

# 公立図書館の現状と課題

—貸出しを中心に—

信 田 昭 二

## 1. はじめに

1960年代後半から70年代にかけて、貸出しを基本にすえた図書館サービスを展開してきたわが国の公立図書館は、1982年度にはじめて年間貸出冊数がサービス人口の2倍を超えた<sup>(1)</sup>。

市民の求める資料の提供を任務とする公立図書館にとってサービス人口の2倍の貸出しというのは、その予算や蔵書が貧しくて市民にも利用されないという、ないない尽くしの「悪循環を望ましい循環に転化できる」最低の水準とみられている<sup>(2)</sup>。これ以下では、図書館としてのサービスにならないというギリギリの冊数である。1950年に制定された図書館法(昭和25年、法118号)は、図書館を市民の自主的な自己教育活動に奉仕する機関として位置づけ、無料公開の原則のもとに新しい図書館奉仕の方向を示した。それから30年余り経過して、公立図書館全体でようやく図書館サービスの最低線を超えたわけである。しかし、これは平均であって、実際にサービス人口の2倍を超えた図書館は、93町村(25.6%)204市区(36.4%)、合わせて297自治体(32.1%)に過ぎなかった。残り3分の2以上の自治体が最低の水準以下であったし、その内の301市町村(32.6%)は1冊にも達していなかった<sup>(3)</sup>。

一方、1970年代後半から始まった国の行財政改革は、「小さな政府」をめざして、地方自治体にも行政と民間の役割分担の見直しを迫り、民間活力の導入と減量経営を求めている。その動きは公立図書館に波及し、資料費の伸びの停滞、職員定数の削減と嘱託職員等の増加、図書館業務の一部民間委託の進行など、その影響が現われてきている<sup>(4)</sup>。このような状況のなかで、「今日の地方自治を、官・学・民一体となって経営面から見直そう<sup>(5)</sup>」と、1984年に発足した地方自治経営学会は、同年10月に発表した報告書『自治体行革を阻害する国の側の要因』<sup>(6)</sup>で図書館のことをとりあげている。国から補助金を受ける図書館に、司書の資格と一定の経験を有する館長と人口数に応じた司書または司書補の配置を義務づけた図書館法第13条第3項、同法施行規則第16条の規定のために<sup>(7)</sup>、「多くの自治体で人事異動の面で苦慮している。事務内容の面でみても、必ずしも司書等の有資格者でなければ混乱を招くという状況ではない。今後は、司書の代わりに非常勤嘱託員の配置」といった方法がとれるよう<sup>(8)</sup>、「国の必置規制を改める必要がある<sup>(9)</sup>」という。また、社会教育施設の管

理運営は直営でなければならないとした文部省通達が自治体の民間委託を阻害しているとして、「施設の効率的な運用を図るためにも、委託が可能となるよう」文部省の弾力的な対応<sup>(10)</sup>を求めている。

地方自治経営学会のこのような考え方は、「人類の思想や知識の記録、創造力の成果などが、すべての人々に自由に利用されるための主要な手段<sup>(11)</sup>」としての役割を自覚し、市民の知る自由、学習する権利を保障するために、“いつでも、どこでも、だれでも”をモットーに図書館サービスに励んでいる公立図書館と、その担い手である図書館員の働きを矮小化するものといえよう。

しかし、反面、このような考え方がでてくる背景には、図書館サービス、特に貸出しなどだれにでもできると思わせるような現実が図書館の側にあるのではなかろうか。少なくとも、専門職員でなければならないという市民の理解と支持が、残念ながら、広く得られていないことも一因と考えられる。

本稿では、公立図書館の業務の「最も重要な基礎であり核心である<sup>(12)</sup>」貸出しの実態をもとに、館長や職員の専門性と関連づけながら、その問題点を探ることとする。

## 2. 公立図書館の現状

### (1) 貸出冊数

『日本の図書館』<sup>(13)</sup>によって、最近20年間の貸出冊数の推移をまとめたのが表1である。1965年という、先進的な活動によってわが国図書館界をリードしている日野市立図書館が開館した年である。当時は館内閲覧中心の図書館活動が大勢を占めていて、『日本の図書館』に「入館者総数」の欄があった時代である<sup>(14)</sup>。したがって貸出冊数も少なく、総数で857万冊、サービス人口一人当たりの貸出冊数（これを「貸出密度<sup>(15)</sup>」という）も0.16冊と低い。それが1970年代になると、急激にふえて、1965年度からの5年間では2.3倍だった総貸出冊数が、その次の5年間で3.7倍に伸び、その後も着実にふえている。貸出密度は、その間のサービス人口の増を反映して、総貸出冊数の伸び率よりも低くなっているが、それでも1975年度にはほぼ1冊<sup>(16)</sup>になり、その7年後の1982年度には2冊を超えている。

(表1) 貸出冊数の推移

年度	総貸出冊数	指数	貸出密度	指数
1965	857万冊	100	0.16冊	100
70	1,967	230	0.31	194
75	7,354	858	0.99	619
80	13,957	1,629	1.62	1,013
83	19,381	2,261	2.17	1,356

