、国民一人あたり6.0冊という出版量である。他方、日本の公立図書館が1981（昭和56）年度に購入した冊数が842万冊⁷⁾、国公立の大学・短大・高専の図書館が購入した和書が361万冊⁸⁾、合計して約1200万冊である。そのほかに学校図書館と専門図書館があるので、これらが、かりに1200万冊を購入したとしても、あらゆる図書館の購入量はたかだか2400万冊で、総出版量（返品を除く）の3.4%にしか相当しない。このほかに、官公庁・会社などが公費や社の経費で業務用に購入するものがあるが、その量は、図書館の購入量を上回るほどのものではなかろう。そうすると、日本では、出版量の90%以上を個人で消費していることになる。実際、われわれ日本人の間には、「本は自分で買って読むもの」という習慣が根強く存在しているし、書店の数も多い。しかし、この習慣は絶対に変わらないものであろうか。身近に図書館がないから、図書館から借りて読むという習慣が生まれなかったということはないであろうか。「ふつうの人って本を買って読むのね。私は、本は借りて読むものだばかり思っていた」⁹⁾という若い世代も育ってきている。

1979年9月、総理府が15歳以上の3,000人を対象に「読書・公共図書館に関する世論調査」を実施した（回収率81.4%）。この調査で「この1年間くらいの間に、あなたは、公共図書館（自動車文庫を含む）を利用したことがありますか」と尋ねたところ、「ある」と答えた人は、わずかに14.2%であった。85%以上の人々が、一年間に一度も公共図書館¹⁰⁾を訪ねることがなかった。この人たちに、公共図書館を利用しなかった理由を尋ねたところ、その理由は――

公共図書館が近くにない	27.7%
本は読まない	22.6
図書館を利用する必要がない	16.9
開館時間中に利用できない	15.5
本は買って読む	11.8
利用したい本が少ない（ない）	6.7

などであった。設問は主なものを三つまで挙げるように求めていたが、計は115.3%にとどまっている。ということは、大多数（約85%ないしそれ以上）の人が、一つの理由しか選ばなかった

表2 図書館までの所要時間

歩いて10分以内で行ける	32.2%
歩いて20分以内で行ける	19.7
歩いて30分以内で行ける	11.2
歩いて30分以上かかる	33.5
わからない	3.4

ということである。そして、最も多かったのが「公共図書館が近くにない」という理由である。

それでは、現状において「図書館が近くにある」といえる人は、国民の何パーセントに達しているであろうか。同じ総理府調査でこの点に関して、「あなたのまわりに公共図書館がありますか」と尋ねており、49.9%から

「ある」という答を得た。この「ある」と答えた人たち(1,219人)に、図書館までの所要時間を尋ねた結果が、表2である。図書館が「近くにある」といえるのは、徒歩で10分ないし15分までと考えるべきであろう。しかし、この調査で用意された選択肢が10分刻みになっているので、かりに徒歩20分以内を「近くにある」と認めことにしよう。そうすると

$$49.9 \times (32.2 + 19.7) \div 100 = 25.9$$

となって、約26%の人については、「図書館が近くにある」ということができる。この26%と比較するならば、公共図書館の利用経験者が14%というのは、必ずしも低くない数字である。特に読書人口が6割である¹¹⁾ことを考慮すれば、26%の6割は15.6%であって、14%に極めて近い値となる。すなわち、図書館が近くにありさえすれば、読書人口の相当部分が図書館を訪ねて利用するにちがいない。実際、同じ総理府調査で東京都区部についてみると、184人中73人(39.7%)が、図書館まで「歩いて10分以内で行ける」と答え、50人(27.2%)が一年間に公共図書館を利用したことがあると答えている。

さきに、英米と比較して、日本では貸出の利用が少ないというデータを示したが、貸出が少ないことの最大の原因は、大多数の住民にとって「図書館が近くにない」こと、すなわち図書館の数が不足しているという点にある。いま、日本の公立図書館の数は、市区立961館、町村立371館、組合立2館、合計1,334館(1982年4月1日現在)である。これらの図書館を設置している自治体の管内人口の合計は8693万人で、一館あたりの人口を求めてみると、65,160人となる。イギリスの場合、イングランドとウェールズにフルタイム開館の図書館が2,398、パートタイム開館の図書館が963、計3,361館¹²⁾があって、人口14,700人に対して一館の割合になっている。図書館一館あたりの人口を尺度にすると、日本の公立図書館の普及率は、イギリスの4分の1以下である。もしイギリス並みに人口15,000人に対して一館の割合で建てるとすると、人口が現在のままとし、全国では7,800館が必要であり、いまの約6倍にふやさなければならない。多少割引いて20,000人に対して一館ということにしても、約6,000館が必要で、今後4,700館を建設しなければならない。過去10年間に市町村立図書館が478館ふえており、このテンポでは6,000館に達するのに、約100年を要する。

図書館の整備不十分という問題は、二つに分けて考えなければならない。一つは、まだ図書館を設置していない自治体が残っているという問題である。市(東京都23区を含む)は、すでに561市(83.2%)が図書館を設置しているが、町村における図書館の設置率は13.9%にしかすぎない(1982年4月1日現在)。市部と町村部を合わせて3085万人(国民の26.2%)が図書館未設置の地域に住んでいるというのが現状である。市町村立図書館がなくても、県立図書館の移動図書館が年数回巡回している地域がある。しかし、市町村自前の図書館があるのと県立の移動図書館の巡回とでは、サービスの量だけをみても10対1ぐらいの開きがあるので、県の移動図書館の巡回

があれば、それでよいということにはならない。

第二の問題は、図書館は、都市の規模にもよるが、一市一館では必ずしも十分ではないということである。図書館は、幼稚園、学校、郵便局、診療所あるいはマーケットなどと同様、日常生活圏に一館ずつ必要な施設である。すなわち、市内に図書館が設置されていても、その数が不足しているという問題がある。

3. 1920年代イギリスの公立図書館

1924年10月8日、教育庁長官 C. P. Trevelyan は、「公立図書館法に基づいて実施されている図書館活動が適切であるかどうかを検討し、イングランド及びウェールズ全域に図書館活動を拡張し充実するための方策を調査する」¹³⁾ことを目的として委員会を設置した。大英博物館の館長 Frederic G. Kenyon が委員長に選ばれ、委員会は39回の審議を経て、1927年3月24日に報告書を提出した。

この公立図書館委員会の報告（「ケニオン報告」とよばれる）によると、1924年には、国民の90.4%までが図書館の設置されている地域（library area）内に住んでいた¹⁴⁾。しかし、図書館を設置している自治体の区域内に住んでいても、現実には図書館サービスを受けていない人びとがいた。そういう、図書館サービスの恩恵に浴していない人びとが、1924年には964万人（総人口の25.4%）残っていた。前述のとおり、1982年4月現在、わが国では国民の26.2%が図書館未設置の市町村に住んでいる。この点——図書館サービスを受けられない国民が何パーセント残っているかという点——に注目するならば、1980年代初めの日本の公立図書館の普及度は、1924年ごろのイギリスの状況に近いとみることができる。そこで、この当時のイギリス公立図書館の実情、それに対する Kenyon 委員会の検討の結果及びその勧告などについて、やや詳細にみてみることにしたい。

