

2011年12月14日

No.016

「新しい公共」時代の公立図書館

筆者は、指定管理者の社員として公立図書館に2年間勤務し、その後、地方自治体に常勤嘱託職員として勤務している。以前より、地域活性化の観点から、地域における情報拠点・文化拠点としての図書館・博物館の役割および地域資源との連携に関心を持ってきたが、公民連携の現場に立場を変えながら携わるなかで、特に図書館の潜在力を実感する機会が多かったことから、その経験に基づき、これからの公立図書館の役割について考える。

なお、本稿は、地域における公立図書館の役割を部分的に取り上げるもので、図書館が持つべき機能についての総合的な議論を目的としているものではないことを申し添える。

氏名 寺井素子 東洋大学 PPP 研究センター リサーチ・パートナー

1. 公立図書館の定義と役割

図書館は、日本の「図書館法」によれば、「図書、記録その他必要な資料を収集し、整理し、保存して一般公衆の利用に供し、その教養、調査研究、レクリエーション等に資することを目的とする施設」とされており、利用者の種別によって、国立図書館 (national library)、公共図書館 (public library)、大学図書館 (academic library)、学校図書館 (school library media center)、専門図書館 (special library)、その他の施設に設置される図書館に分けられる。

この中で、公共図書館とは、「図書館法」を根拠法として設置される地域住民に図書館サービスを無料で提供する図書館で、自治体が設置する「公立図書館」と、法人等が設置する「私立図書館」の総称である。公立図書館は、都道府県や市町村が設置する図書館であり、同一の自治体内でも住民にきめ細かくサービスを提供するために分館等を設置する場合もある。公立図書館が実施する図書館サービスの内容は、図書のほか視聴覚資料等の貸出、地域に関する情報の提供、レファレンス・サービス (調べ物支援・参考調査業務)、インターネットの情報アクセス・サービス (PC端末の設置)、各種の講習会や講演会、お話し会などのイベント等がある。高度経済成長期を通じてその提供サービスは質量ともに拡大し、話題作を複数冊揃えて貸し出す「無料貸本屋」化への批判もあるが、市民にとってもっとも身近な公共施設の一つとして地域において確固たる地位を築いており、なくてはならない社会インフラとして認識されている。そのため、厳しい財政状況の昨今にあっても、従来のサービス水準の維持と時代の変化に合わせたニーズの変化や多様化への対応が求められ、予算が減少するなかで、いかに蔵書等の充実を図るか、また、非正規化が進む雇用環境を改善し優秀な人材を確保・育成するか等が課題となっている。国は違おうが、厳しい財政状況における図書館の存続については、英国において公共図書館 (21館) の閉鎖計画に対し高等法院が違法との判決を下し、英国議会下院の委員会

が調査を行うという報道があった。今後の動向が注目される¹。

図表 1 公共図書館の設置状況

公共図書館集計(2010年)

項目名	都道府県立	市区立	町村立	広域市町村圏	私立	合計
設置自治体数(設置率)	47(100)	796(98.4)	501(53.2)			
図書館数(回答館数)	62	2,526	587	1	20	3,196
専任職員数						
計	1623	9527	884	2	78	12114
司書・司書補	942	4712	498		36	6188
兼任職員数						
計	18	733	537	2	16	1306
司書・司書補	7	88	43		5	143
非常勤						
計	558.9	6854.8	596.5	9	14.8	8033.9
司書・司書補	420.7	4560.2	377	2	2	5362
臨時						
計	264.8	5788.8	1201.4		6.7	7261.7
司書・司書補	141.8	2213.4	463.5		3.1	2821.9
委託・派遣						
計	191.5	6660.7	340.9		3.6	7196.7
司書・司書補	155.5	3570.8	166.8		2	3895.1
蔵書冊数(千冊)	42128	306711	42483	118	1853	393292
年間受入資料数(千点・種)						
図書計	1244	14980	1849	4	18	18095
うち購入図書	781	12341	1506	3	9	14640
新聞	5	27	4			35
雑誌	94	242	36		2	375
来館者数(千人)	19344	248276	22158	190	111	290078
個人貸出						
登録者数(千人)	4064	43886	4711	19	26	52706
貸出数(千点)	19400	639506	52445	227	138	711715
団体貸出数(千点)	1034	16168	2849	4	5	20060
予約件数(千件)	1,306	78,463	1,611	2	1	81,382
決算額(億円)						
経常的経費	103 2283	982 3997	98 8973	2429	2 2372	1187 0054
臨時的経費	4 6222	150 4133	4 2404		38	159 2797
資料費(経常)	28 8750	249 2104	28 8220	989	4118	307 4181
うち図書費	22 6131	184 5177	22 4490	555	1847	229 8200
臨時資料費	2986	12 6995	2599			13 2579
予算額(億円)						
経常的経費	106 1893	1014 3277	98 6671	2375	2 4440	1221 8656
臨時的経費	5 6033	90 5403	12 1096		320	108 2851
資料費(経常)	26 8778	229 1550	27 3877	881	6539	284 1626
うち図書費	20 7897	173 3091	20 7971	450	2205	215 1614
臨時資料費	9501	8 1667	5020			9 6187