このように貸出冊数が急増した背景には、まず、『中小都市における公共図書館の運営』

(略称「中小レポート」1963年)が、「中小公共図書館こそ公共図書館のすべてである<sup>(17)</sup>」というテーゼのもとに行った、資料提供の重要性に着目した先見性に富む提言がある。そして、2年後に開館した日野市立図書館が、その実践によって中小レポートの提言の正しさを立証する。この理論と実践は、公共図書館振興プロジェクトによって体系化され、『市民の図書館』(1970年)に結実する。

『市民の図書館』は、公共図書館の基本的機能を資料の提供おさえ、この機能を果たすための当面の重点目標として、貸出し、児童サービス、全域サービスの三つを掲げ、実現への具体的方策を示した。これが全国公立図書館の職員を勇気づける指針となり、その理念と方法を実践し、成果をあげる図書館が東京都下をはじめ、各地に広がっていった。なお、東京都下の公立図書館のめざましい発展は、東京都が1970年に発表した『図書館政策の課題と対策——東京都の公共図書館振興策<sup>(18)</sup>——」に基づく助成策の影響も大きい。

公立図書館の貸出しに重点をおいた図書館サービスは、多くの市民の共感を得、これまで縁の薄かった家庭婦人や子どもたちにも、自分たちの生活に役立つものとして図書館が認められるようになり、さらに利用がふえていった。表1の数字は、公立図書館が『市民の図書館』を推進力にして発展してきた、このような道すじを如実に表わしている。しかし、この蔭に、貸出密度が1冊にも満たないところが依然として残っているのが問題である。

## (2) 資料費と購入冊数

図書館で貸出しがふえれば、当然、図書や雑誌などの資料を購入しなければならない。そのためには資料費が必要ということになる。貸出しと密度な関係にある資料費と購入冊数の推移を示したのが表2である。

(表2) 資料費と購入冊数

年 度	総 額 (百 万 円)	人 口 (一 人 当)	指 数	購 入 冊 数 (千 人 当)	指 数
1965	479	9.8円	100	14.1冊	100
70	1,044	20.3	207	24.5	174
75	3,810	58.4	596	47.4	336
80	8,414	109.2	1,114	84.6	600
83	12,820	143.8	1,467	96.2	682

かつて、『市民の図書館』に「日本の市立図書館のもつ条件の中で、一番の弱点であり、あらゆる障害あらゆる不合理の根源<sup>(20)</sup>」とその貧しさを指摘された資料費が、この20年間に総額で26.8倍にふえて、貸出冊数の大幅な伸びを支えている。

サービス人口一人当たりでは、9.8円から143.8円に14.7倍の増である。この20年間に新刊図書の平均単価が3.91倍に値上がりしている<sup>(21)</sup>ので、実質10倍程の伸びになる。また、1981年度までは町村立図書館にしかみられなかったサービス人口一人当たり資料費1,000

円以上のところが、市立図書館にも現われてきている。

資料費の増に伴って購入冊数もふえているが、図書の値上がりの影響があって、サービス人口1,000人当たりの購入冊数は6.8倍の96.2冊にとどまっている。『市民の図書館』が「悪循環を望ましい循環に転化できる」基準にあげた年間増加冊数 $\frac{1}{2}P$ （P：人口）、すなわちサービス人口1,000人当たり125冊の水準の77%にあたる。『日本の図書館1984』でみると、1983年度の実績で町村立図書館87（24%）、市区立図書館189（33.7%）、合計276（29.3%）の図書館がこの水準を超えていた。

### (3) 図書館施設の整備状況

最近20年間の、図書館を設置する自治体やサービス人口、それに図書館と移動図書館の増加状況をまとめたのが表3である。

1965年から1970年までの5年間には、41市30町村で新たに図書館サービスが開始されている。年平均14の割で未設置自治体が解消したわけである。その次の5年間にも年平均15だったのが、その次は30、80年以後も平均25というふうに、貸出しの増加の後を追うように、未設置自治体の解消が進んでいる。貸出しを基本においた図書館サービスの徹底が、市民の利用を高めただけでなく、新しい図書館要求を生み、周辺の未設置自治体にもよい刺激を与えたのであろう。この結果、20年間に、215市、187町村に図書館が生まれ、設置率も市で23%、町村で8%それぞれ改善された。しかし、総人口の25%もの人々が、今なお図書館のない地域に残されている。未設置自治体の内、市は94であるから、年平均10~12という最近の傾向が続けば遠からず解消するだろうが、2,210町村の解消が大きな問題である。

(表3) 図書館設置状況

年	図書館設置自治体				対象人口 (万人)	図書館	B M 台数
	市区	%	町村	%			
1965	369	63	207	7	5,295	660	78
70	410	69	237	9	6,151	775	—
75	470	71	253	10	7,301	940	266
80	542	81	334	13	8,413	1,218	396
84	580	86	394	15	8,947	1,466	479

- (注) 1. 各年4月1日現在。  
2. BMは移動図書館。  
3. 1970年のBM台数は不明。

また、図書館数は660館から1,466館に、2.2倍、移動図書館は78台から499台に、6.1倍になっている。図書館の増加分806館の内、先の未設置解消自治体の402館を除いた404館は、既設置自治体の増設館である。