公立図書館の普及 ケニオン報告は、第2章の冒頭で「国民生活における公立図書館の位置」について論じているが、そのなかで、「図書を一般市民の利用に供する必要が起きたのは、文明史のなかでは、ごく最近のことに属する」¹⁵⁾と述べている。文字を読むことができなければ、図書は何の役にも立たない。先進国においても18世紀ないし19世紀初頭までは、文字とか教育は限られた一部の人びとのものであった。国民の多くが農業や家内産業に従事していた時代には、これらの仕事は、実地に身体で覚えるものであって、文字を通じて何かを学ぶような必要はほとんどなかった。工場生産の始まり、機械化の進行、重工業の出現、商業の発達などともなあって、これらの産業に従事する人たちには、ある程度知識が必要とされるようになった。かくして、19世紀は、教育がより多くの人を対象にその範囲と内容を拡大し、国民の間にひろく普及していく時代であった。教育は本を必要とし、教育の普及ともなあって、すべての人が本に接する必要がある。しかし、労働者の得る所得とくらべると本は高価であり、多くを入手する経済的余裕はなかった¹⁶⁾。そういうところから公立図書館の設立運動がおこったのである。

1919年末に、イギリスの454の自治体が公立図書館を設置していたが、それらを自治体の種別と創立年代で分類すると、表3のようになる¹⁷⁾。

まず全体についてみると、1889年までに図書館を設置した自治体は156で、この時点では、1919年末の454の約3分の1である。次の20年間（1890～1909年）に271の自治体が図書館を設置し

表3 図書館設置自治体の数

年	特別市	特別区	市	町	教区	計
1850以前	1	—	—	—	—	1
1850-59	14	1	7	—	—	22
1860-69	14	—	3	—	—	17
1870-79	22	1	16	4	—	43
1880-89	10	11	27	24	1	73
1890-99	16	7	50	47	19	139
1900-09	3	5	22	82	20	132
1910-19	1	1	3	16	6	27
計	81	26	128	173	46	454

た。すなわち、1909年までに図書館を設置していた自治体427のうち、63.5％は、19世紀末から20世紀初めの20年間につくられており、図書館の設立はこの時期に集中していた。全体としては上述のとおりであるが、特別市の場合は1870年代にピークがあって、1879年までに51の特別市（63％）が図書館をつくることに決めた¹⁸⁾。市の場合には1890年代にピークがあり、1899年までに103市（1919年現在の設置市の80％）が図書館を設置することに決定した。そして、町と教区の場合は、20世紀の最初の10年間で図書館設立のピークであった。

このように、公立図書館は、まず大都市において発達し、次いで市部に図書館が普及するようになるが、小都市及び町村部においては、その発達が遅れるばかりでなく、図書館を設立するにいたらないところが多い。すなわち、公立図書館の出現というのは、商工業の発達にともなって起こる、都市化ということと関連の強い現象である。イギリスの場合、ほぼ1910年までに、都市化された地域で財政力のあるところでは、ほとんどが、公立図書館を維持するようになっていたのである。経済活動のさかんな市や町では「知識の価値及び知的生活の意義に関して、以前よりずっと健全な考え方が行きわたっている。人びとは、教育と文化がなくては、世の中の競争で勝ち抜けないということを知っており、図書館は教育と文化の向上のために必要不可欠の施設と考えられる」¹⁹⁾ようになっていた。ケニオン報告は、図書館のあり方について次のように述べている。「図書館はよき市民をつくるために存在するというのが、図書館サービスの基盤にある考え方である。市民の知的、道徳的、精神的能力の向上発達に役立つすべての印刷資料を提供することを図書館サービスの目標としなければならない。」²⁰⁾そして、「知識の不足にもとづく危険を防止するための対策は、知識を豊かにすることである」²¹⁾とも述べている。

1913年にカーネギー英国財団（Carnegie United Kingdom Trust）が創設されたが、この財団が最初に手がけた事業の一つは、オックスフォード大学の W. G. S. Adams 教授に委嘱して、公立図書館の現状と今後の振興策を調査することであった。このときの調査によれば、「都市に住む人の79％は、図書館のある地域に住んでいるが、農村に住む人で図書館を利用できる人は、わずかに2.5％にすぎないものと推定された」²¹⁾のである。そして、この農村部の状態を改善するには、「県に図書館設置の権限が与えられるべきである」²²⁾という結論に達した。

県立図書館の創設 1910年代には、第一次大戦の影響もあったのであろうが、新たに27の自治体しか図書館を設置していない（表3参照）。直前の10年間と比較すると、約5分の1という激

減ぶりである。これは、大戦の影響というだけでは説明できないのであって、むしろ、図書館をつくるほどの財政力があるところは、そのほとんどが1910年までに図書館の設置を終えてしまったことの反映とみななければならない。もはや図書館をつくるだけの力のない弱小町村だけが残っていたのである。

ここで、イギリスの地方行政組織と図書館設置権限の関係をみておこう。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年の図書館法によれば、特別市・市・町及び都市部以外では教区が図書館設置者となる²³⁾というように規定された。1888年の地方行政法で県が創設されていたが、この時点では、県に対して図書館設置の権限は与えられなかった。農村部で図書館を設置できるのは、県でも村でもなく教区だけであった。ところが、教区というのは、村よりも小さい、その下位の行政単位で、財政はとぼしかった。したがって教区で図書館を設置しているようなところはごく少数であり、農村では図書館のない地域がほとんどであった。そのことが「農村に住む人で図書館を利用できる人はわずかに2.5%」という結果を招いたのである。

1919年夏に、復興省成人教育委員会の中間報告が公表された。この報告は図書館のことも言及しており、税率²⁴⁾の上限の撤廃、図書館の設置権限を県に付与すること及び図書館を教育委員会²⁵⁾の所管に移すことを勧告していた²⁶⁾。図書館協会は、はじめの二つの提案には賛成したが、所管の変更には強く反対した。このような動きを受けて、1919年11月、政府は図書館法の改正案を議会に提出した。その法案は、税率の上限の撤廃と県への設置権限の付与を内容とするものであった。少数の議員の反対があったが、同年12月に改正法が成立した。

1919年の法改正によって、県が図書館を設置できることになった。1919年法に基づいて県が図書館をつくった場合、そのサービスは、特別市及びすでに独自に図書館を設置している市・町などを除いた地域、すなわち、これまでに図書館のなかった地域を対象とするものである。このように、1919年法は各自治体の既得権を認めるとともに、特別市以外の自治体が、その図書館を県に移管することを認めていた。また、県下の自治体が独立の図書館を持ちたいというときは、教育庁の同意が得られれば、独立を認めてもよいと規定された。

1920年から1926年末までに、62県中57県が図書館法を採択した。残る5県のうち、一つはロンドン県であるが、この場合、シティ（City of London）とすべての特別区が図書館法を採択していたので、県内に図書館法を適用されない区域は残っていなかった。またウェストモールランド県は、1903年以来、契約によってケンダル市立図書館から図書館サービスの提供を受けていた。したがって、図書館サービスが実施されていないのは3県だけであった²⁷⁾。ほとんどの県が図書館法を採択した結果、1926年には国民の96.3%までが図書館法を採択した地域に住んでいることになった²⁸⁾。しかし、少数ではあるが、法を採択しても図書館サービスを開始していないところがあった。また、県の場合、歴史が浅いために図書館サービスの及んでいない区域が残っていた²⁹⁾。さらに図書館が現にあって、はたしてそのサービスが適切で十分なものかどうかという問題がある。

公立図書館の適正規模 Kenyon 委員会は、公立図書館を設置しているすべての自治体に調査票を送ってデータを収集した。そして、そのデータの分析から、適切なサービスとはどのような水準かということ、その一定水準以上のサービスを提供するには、どの程度の人口規模でなければ

表4 図書館設置自治体の数（人口規模別）

人口(万人)			人口(千人)		
		自治体数			自治体数
A	50～	3	H	40～50	28
B	30～50	7	J	30～40	36
C	20～30	14	K	25～30	21
D	15～20	12	L	20～25	32
E	10～15	31	M	10～20	95
F	7.5～10	22	N	5～10	74
G	5～7.5	34	O	5未満	71