注) *『日本の図書館』2010年版の集計数値。

*館において回答のない項目がある。集計の際、四捨五入しているため計と内訳の合計は一致しない場合がある。

設置自治体数(設置率):2010年4月1日現在

図書館数:2010年4月1日現在の図書館数。

職員数:2010年4月1日現在。非常勤、臨時、委託・派遣職員は、年間実働時間1500時間を1人として換算。

蔵書冊数:2010年3月31日現在

年間受入資料数、来館者数、登録者数、貸出数、団体貸出、予約件数は、2009年度実績。

決算額:2008年度決算額

出典:日本図書館協会 HP「日本の図書館統計」

2. 地域情報の集積機能

公立図書館が実施するサービスの中で、地域活性化の観点から第1に注目したいのが、「地域に関する情報の提供」である。高度経済成長期にあらゆる分野で効率化が進められ、「国土

¹国会図書館カレントアウェアネス・ポータル「英国の自治体の公共図書館の閉鎖計画に対し、高等法院が違法との判決」(2011年11月18日)、「英国議会下院の委員会が公共図書館閉鎖についての調査を開始へ」(2011年11月25日)

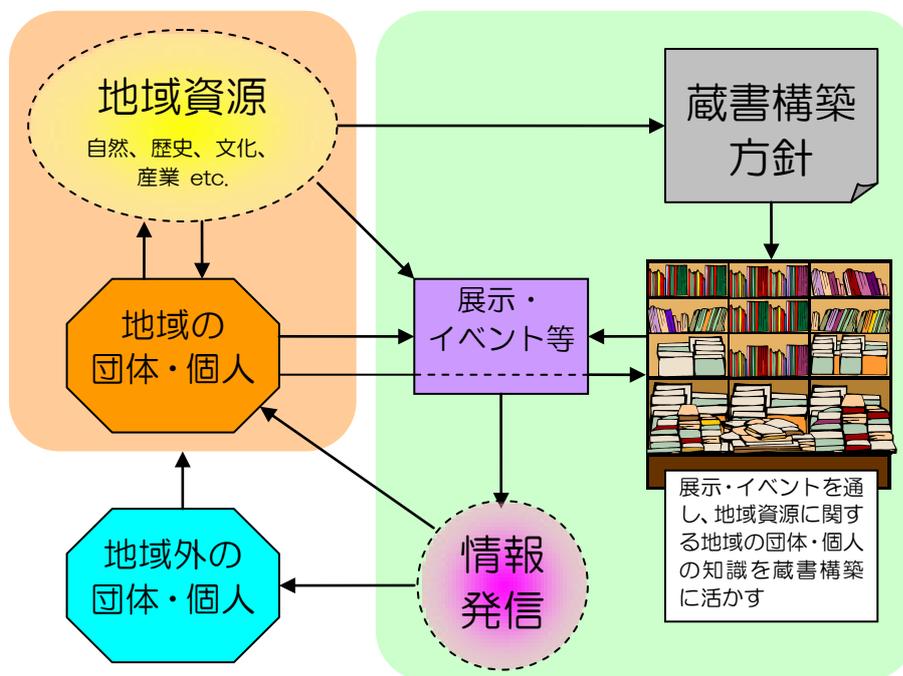
の「均衡ある発展」の考え方に基づく金太郎飴型の公共施設やインフラの整備が進められる一方、地域固有の文化が忘れられ、失われてきたが、日本社会全体が成熟期に入り、地域の個性や多様な価値観が見直されるなかで、地域情報を収集・保存、さらに活用することの重要性はこれまで以上に高まっている。このことは、地域間競争における差別化のための付加価値の再発見という目的以前に、地域住民の安全・安心という観点からも重要であることは、東日本大震災において、津波に関する過去の記録や伝承の継承と活用の重要性が再認識されたことから明らかである。地域で発行され、局所的に流通・消費される資料（地域資料）の収集および体系化を得意とするのは、多くの地域において公立図書館であるから、その役割を再認識すべきであろう。公立図書館の整備が高度経済成長期の「均衡ある発展」の賜物であることは、皮肉なことではあるが。なお、ポーンデジタルの資料が増えるなか、紙媒体の書籍だけでなく、地域ポータル等、地域の主要なウェブサイト等の収集・保存も今後、対象としていくと同時に、地域資料の保存と活用の観点から、紙媒体資料のデジタル化、さらには博物館資料等のデジタル化事業との連携も進めていく必要があり、大きな課題となっている。