全域サービスの前提となる複数の図書館をもつところは、1984年4月現在で、132市区(22.8%) 9町村、計141自治体(633館)である。1自治体平均は、4.5館になる。市区の場合、指定都市は10市全部、特別区23の内22区は複数館をもっているが、その他の市で

公立図書館の現状と課題

は18.3%の市だけである。とくに人口20万以上のところでは、80市中39市にしか複数館がない状態である。『市民の図書館』が貸出しを伸ばすために提唱した全域サービスとして機能しているところは、141自治体の内のいくらかあるだろうか。若杉秀子ら3名が1982年に行った複数のサービス拠点をもつ図書館のシステム化についての調査結果によると、資料の購入・整理は各館ごとに行われているケースが多く、収集分担・保存分担はほとんど行われていないこと、総合目録もつくられていないことなどから、「複数の図書館が一体となった運営をやっている状況はあまりみられない。どこもまだまだ単館主義が基本となっている」という。全域サービスの整備は、ほとんどこれからの問題である。

(4) 職員の状況

これまでみてきたように、貸出しが大幅にふえ、資料費が増額され、購入冊数も多くなる、図書館施設もふえるという状況のなかで、図書館サービスの担い手である職員はどのようにふえたかをみると、表4のとおりである。

(表4) 職員の状況

年	専任職員		専門的職員		専門職 比率	職員一人当たり人口	
	総数	指数	総数	指数		専任	専門
1965	3,023	100	1,089	100	36.0%	17,516	48,622
70	3,464	115	1,370	126	39.5	17,757	44,898
75	5,302	175	2,343	215	44.3	13,770	31,161
80	7,017	232	3,231	297	46.	11,989	26,038
84	8,908	295	4,349	399	48.8	10,044	20,573

(注) 「日本の図書館」より。 4月1日現在

専任職員の数は、3,023人から8,908人へと20年間に約3倍になっている。この3倍という伸び率は、先にみた貸出冊数の増加率(22.6倍)よりも、図書館と移動図書館を合わせた施設の増加率(2.6倍)に近い。サービス拠点の新・増設に際して、辛うじて増員されたという数字である。また、専任職員一人当たりのサービス人口をみると、17,516人(1965年)から10,044人(1984年)に改善されているが、職員数からみれば、20年間に僅か1.74倍にしかなっていない。そして、「公立図書館の望ましい基準(案)」(以下「望ましい基準(案)」<sup>(25)</sup>という)のいう人口5,000人に一人の職員数に対しては、49.8%の到達度である。なお、『日本の図書館1984』によると、市区立図書館でこの基準を超えているところは42市区だけであった。

全体として、貸出冊数の増加に見合う職員の増加が行われていないために、職員一人当たりの貸出冊数は、1983年度で22,568冊であった。1965年度の2,835冊は余りに低く、参考にはならないが、1975年度の13,870冊からでも1.6倍にふえており、職員の業務量がそれだけ多くなっている。そして、職員の負担を軽減し、不足をカバーするために、長期雇用の臨時職員が増加する傾向にある。1984区4月1日現在の臨時職員数は1,434人で、専

任職員の16.1%，兼務職員・臨時職員を含めた職員総数の12.5%という高い構成比率になっている。臨時一人当たりのサービス人口が8,651人になり，望ましい基準（案）の職員数に，現状よりも10%ほど近づくことができる。少なくとも，この程度の定数増が図られなければならない。

専任職員中の専門的職員（司書・司書補）の数は，1,089人から4,349人にふえ，約4倍になっているが，その専門職比率は48.8%と，なお50%にも達していない。専門的職員一人当たりのサービス人口は20,573人で，望ましい基準（案）の7,500人に一人という基準の36.5%という低さである。

全国公共図書館協議会が1982年に行った調査によると，図書館を設置している自治体で司書有資格者の採用試験を行っているところは，都道府県の40を含めて251，全体の26.7%と少ない<sup>(27)</sup>。市区町村だけに限ると23.6%と4分の1にも足りない低さである。しかも，この実施率がここ20年間，ほとんど変わっていないということに問題がある<sup>(28)</sup>。

専門職制度が成立するための基本条件である専門的職員採用試験の実施率がこのような低さでは，専門的職員の増加にもおのずから限界がある。

#### (5) 館長の資格状況

『日本の図書館』に公立図書館の館長の専門職資格の有無が表示されるようになったのは、『市民の図書館』が刊行されて5年後の1975年版からである。それまでは，館長が専門職かどうかということなど，実際には問題にならなかったのであろう。それが，1960年代から70年代にかけての貸出しを基本にすえた図書館サービスの展開によって，市民や行政当局の図書館に対する見方を変え，単なる建物の管理者ではなく，「市民に対する資料提供サービスの責任者<sup>(29)</sup>」としての館長の力働が問われるようになったため，表示されるようになったものと考えられる。

その1975年版と1984年版から新設館を取りだして，館長の資格等を比較したのが表5である。

(表5) 新設館の館長

図書館	館長		専任		兼任		計
	年		専門職	非専門	専門職	非専門	
町村立	74				1	6	7
	83		4	3	2	12	21
市区立	74		5	4		7	16
	83		18	3	9	11	41
計	74		5	4	1	13	23
	83		22	6	11	23	62