ならないかということを究明しようとした。

ある都市で消費される物資とかエネルギーの量は、通常、都市の人口にほぼ比例する。例えば、人口50万人の都市は、人口5万人の市の約10倍の電力や水を消費するであろうし、人口5,000人の町と比べれば、およそ100倍の量を必要とするであろう。しかし、このことは図書館にはあてはまらない。「人口5,000人の町にも、50万人の都市と同様に、さまざまな趣味を持った、いろいろな読書人がいて、その人たちは幅広くいろいろの本に接することを求めている。」³⁰⁾ こういう事情があるので、蔵書の少ない、小規模の図書館では、住民の多様な要求にこたえることができない。

それでは、どの程度の規模ならば、良好な図書館サービスを維持することができるか。その限界を見究めるために、Kenyon 委員会は、都市部にある図書館 (urban libraries)³⁰⁾ を人口によって14のグループに分けて比較検討した。委員会は、公立図書館の設置者から報告を求めるとともに、52人の関係者から直接に証言を聴取したのであるが、その際、「人口5万人以上の都市で、効率的な図書館の運営が不可能であると考える人は、ひとりもいなかった。」³¹⁾ そこで、委員会は考察の対象を5万人以下のグループにしぼる。これらのグループに属する図書館の蔵書冊数と図書費（製本費を含む）は、表5³²⁾のとおりであった。

K, L, M のグループについて、蔵書冊数の最大を比較してみると、大差はない。しかし、平均の蔵書冊数を比べてみると、LはKの81%であり、MはLの72%、Kに対してはその59%であり、この辺りでの落ち込み方が相当に大きい。図書費の平均を比較してみると、LはKの78%であるが、MはLのほとんど半額に落ち込んでいる。さらに、人口百人あたりの蔵書冊数、登録率、人口一人あたりの図書館費は、表6³³⁾のとおりである。

表5 蔵書冊数と図書費

	蔵書冊数		図書費 (£)	
	最大	平均	最高	平均
H	69,327	22,217	1,283	412
J	52,017	18,311	743	326
K	29,414	15,267	643	236
L	26,248	12,357	610	185
M	30,200	8,934	436	96
N	14,298	5,695	150	37
O	6,686	2,073	46	9

表6 蔵書冊数、登録率と図書館費

	蔵書	登録率(%)	図書館費(d.)
H	50.8	11.8	10
J	51.9	11.4	10
K	55.9	14.0	11
L	54.5	11.1	10
M	57.1	10.2	8
N	74.5	8.6	9
O	75.4	9.7	8

表7 図書館長の年俸（ポンド）

人口(万人)	500以上	400~499	300~399	200~299	150~199	最 高	平 均
5~10	10	19	12	9	—	600	398
2~ 5		5	37	38	8	450	279
2未満			4	31	23	350	216

貸出登録者の比率は、HからMまでは10%を超えているが、NとOでは10%を下回っている。人口一人あたりの図書館費は、Lグループまでは10ペンスないしそれ以上であるが、Mグループでは、これが8ペンスとなっている。自治体の財政事情を最も鮮明に反映しているのが、図書館長に支払われている給与の額であった³⁴⁾。

人口2万人未満の自治体における図書館長の平均給与は216ポンドで、F~Gグループ（人口5~10万人）の平均のおよそ半額、H~Lグループ（人口2~5万人）の平均と比較しても、その77%でしかない。ケニオン報告は、「人口2万人未満の自治体の大多数は、待遇の面で専門教育を受けた人を館長に迎えられる状況にはない」³⁵⁾と述べている。

Kenyon 委員会は、いろいろの角度から検討した結果、NとOグループに属する「ほとんどの自治体において、経済的な要因が余りにも厳しい」³⁶⁾という判定を下した。次に、Mグループの中には、よく努力している図書館がある。「しかし全体としては、効率的な図書館サービスを維持するには、余りにも経済的な要因が厳しすぎる傾向がある」³⁷⁾とした。それに対して、Lグループでは、「蔵書冊数の平均及び図書費の平均値が、Mグループよりも高い。そして、問題のある図書館の数は極めて少ない」³⁸⁾ということを確認、「人口2万人以上の自治体では、効率よく図書館を維持できる」³⁹⁾という結論を提示した。

その当時、図書館を設置していた自治体480のうち、半数の240が人口2万人未満であったから、このKenyon 委員会の結論は、ある意味で相当に手厳しいものであった。けれども、人口2万人未満の自治体に住んでいる人は、全部で218万人で、都市部に住む人口の9%⁴⁰⁾であり、不十分な図書館サービスしか受けていないという被害者は、それほど多くはなかった。

人口2万人未満の自治体における図書館サービスが貧弱であるという問題を解決するために、ケニオン報告は、二つの対策を提示した。すでに述べたように、1919年の図書館法改正を受けて、1926年までに57の県が図書館サービスを開始していた。その結果、91市（市の37%）、550町（町の69%）、12,000以上の教区が県立図書館のサービスに組み込まれていた。ところで、1919年の法改正は、それまでに図書館を設置していた市・町及び教区に対して、既得権を認めるとともに、その図書館を県に移管する道を開いていた。したがって、効率的な図書館サービスを提供しがたい自治体は、図書館を県に移管するというのが、一つの解決策である。しかしながら、ケニオン報告の時点までには、1919年法の「この条項を適用した事例は極めて少なかった」⁴¹⁾というのが、実情であった。

第二の解決策は、大きい市立図書館または県立図書館と協力関係を結ぶことである。この場合は、自治体として自前の図書館を持ち、それを維持するという地位を放棄するには及ばない。また、「協力というのは、小さい町村にとって必要なばかりでなく、たとえ大都市であっても、図書館サービス全般を通じて望ましいことである。」⁴²⁾大都市の図書館であっても、自館の資料だけ

で、あらゆる要求にこたえるということとはできないのである。

4. イギリス公立図書館のその後

1957年9月3日、文部大臣によって一つの委員会が任命された。この委員会は、「公立図書館サービスの組織を検討し、もし改革が必要ならば、どのような改革がなされるべきかについて進言する」⁴³⁾ことを目的とするもので、委員長には、ケンブリッジのペンブローク・カレッジの学長 Sydney Roberts 卿が就任した。委員会は、1958年12月11日に報告書を提出した。このロバーツ報告⁴⁴⁾の時点で、公立図書館を設置する自治体の数は484であった。その内訳をケニオン報告の時期と比較すると、表8⁴⁵⁾のとおりである。

1958年には、すべての県が図書館を設置しており、図書館の空白地帯は、少なくとも名目上は完全に消滅していた。イギリスの図書館法は、100年以上にわたって採択法であったが、ロバーツ報告は、「採択制が終りを告げるときが来たことに満足している」⁴⁶⁾と表明している。ケニオン報告以後の約30年間に、自らの図書館を持つ市が50ふえたが、一方、町及び教区の場合は県に移管したところが多く、図書館を設置する自治体は、それぞれ32年前の約半数に減少した。ケニオン報告の時点では、人口2万人未満の自治体が50%に及んでいたが、これが1958年には123団体、総数の25.4%に減っていた。したがって、この間に県に図書館を移管した自治体は、そのほとんどが人口2万人未満のところであったと考えられる。公立図書館全体としての蔵書、その利用状況、職員数は、表9⁴⁷⁾のように増加した。