また、地域の情報を集め内外に発信する機能を公立図書館が持ち合わせているケースも多いものの、基本的には、公立図書館は特定の地域の住民を対象とした社会インフラとして位置づけられてきた経緯から、特別に重視して行っている館は多くなく、また、インターネットの発達等で情報発信の可能性が広がる反面人員は削減される一方であり、基幹業務以外に割く時間も人材もない、という館が殆どであると思われる。従って、情報発信の方法等については、まだまだ伸び代があるのではないだろうか。その潜在的な可能性に対して、現状では、広報（Public Relations）を得意とする、あるいは意識的に取り組んでいる図書館は決して多くない。このことは、1990年以降、図書館業界の関係誌で時折広報の特集が組まれてきた一方、図書館における広報に関する研究文献が極めて少ないことから伺い知ることができる²。

情報収集・発信や広報を積極的に行っている例として、千代田区立千代田図書館では、2006年のリニューアルにあたり、5つのコンセプトの1つに「千代田ゲートウェイ」を掲げ、文字通り地域への入口としての図書館を提案している。同館では、専門的な訓練を受けたコンシェルジュが、図書館や隣接する古書店街の案内所で、図書館のみならず街の案内を行い地域の窓口機能を担うとともに、広報の専門スタッフが中心となって館報やニュースリリース、ブログなど様々な媒体を使って情報発信を行っている。また、集めた情報をもとに、多様な主体との連携による展示やイベントを通して地域資源の紹介する（すなわち展示やイベントを情報発信の媒体として活用する）と同時に、そのプロセスで、連携する地域の団体・個人から情報を得ることにより、展示やイベントの内容（地域資源）に対応する蔵書の「穴」の発見や、最新情報の取得が可能となり、一見副次的な活動に見える情報収集・発信活動が、図書館の根幹をなす蔵書構築にも一役買っている。

² 仁上幸治「CA1728 研究文献レビュー 図書館の『広報』は進化しているか？—説明責任と自己アピールの時代に求められる理論と実践—」カレントアウェアネス NO.305 (2010年9月)

図表2 展示・イベントを介した蔵書構築のイメージ図



リアルな地域との連携は、全国の公立図書館で様々な取り組みが行われており、一例として、2010年7月にオープンした小布施町立図書館（通称：まちとしょテラス）は、「学びの場」「子育ての場」「交流の場」「情報発信の場」という4つの柱による「交流と創造を楽しむ文化の拠点」として、各種イベントの実施や地元の方100人のインタビューの電子書籍化を行うなど、小布施文化や地域活性化の拠点としての活動を進めている点が評価され、NPO 法人知的資源イニシアティブにより Library of the Year 2011 の優秀賞に選ばれている。

一般論として、特に、観光分野との連携には、情報発信などにおいて様々な可能性がある。貴重な地域情報が掲載されている過去のポスターやパンフレット等を図書館が収集・保管することにより、一般に最新情報だけを扱う観光分野が苦手とする収集・保管機能を補完することが考えられるほか、自治体の規模や図書館の立地等の条件によっては、図書館そのものが観光政策の拠点にもなりうる。

現在、国立国会図書館では、資料のデジタル化が進められているが、それとともに、市町村立図書館、都道府県立図書館、国立国会図書館の役割分担とネットワーク化が進み、地域の資料に世界各地からアクセスしやすい仕組みが実現すれば、ますますその役割に期待が高まる。

地域情報のポータル機能との関連では、MLA連携（MLAはMuseum, Library, Archiveの略。博物館・図書館・公文書館の連携）の議論がある。欧米では主にデジタル化やメタデータの共有による横断検索機能の充実といった観点から論じられることが多いようだが、日本では、