公立図書館の現状と課題

1974年度中に新設された23館の内、専任・専門職の館長が配置されたのは、市区立図書館5館（31.3%）だけである。町村立図書館はすべて兼任であった。それが1983年度では、町村立図書館の新設21館中4館（19%）、市区立図書館の新設41館中18館（43.9%）、合わせて62館中22館（35.5%）に専任・専門職の館長が配置されるようになった。

この10年間に、公立図書館の館長の任用形態や司書資格の状況がどのように変わったかを調べると、表6がえられる。

(表6) 館長の専門職資格の状況

図書館	年	館長資格等		専任		兼任				合計	
		専任		非専任		専任		非専任		合計	
		館数	比率	館数	比率	館数	比率	館数	比率	館数	比率
町村立	75	6	2.3%	45	17.4%	8	3.1%	200	77.2%	259	100%
	84	37	9.3	60	15.	14	3.5	289	72.2	400	100
指定 都市立	75	15	36.6	23	56.1			3	7.3	41	100
	84	53	57.	25	26.9	9	9.7	6	6.4	93	100
その他 の市立	75	116	22.	201	38.1	15	2.8	196	37.1	528	100
	84	220	26.9	262	32.	94	11.5	243	29.6	819	100
特別 区立	75	13	14.3	71	78.	5	5.5	2	2.2	91	100
	84	35	24.7	104	73.2			3	2.1	142	100
計	75	150	16.3	340	37.	28	3.1	401	43.6	919	100
	84	345	23.7	451	31.	117	8.1	541	37.2	1,454	100

(注) 1. 『日本の図書館』1975・1984各年版から作製。(4月1日現在)

2. 館長名不明の館を除く。

1975年には、全国919館の内、専任・専門職館長が配置されていたのは、僅かに150館（16.3%）に過ぎなかった。非専門職館長のところが、専任・兼任合わせて741館と80%を超えていたのである。とくに町村立図書館では、94.5%と圧倒的に非専門職館長のところが多かった。1984年には、1,544館の内345館（23.7%）に専任・専門職館長がおかれており、この10年間に7.4%改善されたことになる。専任館長の中で専門職と非専門職の比率が逆転して専門職館長が57%になった指定都市立図書館、ここ10年間の増加分（51館）の43%に当たる22館がふえて、10%程改善された区立図書館など、全般的にふえてきてはいるが、専任・専門職館長のところがなお4分の1に満たない状態である。また、複数館を設置する自治体がふえたこともあって、兼任・専門職館長が大幅に増加し、兼任館長の比率はほとんど変わっていない。

### 3. 貸出冊数の分析

#### (1) 職員数と貸出冊数

人口規模の同じような公立図書館の貸出冊数についてみるため、人口10万以上20万未満の市をとりあげることとする。『日本の図書館1984』によると、人口10万以上20万未満で図書館を設置しているところは90市である。その内、公立図書館としての一般的なサービスをしていない足利学校遺跡図書館、山口市立児童図書館のほか、データの不備な市を除いた79市について、まず、図書館の数と移動図書館の有無で類別すると、次の三つに類型化<sup>30)</sup>できる。

- A：複数の図書館を有する市……………26市（100館と移動図書館21台）
- B：図書館1館と移動図書館を有する市……………39市（39館と移動図書館42台）
- C：図書館1館だけの市……………14市（14館）

(表7) 職員一人当たり人口別貸出密度

人口	貸出密度 類型	1冊	2冊	2冊	3冊	4冊	5冊	6冊	7冊	計
		以下	以下	以上	以上	以上	以上	以上	以上	
5千	A				1	1	2	2	2	8
	B									
	以下									
5千	A			5	4	3	1			13
	B		4	2	1	1				8
1万	C	1								1
1万	A	2	2							4
	B	4	9	4	5					22
1万5千	C	2	5							7
1万5千	A			1						1
	B		4	1						5
2万	C	2								2
2万	A									
	B	2	2							4
以上	C	4								4
	A	2	2	6	5	4	3	2	2	26
合計	B	6	19	7	6	1				39
	C	9	5							14
	計	17	26	13	11	5	3	2	2	79



## 公立図書館の現状と課題

各グループごとに、職員一人当たりのサービス人口と貸出密度の関係をみたのが表7である。職員一人当たりのサービス人口が5千人以下という望ましい基準(案)の職員数を超えているところは、Aグループの8市だけであった。職員一人当たりのサービス人口が1万人以下、すなわち望ましい基準(案)の職員基準の50%を超えているところは、Aグループ21市(80.8%)、Bグループ8市(20.5%)、Cは僅かに1市(7.1%)である。そして、職員一人当たりサービス人口の平均は、Aグループが6,569人であるのに対し、Bグループは12,225人(Aの53.7%)、Cは14,675人(Aの44.8%)となっている。

貸出密度をみても、Aグループの職員一人当たりサービス人口5千人以下の8市は、6冊以上の4市を含め、すべて3冊以上であり、さらに1万人以下の13市と2万人以下の1市を含む22市(84.6%)が2冊以上となっている。Bグループで2冊以上のところは、2万人以下の14市(35.9%)、Cグループはすべて2冊以下である。

貸出密度の最高、最低、平均をグループ別にみると、表8のとおり、Aグループの平均はBグループの1.93倍、BグループはCグループの2.15倍になっている。Cは、最高でも