表8 図書館設置自治体の数

	1926年	1958年
県	57	61
特別市	81	83
特別区*	29	29
市	141	191
町	182	103
教区	49	17
計	539	484

* City of London を含む。

表9 公立図書館活動の推移

	1924	1958
人 口	37,886,699	44,876,410
登 録 者 数	2,683,114	12,917,300
登 録 率	7.08	28.8
蔵 書 冊 数	12,775,549	60,265,266
(人口一人あたり)	(0.337)	(1.34)
貸 出 冊 数	76,099,892	392,073,021
(人口一人あたり)	(2.01)	(8.74)
職 員 数	3,162	11,633

30余年の間に、公立図書館の蔵書は、国民一人あたり0.34冊から1.34冊へと4倍に、登録者も7.08%から28.8%へと、これも4倍に増加した。そして、公立図書館からの貸出は、国民一人あたり2.01冊から8.74冊へと、4.3倍に増加した。

5. 日本の現状の分析

日本の全公立図書館の蔵書は、1982年4月1日現在8622万冊で、国民一人あたりでは0.73冊である。イギリスの1958年の値には遠く及ばないが、1924年と比較すると、その2倍強である。同じく1982年4月1日現在の個人貸出の登録者は9,847,000人で、国民の8.36%にすぎない。この8.36%という登録率は、イギリスの1924年の値より、わずかに1%強高い⁴⁸⁾だけである。公立図書館

森：公立図書館の発展とその課題

からの貸出冊数は、1981（昭和56）年度に1億6615万冊、国民一人あたり1.41冊で、イギリスの1924年の実績の7割にしか達していない。公立図書館の専任職員数は10,215人（1982年4月1日現在）で、人口11,530人に対して職員一人という割合であった。イギリスも、1924年には人口11,980人に対して職員一人の割合であった。

さらに、国民の約4分の1が図書館未設置地域に住んでいるという日本の現状は、イギリスの1924年の状況に近いということを指摘した。ところが、そればかりでなく、登録率、貸出密度（人口一人あたりの貸出冊数）、人口と職員数との比などをみても、日本の現状は、ほぼイギリスの1924年の水準に近いことが明らかになった。およそ60年の遅れである。

日本の現状を全体として（全国平均で）みると、以上のとおりである。しかし、公立図書館の発達の度合いは、地域によって相当の違いがある。まず都道府県別にみてみよう。住民百人あたりの貸出冊数が多い順に五つをえらぶと、表10⁴⁹⁾のとおりである。

1960年代の終りに、公共図書館振興プロジェクトの成果としてまとめられた『市民の図書館』は、当時の状況について次のように述べている。「図書館が役に立つと考えている市民は、非常に少ない。図書館に行っても求める図書はほとんどないというのが常識である。このことは決して市民の誤解ではなく、われわれも認めざるをえない事実である。図書が満足にない図書館は、結局席貸しに重点が移り、ますます市民の利用から遠くなるのである。」⁵⁰⁾市民が利用しない、見放された図書館では、その予算がふえるはずがない。予算がふえなければ、市民をひきつける魅力のある蔵書を持ってない。結局、「図書館はある水準以下の経費では、常に悪循環をくり返す」だけに終る。「水準以上になって始めて図書館としてのサービスが可能となる。ここでは全く質的な変化が生まれる。」⁵¹⁾そういう臨界点がある。

『市民の図書館』は、公立図書館の基本的機能は資料提供であるとし、貸出を伸ばすことを最重点の一つにすえた。それでは、貸出に関して、悪循環を脱却して望ましい循環が産み出される臨界点は、何冊であろうか。その当時、この問題を解くために参考にできるサンプルは少なかった。しかし、その少ない実例から、「人口の2倍の貸出冊数がそれにあたるのではないか」⁵²⁾と推測した。蔵書回転率（貸出冊数と蔵書冊数との比）を4とすれば、 $2P$ （ P ：人口）の貸出を達成するのに必要な蔵書冊数は $0.5P$ となる。毎年蔵書の4分の1を更新するとすれば、一年間に購入すべき冊数は人口の8分の1、すなわち人口千人あたり125冊である。

貸出と年間購入冊数に関する数値は、そのまま「公立図書館の設置および運営に関する望ましい基準（案）」にとりいれられた。しかし、この基準案は、社会教育審議会総会で一部の委員から「数値が高すぎる」という意見が出された⁵³⁾ため、図書館法第18条に基づく公示はなされないままに終わっている。

しかし、表10に示したとおり、東京都と富山県は、それぞれ全域として貸出と年間購入冊数⁵⁴⁾の基準案の値を超えてしまっている。すなわち、これらの地域では、望ましい基準という意味がすでに失われている。もっとも、「望ましい基準」というのは、図書館法が使用した用語であっ

表10 貸出のさかんな都府県

	受入冊数 (千冊)	貸出冊数 (千冊)
東 京	1,937 (170)	37,533 (330)
富 山	174 (156)	2,379 (214)
千 葉	497 (102)	9,701 (199)
愛 知	580 (93)	12,302 (198)
大 阪	687 (83)	15,381 (185)

注 受入冊数の()内は人口千人あたりの値、貸出冊数の()内は人口百人あたりの値である。

て、『市民の図書館』は、基準というのは、「図書館に要する経費が最も効率の高い使われ方をするための最低ギリギリの水準のことである」⁵⁵⁾という。すなわち、「人口の2倍の貸出冊数」というのは最低線であり、それ以下では悪循環を繰り返すだけで、図書館の存在意義を疑われても仕方がない、そういうギリギリの線なのである。それは、図書館がその存在理由を主張するために、「望ましい」という以上に、ぜひ早急に実現しなければならない水準なのである。このように「基準」をどうとらえるかという点において、社会教育審議会総会で反対した委員と基準案を作成した専門委員との間に解釈の相違があったようにも考えられる。

次に、都道府県別にみて最高水準にある東京都を特別区の範囲と市部・町村部の三つに分けて、前二者に関するデータを集めてみると、表11を得る。

表11 東京都区部と市部の比較

	人口(千人)	図書館数	蔵書冊数(千冊)	登録者数(千人)	貸出冊数(千冊)
区 部	8,139	128	9,126	1,200	23,832
市 部	3,095	96	5,080	794	13,292

注 上記のほかには都立図書館が6館(区部に3館、市部に3館)ある。

東京都下の26市には、約310万人が住んでおり、96の図書館がある。単純に人口を図書館数で割ると、人口32,200人に対して一館の割合になっている。それに対して、区部は63,600人に対して一館の割合である。市部の登録者数は計793,514人で、人口の25.6%であるのに対して、区部の登録率は14.7%にとどまっている。区立図書館の登録者の中には、23区外に住んでいて通勤・通学先に近い区立図書館を利用している人が相当数含まれているであろうから、区内在住者に限定すれば、その登録率は14.7%よりもいくらか低くなるであろう。1970年の『図書館政策の課題と対策』においては、「三多摩において図書館設置が遅れている」と指摘されたのであるが、その後の10年間に、三多摩地域の方が、区部以上にめざましい発展をとげた。

市立図書館96館の蔵書は、合計508万冊、人口一人あたり1.64冊であり、年間貸出冊数は人口一人あたり4.29冊に達している。これらのデータは、アメリカ大都市のそれ⁵⁶⁾に比肩し得るものである。このように東京都、なかでもその市部の図書館は、全体として相当に高い実績を挙げている。東京都には総人口の約10%が住んでいるが、その都下の公立図書館からの貸出冊数は、全国の22.6%⁵⁷⁾を占めているのである。また、東京都市部の貸出密度4.29冊というのは、全国平均の実に3倍である。ところで、こういう実績の高い地域があるということは、当然、他方には、平均を下回る実績の低い地域が存在しているということである。

何事によらず、地域による格差というものは、つねに存在している。しかし、公立図書館の場合、その格差が非常に大きいということが問題である。たとえば貸出密度を指標にとりあげてみると、一方にはすでに7冊を超えている市があり、他方には0.5冊未満のところがあるという実態である。このような格差を生ずる原因はどこにあるのか。図書館利用をさかんにする、利用水準を高める要因はなにか。そのことを明らかにする必要がある。

全城サービス 図書館は身近になれば利用されないということは、総理府調査によっても明らかである。したがって、人口数万人以上の都市にあっては、複数の図書館施設が必要である。

森：公立図書館の発展とその課題

たとえ数万人以下であっても、その面積・人口分布によっては、二つ以上の図書館、あるいは固定施設のほかに移動図書館が必要である。複数の施設が必要であるということの理由は、いろいろある。

第一に、現実に図書館を利用している人は、その近傍に住む（あるいは勤めている）人が圧倒的に多くて、1,000メートルも離れると、図書館を訪れる人が著しく減少するということである。日野市での調査によると、図書館から1,000メートルないし1,700メートルへだたると、成人来館者の密度は、図書館の近傍の10分の1に減ってしまう⁵⁸⁾。

第二に、図書・雑誌などの貸出期間は、たいていは2週間、長くて3週間である。したがって、継続的に図書館を利用しようとするれば、2～3週間ごとに訪ねなければならない。児童などは読むのが速いから、毎週一回あるいはそれ以上に訪ねたい施設である。そのためには、郵便局とかマーケットのように、日常生活圏のなかに図書館がなければならない。

図書館では、図書館資料の閲覧と貸出ばかりではなく、講演会、映学会、コンサートが開催されたり、市民が制作した作品（詩歌、書、絵画、手工芸など）の展示や発表が行われたりする。図書館は、教育機関であるとともに文化的な生活の一つの拠点である。図書館を利用する機会は、すべての人びとに均等に保障されなければならない。したがって、図書館は、一つの都市に一館あればよいという施設ではない。

現状はどうか。指定都市と特別区のすべて及び人口30万人以上の都市の過半数は、すでに複数の図書館を有している（館数が十分かどうかという問題は別として――）。ところが、人口30万人未満の都市では、一市一館のところが圧倒的に多くて、複数館を有する市は15%にも達していない。全域サービスを徹底させ図書館システムを形成することの必要性は、すでに『市民の図書館』で強調されていた⁵⁹⁾が、このことの実現は、一部の都市を除いて、非常に遅れている。具体的に人口10～20万の都市について、図書館の整備状況とその図書館利用（貸出）への効果をみてみよう。1982年4月現在、人口10～20万で図書館を設置している市が86市ある。これらを図書館の整備状況によって三つのグループに分ける。

- A. 複数の図書館（固定施設）を有する市
- B. 固定施設1館と移動図書館を有する市
- C. 固定施設1館だけの市

このように分類すると、Aに属するのが21市89館（そのうち14市が移動図書館を有し、その数は17台）で、Bが45市（移動図書館49台）、Cが20市である。各グループごとに、貸出冊数の最

表12 図書館の整備状況と貸出冊数

	貸出冊数(千冊)		
	最大	平均	中央値
A	1,044	477	520
B	587	229	167
C	248	106	93
			84

表13 中都市図書館の貸出密度

貸出密度	A	B	C	計
5.0～	6			6
4.0～4.9	2			2
3.0～3.9	2	7		9
2.0～2.9	4	5		9
2.0未満	7	33	20	60
計	21	45	20	86
2冊以上(%)	67	27	0	30

大、平均、中央値を求めると、表12のようになる⁶⁰⁾。

貸出冊数の最大も平均も、AグループはBグループのおよそ2倍、BグループはCグループの2倍強となっている。Aグループの中央値は、Bグループの3倍強である。次に、各市における貸出密度を求めてみると、Aグループには5冊を超えるところが6市もあるが、Cグループの20市はすべてが2冊未満にとどまっている(表15)。図書館の整備状況によって貸出密度に大きな開きを生ずることは、歴然とあらわれている。

貸出冊数と購入冊数の関係 人口10~20万の都市で、昭和56年度の貸出密度が4冊を超えた8市について、貸出密度、人口千人あたりの購入冊数、購入図書回転率(貸出冊数と購入冊数の比)を計算してみると、表14のとおりである。これら8市の高い貸出密度を可能ならしめているのは、一つには図書館数であり、もう一つは購入冊数の多いことである。東久留米以外は、どことも2万冊以上を購入しており、8市すべてが、望ましい基準案の人口千人あたり125冊を超えている。

表14 貸出と購入との関係(Aグループ)

	人 口 (千人)	館 数	BM*	貸出冊数 (千冊)	貸出密度	購入冊数	購入冊数 (千人当)	購入図書 回 転 率
立 川	142	6	1	1,040	7.32	30,025	(211)	34.6
日 野	145	8	2	1,044	7.20	39,613	(273)	26.4
小 平	147	4	0	1,000	6.80	37,325	(254)	26.8
東久留米	106	5	1	616	5.81	17,452	(165)	35.3
流 山	110	6	2	596	5.42	24,248	(220)	24.6
東 村 山	118	3	2	590	5.00	41,243	(350)	14.3
府 中	188	10	1	876	4.66	36,896	(196)	23.7
松 原	135	3	1	628	4.65	34,719	(257)	18.1

* 移動図書館の台数。

購入図書回転率を求めてみると、8市中6市が、ほぼ24~36の範囲に納まっている。東村山が14.3と低いが、この場合、1981年12月に開館した萩山図書館のために、この年度に19,300冊を購入しており、同館の貸出は4カ月分しか含まれていない。この萩山図書館の分を除いて計算すると、東村山の購入図書回転率も24.8となる。松原の場合も、購入冊数に次年度初めにオープンする館の分が含まれているために回転率が低くなっていると考えられる。

表15 貸出と購入との関係(Cグループ)

	貸出密度	購入冊数	購入図書 回 転 率
豊 川	1.63	9,225 (88.7)	18.4
鈴 鹿	1.57	11,587 (73.3)	21.4
武蔵野	1.54	17,471(132)	11.6
岩 国	1.42	7,209 (63.8)	22.3
北 見	1.42	4,903 (47.1)	30.2
門 真	1.28	6,090 (44.8)	28.6
熊 谷	1.09	7,685 (56.1)	19.4
刈 谷	1.01	6,881 (64.9)	15.6

表13にみられるとおり、Cグループの20市は、すべて貸出密度が2冊未満であった。そのうち12市は1冊にも達していなかった。残る8市の貸出密度、購入冊数、購入図書回転率は、表15のとおりである。

表15を表14と比較対照してみると、一見して明らかなことは、まず貸出密度に大きな格差がある。概括的には表13に示したことであるが、人口10万以上の都市で固定施設1館だけでは、貸出密度2冊に達し得な

森：公立図書館の発展とその課題

いということを事実が物語っている。次に、表15の8市のうち、武蔵野以外は購入冊数が千人あたり100冊以下で非常に少ない。第三に、購入図書回転率が、北見、門真以外は24以下で、表14のAグループよりも低いことである。

購入冊数と貸出冊数は、ほぼ正比例の関係にあるが、購入冊数がある値以下では貸出と購入との比が小さく、購入冊数がある値を超えると両者の比が大きくなるという臨界点がある。前川恒雄は、この臨界点を人口千人あたり200冊位、最低限をとっても125冊位であろう⁶¹⁾と推定している。臨界点は二つあるかもしれないが、低い方の臨界点は100冊前後ではなかろうか。購入冊数が100冊を上回ると、購入図書回転率が30ないしそれ以上になる例は相当に見受けられる。もっとも100冊以上であっても貸出がそれほど伸びていない館（たとえば武蔵野）もあり、100冊をやや下回っても貸出が購入の30倍以上に達するという例もあるので、人口千人あたり80～120冊のあたりを臨界領域（施策如何によって貸出が伸びる）とみなすのがよいかもしれない。