(表8) 類型別貸出密度

	A	B	C
最高	7.06冊	4.41冊	1.91冊
最低	0.67	0.54	0.28
平均	3.69	1.91	0.89

1.91冊に過ぎない。1市に1館ではもちろん、1館のほかに移動図書館があっても、サービス人口2万人に職員が一人以下の割合では、『市民の図書館』のいう最低のサービスもできないことを示している。

このことが、また、図書館の働きを事実で市民に示すことができず、行政当局の意識も変えることができずに悪循環を繰り返し、図書館に専門的職員がいなくても「混乱を招くという状況ではない」という見方を生むことにもなっているのではないだろうか。

### (2) 専門的職員と貸出冊数

図書館が利用者の求める資料を的確に提供するためには、職員は資料をよく知っていなければならない。利用者は、一般に、その図書館の蔵書がどのように組織され、どのような検索手段でどう探がせばよいかを知らない。仮りに知っていたとしても、そのとき、その図書館にある全蔵書の中からより適な資料を手に入れるためには、職員の援助を受けた方が時間が節約できる。また、利用者は、必要な資料を特定して来館するとは限らないし、求める情報がどの資料に収録されているかがわからない場合も多い。このようなときに、図書館での職員の援助が必要になる。

そこに、図書館に専門的職員が求められる理由の一つがある。しかし、このような知識は、いくら専門職の資格があるからといって、一朝一夕に身につくものではない。図書館のサービス・ポイントでの、利用者の要求にこたえようとする日々の仕事によって鍛えられ、研修を重ね、そして、的確に資料や情報を提供できたときの利用者の喜びに励まされて、専門的職員は育てられる。このような姿勢での仕事と研修の積み重ねのなかではじめ

公立図書館の現状と課題

て、“資料を知り、利用者を知り、利用者と資料を結びつける”<sup>32)</sup>という専門性に裏づけられたサービスができるようになる。一見、簡単そうに見え、誰にでもできそうに思われている貸出し、返却の業務も、実際はそうではない。利用者との対話のなかからその要求の真意を明確にし、その要求に最も適切な資料を選んで提供するという、図書館サービスの中核ともいうべき業務である。そのため、職員は自館の蔵書をはじめ、資料全般に通じていなければ十分なサービスができないのである。したがって、専門的職員の行うサービスは、非専門的職員の行うそれとはおのずから違うはずであり、その違いが利用者の図書館に対する信頼を増し、さらに利用をふやすことにもつながるはずである。

人口10万以上20万未満の市立図書館では、どうであろうか。まず、79市の専任職員中に占める専門的職員の割合を調べてみると、表9がえられる。専門職比率が75%を超えてい

(表9) 図書館類型別専門職比率

%	A	B	C	計
75以上	9	6	3	18
50 "	9	16	5	30
25 "	5	16	3	24
25以下	3	1	3	7
平均	63.3%	50.9%	43.6%	56.3%

るのは、A 9市(34.6%)、B 6市(15.4%)、C 3市(21.4%)、計18市(22.8%)である。そして、人口7,500人に一人の専門的職員という望ましい基準(案)の数値を超えているところは、Aグループの5市(Aの19.2%、全体の6.3%)だけであった。各グループの専門職比率の平均は、Aが63.3%と最も高く、Bは50.9%(Aの80.4%)、Cは43.6%(Aの68.9%)と次第に低くなっている。なお、Cグループの中には、専門職比率が0のところがある2市あった。

次に、表7の職員一人当たりサービス人口5千～1万のところのAグループ13市について貸出密度と専門職比率の関係をみると、貸出密度5冊以上の1市の専門職比率は50%であった。また、4冊以上の3市は76.5%～95.7%であるし、4冊以下の9市は18.2%から84.8%まで分散している。このAグループ13市を専門職比率別に貸出密度の最高、最低と平均を調べると表10のようになる。

専門職比率が25%以下のところは2市であるが、その貸出密度の最高、最低、平均い

(表10) 専門職比率別貸出密度

	～25%	～50%	～75%	75%～
最高	3.24冊	3.42冊	5.18冊	4.74冊
最低	2.	2.01	2.12	2.46
平均	2.56	2.83	3.45	3.95

公立図書館の現状と課題

れも最も低く、比率が上がるにしたがって平均は高くなっている。しかし、表7で見たサービス拠点数や職員数に、専門職比率が貸出冊数に与える影響は鮮明ではない。理由としては、図書館員の専門性が「利用者を知り、資料を知り、これを結びつけるための技術を駆使することによって、常に人門の知識面に働きかける知的労働である」<sup>(33)</sup>のために、数量的に表われにくいことがある。分館や移動図書館などのサービス拠点や購入冊数をふやしたときのように、貸出冊数の増加にストレートに結びつかない性質の働きである。さらに、専門的職員が、集団としての組織的な力量を發揮できているところが少ないということもあるのではないだろうか。

(3) 館長の専門職資格と貸出冊数

比較的条件的に整っているAグループの内、中心館に専任館長が配置されている25市について、館長の専門職・非専門職別にサービス人口一人当たりの図書館費、資料費、同千人当たり購入冊数などの数値をくらべたのが表11である。専門職館長のところで、図書館費の最高3,122円は小平市で、二番目に高い2,185円（東村山市）との間に千円近い開きがある