さて、購入図書回転率の値が小さいということは、図書を購入している割に貸出が伸びないということを意味する。その典型的な例が武蔵野である。武蔵野の場合、購入冊数は臨界点を超えており、貸出密度が3ないしそれ以上になってもおかしくない（移動図書館が1台加われば十分に達成可能）。この場合、貸出が伸びないのは、一市一館というサービス拠点の少なさに最大の原因があるとみななければならない⁶²⁾。

職員数と図書館費 表14にかかげたAグループの8市について、その人口と図書館の職員数との比を計算してみると、最も高率で職員を配置しているのが小平で、人口3,675人に対して職員一人の割合、次いで日野が3,720人に対して職員一人、最低は府中で6,960人に対して職員一人であった。それに対して、表15のCグループ8市について、人口と職員数の比を計算すると、熊谷が最高で7,610人に対して職員一人、その他は10,150～15,800人に対して一人の割合であった。

貸出を伸ばすためには、毎年相当量の新刊書を購入すべきである。人口10万人以上の都市についていうと、最低でも人口千人あたり100冊ぐらいは購入すべきであろう。ただし、施設が一館だけでは、購入冊数をふやしても貸出の伸びには限界がある。その限度を超えて貸出を伸ばすためには、移動図書館・分館を増設する必要がある。そして、施設の数がふえれば当然のことであるが、それに応じて職員数をふやさなければならない。Aグループの8市とCグループの8市について、職員一人あたりの貸出冊数を求めてみると、表16と表17のとおりである。

表16 貸出冊数と職員数（Aグループ）

	貸出冊数(L) (千冊)	職員数(S)	L/S
立 川	1,040	24	43.3
日 野	1,044	39	26.8
小 平	1,000	40	25.0
東久留米	616	24	25.7
流 山	596	24	24.8
東 村 山	590	30	19.7
府 中	876	27	32.4
松 原	628	20	31.4
平 均		28.5	28.6

表17 貸出冊数と職員数（Cグループ）

	貸出冊数	職員数	L/S
豊 川	170	8(1)	20.0
鈴 鹿	248	10	24.8
武 蔵 野	203	13	15.6
岩 国	161	11	14.6
北 見	148	7	21.1
門 真	174	10	17.4
熊 谷	149	18	8.3
刈 谷	107	8	13.4
平 均		10.7	16.9

貸出が図書館の仕事のすべてではない。図書・雑誌をはじめとする資料の整理、読書相談、参考業務、集会・催しの企画・実施があり、管理的な業務もある。しかし、適正な数の職員が確保されているかどうかを大まかにとらえる尺度として、しばしば職員一人あたりの貸出冊数が用いられ、これを職員数算定の基準にしている国もある。表16の8市についてみると、最大と最小を除けば、その他は職員一人あたり25,000～32,000冊で大きな開きはない。立川の一人あたり4万冊以上というのは、やや異常で、これでは貸出・返却だけに追われて、それ以外の利用者サービスは、ほとんどできないのではないかと案じられる。東村山の場合は、萩山が年度途中に開館したための影響で、次年度には当然2万冊を超えた値になる。

表17のCグループ8市の場合、最大の鈴鹿(24,800冊)が、Aグループ7位の流山と同一の値で、全体として低い。両グループの平均を比較すると、CはAの59%にすぎない。サービスの面では、Aグループの方が断然効率が高い。「図書の利用の少ないところでは、司書の専門性は要求されず、……いきおい、司書は分類を精密にし、目録を書くことにその存在理由を求めて、利用とは別の場所で閉鎖的な仕事を進めることになる。……図書費が少ないと、しなくてもよい仕事がふえ、業務全体に無駄が多く能率が悪くなる」⁶⁸⁾という指摘があたっているであろう。職員に関しては、員数だけでは片づかない問題があるが、それについては節を改めて論ずる。

次に、人口一人あたりの図書館の経常的経費と貸出コスト(図書館費総額を貸出冊数で割った値)を求めてみると、表18と表19を得る。

表18 図書館費と貸出コスト(Aグループ)				表19 図書館費と貸出コスト(Cグループ)			
		図書館費	貸出コスト			図書館費	貸出コスト
小 平		2,601	382	武 蔵 野		1,430	930
日 野		2,089	290	豊 川		581	355
東 村 山		1,689	338	熊 谷		579	532
東久留米		1,565	269	刈 谷		553	548
流 山		1,423	263	北 見		542	380
府 中		1,301	279	岩 国		536	376
松 原		1,245	268	門 真		474	371
立 川		1,096	150	鈴 鹿		473	301
平 均		1,626	280	平 均		534	409

表18のAグループ8市の中では、小平の図書館費が群を抜いて高い(臨時の資料費が加わったためもある)。立川は、6館と移動図書館1台を有している。それにもかかわらず、図書館費が低額なのは、中央図書館がなく小規模館ばかりで、施設の維持管理に多くを必要としないためであろう。Aグループの図書館費の平均は1,626円である。要するに、人口一人あたり1,500～2,000円を図書館に投入すれば、現状ではトップ・レベルの図書館サービスを展開することができる。ほとんどの自治体で、この金額は、一般会計予算総額の1%前後かそれ以下である。

表19のCグループの中では、武蔵野が例外的に高額なので、これを除外して平均を計算すると、図書館費は534円、貸出コストは409円である。Aグループの図書館費の平均は、Cグループの平均の3倍であるが、Aグループの図書館サービスは、3倍以上の成果を挙げている。たとえば、

Aグループで平均的な位置にある東久留米の貸出密度は5.81冊で、北見、岩国の貸出密度1.42冊の4倍以上である。そのことを反映しているのが貸出コストで、Aグループの貸出コストの平均が1冊280円というのは、Cグループの平均の70%以下である。すなわち、図書館というのは、複数の施設を整備し、ある水準以上の経費を投入した方が、効率が高くなる。人口10万以上の都市で一市一館というのは、いわば「生かさず殺さず」という状態に等しい。

6. 図書館の専門職員

よくいわれることであるが、たとえ立派な施設がつくられ、必要なモノとお金とがととのえられても、それらが真に活用されるかどうか、最後は運営する「人」にかかっている。ケニオン報告も、「公立図書館サービスの向上を図るためには、優れた人材を得ること以上に肝要な問題はない」⁶⁴⁾と強調している。公立図書館の初期における発達は、公立図書館サービスに期待される利益を正しく理解していた、少数の精力的な先覚者たちの努力に負うものである。しかし、世間の人びとは必ずしも図書館の可能性を理解せず、「図書館員というのは、利用者に本を貸す手続きをし、その記録を保管するだけの貸出係であると、多くの人が思い込んでいる。」⁶⁵⁾これは、1920年代に書かれた文章であるが、日本では、現在でも国民の多数がこの程度の認識にとどまっているのではなかろうか。