(表11) 館長資格別数値

自治体数		専門職館長		非専門職館長	
		13市		12市	
図書館費	最高	3,122円		1,605円	
	最低	502		405	
	平均	1,459		913	
資料費	最高	659円		418円	
	最低	79		80	
	平均	262		206	
購入冊数	最高	424冊		261冊	
	最低	49		55	
	平均	177		131	
職員当り人口	最小	3,170人		3,913人	
	最大	15,000		14,615	
	平均	5,361		8,018	
専門職比率	最高	96.3%		84.8%	
	最低	37.5		16.7	
	平均	67.8		54.8	
貸出密度	最高	7.06冊		5.18冊	
	最低	1.17		0.67	
	平均	4.6		2.84	
購入図書回転率	最高	53.1回		33.2回	
	最低	16.4		15.8	
	平均	26.8		22.6	

## 公立図書館の現状と課題

る。参考までに、小平市を除く12市の平均を示すと、図書館費1,310円、資料費250円、購入冊数172冊、職員当たり人口15,734人、専門職比率70.3%、貸出密度4.4冊、購入図書回転率25.4回となる。また、最高値では、図書館費(2,185円)と職員当たり人口(3,769人)が変わるだけである。一部の最低値(職員当たり人口は最大値)を除いて、すべて専門職館長の市の方が高い。各項目の平均値で見ると、図書館費59.8%、資料費27.2%、購入冊数35.1%、職員当たり人口49.5%、専門職比率23.7%、それぞれ専門職館長の市の方が非専門職館長の市を上回っている。また、中心館に専任・専門職館長が配置されている13市(56館)は、2市(4分館)を除いて、分館長にも専門職館長(兼任を含む)を置いているのに対して、非専門職館長の12市(42館)では、1市が1分館に専任・専門職館長を置いているだけで、他はすべて非専門職館長(兼務を含む)であった。このように、複数館をもってサービスを展開しているところでも、専門職館長を配置している自治体の方が物的な面だけでなく、人的な面においても整備が進んでいる結果、貸出密度も4.6冊と非専門職館長のところより62%も高くなっている。

問題は最低値のところである。専門職館長の市の最低値と平均値をくらべると、図書館費は平均の34.4%、同様に、資料費30.2%、購入冊数27.7%、職員当たり人口35.7%、専門職比率だけが少し高く55.3%となっていて、貸出密度は1.17冊と低く、平均の25.4%しかない。非専門職館長のところはさらに効率が悪く、平均の44.4%に当たる図書館費を投入して、貸出密度は0.67冊、平均の23.6%にしかならない。両者とも、せっかく複数館がありながら、投入経費が少な過ぎるために、水準以下のサービスしかできず、悪循環を断ち切れないでいる。

### 4. 館長の役割

図書館の効率的運営とは、図書館の全機能を挙げて、求められた資料を迅速かつ的確に提供できるようにすることである。そのためには、豊かな資料をもつとともに、市民の利用しやすいようにサービス拠点が市域に配置されていて、資料の円滑な流れが保障されていなければならない。と同時に、すべての職員がどのサービス拠点でも同じようにサービスができるよう組織されていなければならない。

市域にいくらサービス拠点がはりめぐらされていても、それらが個々バラバラにサービスしていたり、職員によって利用者への対応が違ったりしては、利用者は混乱し、図書館への不信感を募らせて、遂には図書館を離れていけらる。

市民の求める資料を提供するためには、個々の図書館単独では不可能であり、図書館間の協力態勢が整えられる必要があるが、それよりもまず、その市の図書館が所蔵するすべての資料を市民の利用に供することができるよう、各サービス拠点が一つの図書館として機能するようしくみがつくられていなければならない。そして職員の間にも、その図書

## 公立図書館の現状と課題

館のサービス方針や目標についての理解を深め、各自の役割を明確にして、その目標の具体化への協働をつくりださなければ成果は上がらない。この状況をつくるのは、館長の重要な仕事である。

図書館法は、その第13条第2項で「館長は、館務を掌理し、所属職員を監督して、図書館奉仕の機能の達成に努めなければならない」と規定している。「図書館奉仕の機能の達成」とは、貸出しやレファレンスをはじめとする様々な図書館サービスを通じて、市民の知る自由、学習する権利を保障することである。そのためには、資料の収集や組織を含むすべての奉仕活動はもちろん、財務、庶務、施設の維持管理など、あらゆる業務が「資料の提供」という基本的機能の達成に関連づけて処理されるよう、館長は「館務を掌理」しなければならない。また、その基盤となる図書館サービスの中・長期計画も作る必要がある。要するに、館長は「単なる建物の管理者だけではなく、市民に対する資料提供サービスの責任者である」<sup>34</sup>。それ故にこそ、館長には、経験ある司書有資格が求められているのである。これは、国庫補助を受けるためにではなく、市民の生活に役立つ公立図書館の経営のために必要な最低の条件である。図書館法制定当時の文部省社会教育局長であった西崎恵は、その提案説明のなかで、第13条第3項に国庫補助を受ける図書館の館長についての資格要件を規定したのは、「特に館長の任務の重要性に鑑み」て設けたものであって、「これは図書館事務の特殊性によるものでありまして、館長として実際に即する適切な運営を行うための必要条件と考えるのであります」<sup>35</sup>といている。西崎恵はまた、その著書『図書館法』のなかでもこの規定に触れて、「国から補助金を支出する場合に審査の基準となる公立図書館の設置運営の最低基準に到達しないものについては、徒らに館長の資格のみを要求しても無理であるから」<sup>36</sup>、補助金を受ける公立図書館の館長に限ったといている。そして、この資格要件が定められた背景には、「従来のが国の図書館活動をみる時、館長に余りに素人が横すべりしたために色々な障害の起った事例もあり」<sup>37</sup>という。この状況は、公立図書館の専任・専門職館長が僅か23.7%（表6参照）しか配置されていない今日、35年前とそんなに変わっているとは思えない。というより、図書館建設に際して国の補助を受けようと思っても、「これら有資格者が職員の中から充当できないため、新採用の形をとらざるを得ない状況である」、「その対応に苦慮している」というごく一部の自治体当局者の声をもとに図書館法等の改正を迫る動きがある分、より厳しくなっているといえよう。

このような時にこそ館長は、「市民に対する資料提供サービスの責任者」としての自覚を強める必要がある。市民の税金で設置運営されている公立図書館を経営する者として、行革の時代ならずとも、常に効率的経営を念頭におかなければならないのは当然である。しかし、効率的ということは、何でも安ければよいということではない。地方自治経営学会でさえも、『公・民のコスト比較』<sup>38</sup>のなかで次のようにいっている。

## 公立図書館の現状と課題

「直営」から「民間委託、パート、嘱託等」への切り替えは、単にコストが低いからというだけで安易に行われるべきではない。

- ① 「直営」より「委託、パート、嘱託」の方が望ましいのは、どのような業務なのか。
- ② 住民サービスの面は十分確保されるか、低下することはないか。
- ③ 委託によって実際に人員減等、経費節減の効果が出るのか、職員が楽をするという結果だけになっていないか。

など、総合判断の上に立ってなされなければならない。

「住民サービス」すなわち図書館サービスが十分に確保できるかどうか、図書館経営を見直す際の重要なポイントである。資料提供サービスは、職員の専門的な知識のうえに、たゆまざる研修と永年の経験の積み重ねがあってはじめてできる仕事である。その研修と経験の蓄積が保障されない「民間委託、パート、嘱託等」にはなじまない。それに、経費が少なすぎると『市民の図書館』の指摘するとおり、「常に悪循環をくり返すことになり、非常に多くの無駄が生まれる」のは、これまでにみてきたとおりである。減量経営、効率的経営の名目で、予算の削減、図書館サービスの見直しと縮小など、さまざまなしめつけが強まることが考えられるが、館長は常に長期的展望をもって、市民サービスにプラスか否かを判断の尺度とし、マイナスになることはしないという勇気が必要である。時には、行政当局と対立せざるを得ないこともあるだろう。そのときでも、図書館サービスの実績とその背景にある市民と職員の支持をもとに、図書館の働きについての理解を得るため、粘り強く説得すべきである。そのためにまず、図書館サービスの中核である貸出しを伸ばさなければならない。例えば、Cグループ1市の状況をみると、資料費がサービス人口一人当たり80円と79市平均（151円）よりかなり低いにもかかわらず、購入図書平均単価が異常に高い。2,714円を筆頭に2千円以上が3市、1,500円以上が7市あって、平均が1,622円、79市の平均（1,346円）を大きく上回っている。ここに悪循環を断ちきる当面の手がかりがあるように思われる。

## 5. おわりに

これまでみてきたように、折からの厳しい地方財政のもとでも、先進的な図書館サービスを実践しているところの条件整備は進んでいるし、図書館の新增設も各地で行われている。

一方、依然として『市民の図書館』のいう水準以下のサービスに低迷しているところが大多数であることも明らかになった。先進的な活動をしている図書館の行政当局にはじめから、図書館活動への理解があったわけではない。専門職館長を先頭に、専門職員を中核とする職員集団が『市民の図書館』の理念に基づいて貸出しに力を入れ、伸ばし、その

## 公立図書館の現状と課題

ことを通して、「市民に公共図書館の基本的機能を事実によって理解してもらうことができ<sup>(42)</sup>」、図書館の有用性に気づいた市民の声が議員や行政当局を動かして、図書館政策を発展させてきたのである。また、このような実践が周辺の未設置自治体の住民に刺激を与え、図書館づくり運動を芽生えさせたところも多い。望ましい循環は、図書館職員と市民が力を合わせて獲得してきた成果である。

現在、水準以下のサービスしかしていない70%近くの図書館は、その働きが多くの市民に見えていないだけに、より厳しい行革の波に洗われるのではなかろうか。今こそ、市民のための図書館を守るために、『市民の図書館』に依拠したサービスを展開し、市民の理解と支持が得られるように努めなければならない。