ケニオン報告は、さらにいう。図書館が、創設期及びそれに続く成長期において成果を収めるかどうかは、一に図書館長にかかっている。優れた図書館長に要求される資質と学識は、相当に高いものである。図書館に収集された図書をうまく使いこなせるだけの知識を持っている利用者は、ごく少数に限られている。「多くの人びとにとって、図書館員こそが、知識の世界へ導いてくれる案内人である」⁶⁶⁾と。図書館員は、既蔵の図書・資料はもちろんのこと、日々新たに出版され、受入れられる図書・雑誌その他の資料に通暁し、利用者からの資料・情報に関する質問に対して適切な回答ないし助言を与えることができる人でなければならない。そのためには、一定の学識の上に経験の蓄積が必要であって、数年で図書館以外の職場に配転されるようでは、図書館員としてよい仕事ができるはずがない。さらに、いまの日本の公立図書館は、ほとんどの自治体においてそのサービス網が未完成であり、多くの場合、完成までに10年ないしそれ以上の年月を必要とする長期計画の立案とその実行が求められている。このような計画を策定し、それを実現していくためには、図書館長は専門家でなければならない。

図書館法は、一応、公立図書館の館長は司書資格を有する者でなければならないと定めている。さらに、図書館法は、都道府県または指定都市が設置する図書館の館長には3年以上の勤務経験、指定都市以外の市立図書館長には1年以上の勤務経験を要求している（同法第13条第3項）。しかしながら、この規定は国から補助金を受ける場合に適用されるもので、国庫補助を受けなければ、館長は無資格者であっても経験がなくても、なんら法に触れることはない。したがって、司書資格を持たず、勤務経験もない人が、人事異動によって図書館長に就任するという例が跡を絶たない。良心的な人の中には、館長になってから司書講習に参加して資格を取得する人もある。このような促成では、資格取得後相当の経験を積まなければ専門家としては認めがたい。それでも、図書館の管理には、司書としての知識とか資格は必要がないと豪語している役人よりはましかもしれない。

また新館建設を目前に控えて国庫補助を得るために、館長が司書講習を受講して資格を取得するという例もある。現在、司書資格は大学が行う夏期講習あるいは通信教育でも取得できるようになっており、それ自身大して重みのあるものではない。肝心なのは、そのあとの成長である。したがって、司書資格を持っているというだけでは、図書館の専門家とみなすことはできない。しかし、それかといって資格の有無以外に、なにか判定基準を見出すこともむずかしい。そこで、館長が司書資格を持っていることによって図書館サービスに違いを生じているかどうかをみることにした。

大阪府と兵庫県下で、図書館を設置している市（指定都市を除く）について、館長の司書資格の有無によって二つのグループに分け、各市の貸出密度、人口一人あたりの図書費、人口一人あたりの図書館費を計算して、その分布を調べた結果が、表20、表21、表22である。

表20 司書資格の有無と貸出密度

貸出密度	有(P)	無(N)
4.0～	3	0
3.0～3.9	4	0
2.0～2.9	7	4
1.0～1.9	5	4
0.1～0.9	3	7
計	22	15

表21 司書資格の有無と図書費

図書費	有(P)	無(N)
100～	7	2
50～99	12	4
0～49	3	9

表22 司書資格の有無と図書館費

図書館費	有(P)	無(N)
1,000～	1	1
500～999	8	1
0～499	12	11
不 明	1	2

Pグループでは、貸出密度2冊以上が22市中14市（64％）、3冊以上が7市（32％）である。それに対して、Nグループには3冊以上はなく、2冊台が15市中4市（27％）にとどまっている。図書費が50円未満というのは、Pグループでは3市（14％）にすぎないが、Nグループでは9市（60％）に及ぶ。図書館費は、Pグループの半数近くが500円以上であるが、Nグループでは、500円以上は2市だけで、85％が500円未満である。

予想した以上に違いが大きい。それでは、このような結果は、司書資格を持たない館長が無能であるということの証明になるかといえば、必ずしもそうとはいえない。それよりも、行政当局が図書館を完全に軽視していて、予算をろくに与えない、もちろん資格などには頓着がない、そういう行政の姿勢が反映した結果にほかならない。「図書館長及び図書館の専門職員に必要とされる資格・要件を軽んずるならば、それは、その地域の人びとにとって不幸なことである。図書館長及び専門職員の資格を軽んずることは、人びとの能力を開発する上で多くの可能性を秘めた機関の力を十分に発揮させないということである」⁶⁷⁾とケニオン報告はいう。このような批判は、そのまま日本の現状に対する批判としてぴったりである。図書館は、いろいろのこと⁶⁸⁾ができる。しかし、現実には人の問題を軽んじ予算もろくに与えないで、なにもできない状態に押し込んでいる。しかし、こうした状況は、個人に帰せられる問題ではなく、「責任は雇用者に、最終的には住民の側にある。」⁶⁹⁾

公立図書館の発展を図るために、Kenyon 委員会が強調したことの一つは、図書館員の問題であった。図書館員の養成方法を改革することと待遇改善の必要を訴えている。

図書館員の養成にあたっては、図書館技術の教育とともに一般教育（liberal education）が重

視されなければならないとする。もはや、この件に関して詳しく論ずる余裕がないが、要するに、「司書職は学識ある専門職 (learned profession) であって、そういう社会的認識が高まること」が、公立図書館の発展のために重要である」⁷⁰⁾と主張する。そして、今後の課題として、図書館には「専門教育を受けた職員を配置するのが原則である」と考えるように「世論を啓発する必要がある」⁷¹⁾と、ケニオン報告は述べている。

7. 図書館発展の原動力

これまでに見てきたとおり、図書館サービスの進んでいる地域と遅れた地域がある。たとえば、人口10～20万の都市で、貸出密度4冊以上が8市、3冊台が9市あるが、86市中60市(70%)がまだ2冊未満である。『市民の図書館』がいうように、人口の2倍の貸出冊数が、「望ましい循環に転化できる」最低の水準であるとするならば、人口10～20万の都市の70%が水準以下ということになる。

1920年代半ばのイギリスにも、図書館活動が望ましい水準に達していない——図書館の意義に対する評価が低い——地域が存在した。Kenyon 委員会は、この遅れている地域をどうするかという問題を検討した。一定水準の図書館サービスを自治体に義務づけることも考えられる。あるいは、底上げのために国から補助金を支出することにしてはどうか。検討の結果、委員会は、義務化とか国庫補助といった方策をとるべきではないという結論に達した⁷²⁾。その理由は、「図書館の健全な発達のためには、自由な雰囲気」が基本的な要件である」⁷³⁾と考えたからである。

公立図書館の歴史をふりかえてみると、百数十年の間に、いろいろの分野へ公立図書館サービスの領域が広がっていった。すでに1857年にリヴァプール市立図書館が点字図書の貸出を行っている。それは盲人図書館 (National Library for the Blind) が創設されるよりも、25年前のことである。また、ケニオン報告によれば、特殊コレクションについて調査したところ、401の図書館設置自治体のうち157が楽譜を、71が戯曲を所蔵していた⁷⁴⁾。図書館が楽譜を貸出ようになったのは、1859年、リヴァプールが最初であった。それが、約70年後には4割近い図書館で実施されるようになった。楽団に楽譜を貸出すとか、劇団や演劇サークルに脚本をセットで貸すとか⁷⁵⁾、そのほかいろいろあるが、新しいサービスというのは、どこかの図書館で試験的に実施してみる。そして、それが成功すれば継続されるし、徐々に他に広まっていく。新しい試みというのは、法律とか前例とかに縛られない「自由な雰囲気」の中で生まれ育っていく。そういう意味での「自由と、有能で経験豊かな図書館員の進取の気性をはげますこと、これら二つのことに図書館運動の力強さの根源がある」⁷⁶⁾と、ケニオン報告は強調している。図書館サービスが「遅れている地域は、実例が示す説得力と自らの地域に対する誇り、それらに刺激された世論の訴えによって、その発展が促されるであろう」⁷⁷⁾という将来への展望を述べている。わが国でも、いま、図書館を望み、その発展に期待する声は高まりつつある。それだけに、図書館の歴史と将来に対する深い認識と洞察が肝要になっている。