### 注

- (1) 公立図書館とは、図書館法第2条第2項によれば、地方公共団体の設置する図書館のことをいうが、ここでは、市区町村立図書館の意味で使用する。都道府県立図書館は含まない。
- (2) 日本図書館協会編『日本の図書館・1983』同協会 1983 P.16-7 による。
- (3) 日本図書館協会編『市民の図書館』同協会 1976 P.119。
- (4) 『日本の図書館 1983』による。
- (5) 『図書館年鑑 1985』日本図書館協会 1985 P.15, 30-31, 39, 48, 64 などで、福島、長野のほか、各地の状況が報告されている。
- (6) 地方自治経営学会編『国が妨げる自治体行革』（地方自治経営シリーズ1）中央法規 1985 「はしがき」より。
- (7) 同上 P.33-103 昭和59年5月に発足した地方自治経営学会が最初にとりあげた研究事業の報告書で、同年10月に発表された。
- (8) 図書館法第13条第3項は、国から補助金を受ける公立図書館の館長は、司書となる資格をもち、3年以上（都道府県立図書館と指定都市立図書館）または1年以上（その他の市立図書館）の経験があること義務づけている。また、同法施行規則第11条で館長は、専任かつ有給の者でなければならないとされている。  
同法施行規則第16条は、国の補助金を受ける場合の司書及び司書補の数を、人口に応じて定めている。
- (9) 『国が妨げる自治体行革』 P.52
- (10) 同上 P.65
- (11) 「ユネスコ公共図書館宣言」（1972改訂）今まど子訳より。
- (12) 『市民の図書館』 P.19
- (13) 『日本の図書館』 1966, 71, 76, 81 および 84 各年版より。
- (14) 1968年版から廃止された。
- (15) 森耕一『調査と統計』（シリーズ・図書館の仕事4）日本図書館協会 1974 P.118-9 また、同書の改訂版として1985年に出された同一著者の『図書館サービスの測定と評価』（日本図書館協会） P.234-6 にも詳しい。
- (16) 『日本の図書館1977』の P.8 に、「51年度は、全市区町村立図書館の貸出し総冊数が、ついに奉仕対象人口を越えた年として、記録に残る年である」と書かれている。
- (17) 日本図書館協会編『中小都市における公共図書館の運営』同協会 1963 P.22
- (18) 公共図書館振興プロジェクトは、日本図書館協会が、市立図書館のすぐれた活動や経験を交流し、その成果をひろく全国に普及し、わが国公共図書館の水準を高めることを目的に、1968, 9年に取

## 公立図書館の現状と課題

り組んだ事業。その報告『市立図書館の運営——公共図書館振興プロジェクト報告』が、『市民の図書館』として、1970年に刊行された。

- (19) 東京都の図書館振興策「図書館政策の課題と対策」は、1971年から都の「中期計画」にくみこまれ、都下市町村の図書館建設と資料費に対する補助が行われた。都財政の窮迫のため、1976年で打ち切られたが、この年に、市の未設置解消、人口の2倍の貸出を達成するなど、全国に与えた影響は大きい。
- (20) 『市民の図書館』 P.112
- (21) 『出版年鑑』出版ニュース社 1968年版および1985年版より。
- (22) 『日本の図書館 1984』より。
- (23) 若杉秀子他、複数の図書館施設の調査——図書館のシステム化に向けて——『図書館学会年報』30(1) 1984 P.33-42
- (24) 同上 P.34
- (25) 図書館法第18条の規定に基づいて、文部大臣が図書館の健全な発達を図るために定めることとされている公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準。『市民の図書館』の考え方を継承した「公立図書館の望ましい基準（案）」がつくられ、1972年9月に社会教育審議会に報告、承認されたままになっている。
- (26) 『日本の図書館』では、総数だけが示されていて、個々の館における雇用状況はわからない。全市区町村立図書館の臨時職員数は、1975年の551人から、1980年817人（66.4%増）、1984年1,434人（56.4%増）になっている。
- (27) 『公立図書館職員の司書職制度、調査報告書』日本図書館協会 1985 P.8
- (28) 同上 P.17
- (29) 『市民の図書館』 P.96
- (30) 森耕一 公立図書館の発展とその課題——イギリスと日本の比較——『京都大学教育学部紀要』第30号 1984 P.13で、図書館の整備状況によって三つのグループに分けておられるのを使わせていただいた。
- (31) 『国が妨げる自治体行革』 P.216 本書 P.215～94 にわたって、地方自治経営学会が1984年8月に行った「自治体行革を阻害する国の側の要因」（実態調査）に自治体から寄せられた回答が抄録されている。
- (32) 『図書館員の専門性とは何か——委員会の記録』日本図書館協会 1976 P.107-8
- (33) 同上 P.108
- (34) 『市民の図書館』 P.96
- (35) 西崎恵『図書館法』、日本図書館協会 1975 P.38
- (36) 同上 P.80
- (37) 同上 P.81
- (38) 『国が妨げる自治体行革』 P.216 国庫補助を受ける際の館長の資格要件を満たす職員が自治体にいないため、新採用をしたり、対応に苦慮しているという2市の報告、司書の定数確保にも問題があるという2市の声が紹介されている。
- (39) 地方自治経営学会編『公・民のコスト比較』（地方自治経営シリーズ）中央法規 1985
- (40) 同上 P.24
- (41) 『市民の図書館』 P.117
- (42) 同上 P.19