注

- 1) 森耕一 近代公立図書館の形成『京都大学教育学部紀要』第28号(1982) p. 17-36.
- 2) 京都府立総合資料館は、知事部局に所属し、同館の図書部は「図書館法によらない図書館」の先例である。
- 3) 総司令部民間情報教育局の初代の図書館担当官 Philip O. Keeney が、1948年に「戦前の人口7,000万人のうち、図書館の入館者は450万人にすぎなかった」こと、「入館者の大半は中学生であったし、今でもそうである」と指摘している。
裏田武夫、小川剛編『図書館法成立史資料』日本図書館協会 1968. p. 422.
- 4) Kelly, Thomas. *A history of public libraries in Great Britain, 1845-1975*. 2nd ed. London: Library Association, 1977. p. 435.
- 5) 1970年代には貸出がやや減少し、1976年度には国民一人あたり10.7冊に落ちている。
日本図書館協会編『図書館白書 1980—戦後公共図書館の歩み—』日本図書館協会 1980. p. 52.
- 6) UNESCO *statistical yearbook*, 1976.
- 7) 『日本の図書館 1982』日本図書館協会 1982. p. 16.
- 8) 同上 p. 120.
- 9) 堀井忍 私と図書館『みんなの図書館』1980年10月号 p. 2.
- 10) 「公共図書館」というときは、私立図書館が含まれるが、その数は多くない。1979年4月1日現在で、公立1,239館に対して、私立図書館は31館であった(『日本の図書館 1979』p. 16)。
- 11) この総理府調査で、「この1年くらいの間に本(書籍)をお読みにになりましたか」と尋ねたのに対して、「読んだ」と答えた人が60.5%であった。
- 12) *British librarianship today*, ed. by W. L. Saunders. London: Library Association, 1976. p. 176.
- 13) U. K. Board of Education. Public Libraries Committee. *Report on public libraries in England and Wales*. London: H. M. S. O., 1927 [Reprinted by University Microfilms Ltd., 1970] p. 8.
- 14) *ibid.*, paragraph 67.
- 15) *ibid.*, par. 93.
- 16) マンチェスター市立図書館の開館に際して、E. Edwards は18,028冊を収集したが、この購入のために£4,156を費やした。個人で少数を購入する場合よりも、多少とも安く入手できたものと推察されるが、平均すると一冊 4s. 7d. であった。その当時、熟練労働者の週給が1ないし2ポンド、半熟練労働者の週給が15シリングぐらいであった(角山栄、川北稔編『路地裏の大英帝国』p. 67 参照)から、労働者の収入に比して本は相当に高価であった。
- 17) *Kenyon Report*, Appendix A, Table X による。
- 18) 厳密にいうと、表3(注17の Table X)は、図書館法採択の年を基準にしており、実際の図書館設立ないしサービスの開始は、法採択よりも多少遅れたことがある。
- 19) *Kenyon Report*, par. 88.
- 20) *ibid.*, par. 96.
- 21) *ibid.*, par. 41.
- 22) *ibid.*
- 23) Kelly, *op. cit.*, p. 111.
- 24) 図書館法を採択した自治体は、図書館の設置運営に必要な経費を調達するため地方税を課することができるが、その税率は、1855年の図書館法によって、固定資産の評価額1ポンドにつき1ペニー(約0.42%)以内と定められていた。
- 25) 地方議会の常任委員会の一つ。
- 26) Kelly, *op. cit.*, p. 216.
- 27) *Kenyon Report*, par. 297.
- 28) *ibid.*, par. 67.
- 29) *ibid.*, par. 70.

森：公立図書館の発展とその課題

- 30) 県立図書館以外のものすべてを含む。
- 31) *Kenyon Report*, par. 74.
- 32) *ibid.*, Appendix A, Table XLVIII による。
- 33) 同上
- 34) *ibid.*, Appendix A, Table XVII による。
- 35) *ibid.*, par. 75.
- 36) *ibid.*, par. 76.
- 37) *ibid.*, par. 77.
- 38) *ibid.*, par. 78.
- 39) *ibid.*, par. 79.
- 40) *ibid.*, par. 80.
- 41) *ibid.*, par. 81.
- 42) *ibid.*, par. 82.
- 43) U. K. Ministry of Education. *The structure of the public library service in England and Wales*. London: H. M. S. O., 1959. p. 1.
- 44) ロバーツ報告及びその後のイギリス公立図書館の改革については、下記を参照されたい。
森耕一 イギリスの図書館行政『京都大学教育学部紀要』第26号 (1980) p. 91-103.
- 45) *Roberts Report*, par. 21.
- 46) *ibid.*, par. 44.
- 47) 1924年のデータは *Kenyon Report* の付録による。1958年のデータは *Roberts Report*, Appendix II から。
- 48) 日本の公立図書館の登録率は、1980年に6.56%, 1981年に7.35 %で、ようやく1981年にイギリスの1924年の値を超えたばかりである。
- 49) 『日本の図書館 1982』p. 13 による。貸出冊数は市区町村立図書館の分だけ(都道府県立の分を含まない)。
- 50) 日本図書館協会編『市民の図書館』同会 1970. p. 112-13.
- 51) 同上 p. 117.
- 52) 同上 p. 119.
- 53) 前川恒雄 公立図書館の望ましい基準(案)と基準(案)ができるまで『図書館雑誌』67巻(1973) p. 467.
- 54) 表10に示されているのは受入冊数であり寄贈などを含む。しかし、概して受入冊数の9割以上が、購入による冊数である。
- 55) 『市民の図書館』p. 117.
- 56) アメリカの大都市のデータは次表のとおり(蔵書と貸出は人口一人あたりの値)。

			人口(千人)	蔵書	貸出	分館数
シ	カ	ゴ	3,369	1.23	1.96	86
ロ	サン	ジェルス	2,802	2.00	3.97	62
ブル	ック	リン	2,276	1.64	3.03	57
ダ	ラ	ス	854	2.10	4.18	17

- 57) 昭和48年度から52年度までの5年間は、東京が貸出の28~29%を占めていた(『日本の図書館1981』p. 15)。
- 58) 栗原嘉一郎『日野市の図書館設置計画に関する調査研究』日本図書館協会 1972. p. 49 及び図IV・6.
- 59) 『市民の図書館』p. 35, 96-98, 106-10.
- 60) 基礎データは『日本の図書館 1982』による。
- 61) 石井敦, 前川恒雄『図書館の発見』(NHK ブックス) 日本放送出版協会 1973. p. 39.

京 都 大 学 教 育 学 部 紀 要 XXX

- 62) 昭和57年5月に西部図書館が開設され、57年度の貸出冊数は合計404,784冊、人口一人あたり3.07冊となった。
- 63) 『市民の図書館』p. 113.
- 64) *Kenyon Report*, par. 230.
- 65) *ibid.*, par. 232.
- 66) *ibid.*, par. 230.
- 67) *ibid.*
- 68) たとえば、幼児・児童のためのお話し会、識字学級、寝たきり老人・入院患者への配本、各種の情報サービスなど。
- 69) *Kenyon Report*, par. 231.
- 70) *ibid.*, par. 234.
- 71) *ibid.*, par. 268.
- 72) *ibid.*, par. 90.
- 73) *ibid.*
- 74) *Kenyon Report*, Appendix A, Table LXXIV.
- 75) 日本の公立図書館で、こういうサービスを実施している例をまだ聞いたことがない。
- 76) *Kenyon Report*, par. 421.
- 77) *ibid.*, par. 90, 421.

(本学部教授)