アナログの取り組みが並行して議論されている点が興味深い。その背景には、厳しい財政状況のなかで、それぞれの機能を個別に確保・維持することが難しいという、多くの自治体の事情も影響していると思われるが、情報発信・資源活用の観点からは、むしろ単一目的の施設ではなく、複数の目的を持つ施設やウェブサイトにアドバンテージがあるとも言え、各地域の事情に合わせた様々な MLA 連携の試みが期待される。

3. 地域における全国・世界への情報窓口

第2に注目するのは、図書館の基幹業務の一つともいえる、レファレンス・サービスである。

図書館は、歴史の中でさまざまな状況に置かれてきたが、いかなる状況の下でも、すべての人たちに情報を提供するのが「図書館の自由」であるという考え方がアメリカで生まれ（「図書館の権利宣言」1948年）、またユネスコにおいても、1949年に採択された「公共図書館宣言（UNESCO Public Library Manifesto）」では、公共図書館は民主主義を支える普遍的な教育を人々が生涯にわたって学ぶことのできる機関であると定義された。日本では、社団法人日本図書館協会により「図書館の自由に関する宣言」が1954年に採択され、あらゆる種類の図書館が守るべき自律的規範として広く支持されている。

こうして、本が貴重なものであった時代に特定の人たちを対象としていた図書館が広く一般に開放されるようになると同時に、戦前・戦中の検閲制度へ反省から政治的・思想的な中立性が重視されるようになり、さらには、地域間格差を解消するための相互貸借制度もできていく。図書館は、地域における世界への情報窓口の機能を獲得したのである。

情報とそのアクセス方法が整備されると、個別の目的に応じて相応しい情報にアクセスするための支援が求められるようになり、図書館司書の専門分野の一つとして、レファレンス・サービスが確立されていく。レファレンス・サービスにより提供される参考情報は、書籍だけでなく、ウェブサイト等も含まれる。具体的な事例は、国立国会図書館のレファレンス協同データベース等で見ることができる。

このようにして、公立図書館には、中立的な立場で様々な情報を一定のルールに則って整理し、提供するノウハウが蓄積されてきた。インターネットの普及によって、誰もが簡単に情報を入手・発信できるようになり、基礎的な調査において、紙媒体の本や図書館の存在感が希薄になっていることは否めないが、むしろ、氾濫する情報の中から必要な情報を選び、信頼性を判断する能力が求められるようになった。その手助けをしてくれるのが、図書館のレファレンス・サービスなのである。

なお、前出のユネスコ「公共図書館宣言」の1994年の改訂版（94年版）では、公共図書館は地域の情報サービス拠点として位置づけられている。

4. 行政支援サービスの可能性

国および自治体が厳しい財政状況にあって、全国一律の公共サービスの実施がもはや不可能であることは、総論としては異論のないところであろう。公共施設やインフラの老朽化が進む

なか、今後ますます、公共サービスの取捨選択と、より効率的・効果的な手法選択を行っていく必要がある。これまでは、所管省庁や都道府県からの指示や情報に基づき事業実施を行なえば間違いなかったが、これからは、地域の事情を熟知した各自治体レベルで情報を収集し、政策立案を行っていかなければならない。その際、政治的あるいは思想的なバイアスのかからない中立的な立場から情報収集の支援を行えるのが、公立図書館であり、レファレンス・サービスの一つの発展形である「行政支援」は、今後ますます重要になってくると思われる。「行政支援」は、文字通り、行政職員の業務を支援することで、具体的には、庁内レファレンス・サービスの実施、庁内各課との連携による事業展開、地域情報の収集・整理・提供・保存・発信、行政職員向け情報活用講座等がある³。

しかし、他の行政機関に勤務する職員の間では図書館が行政執行上の情報源になっておらず、図書館は本を無料で貸すところ、住民の生死に関係しない施設、といった程度に認識されていることが多い。図書館側に行政支援をできる人材がない、ノウハウがない、余力がない、といった課題もあるが、行政支援の取り組みを通して、レファレンス能力の向上など図書館職員の人材育成効果が期待できるほか、行政職員の図書館に対する理解をより深めてもらうことも可能であり、さらに、中立的な立場で情報を提供することにより、間接的に効率的・効果的な公共サービス実施に貢献できる。一例として、藤沢市総合民図書館では、2011年9月より、職員向けの「図書館かわら版」を庁内ポータルサイトに掲示し、図書館の業務への活用を提案している。

5. 「新しい公共」と図書館

こうした機能は、行政職員だけでなく、議員にとっても重要なものであるはずである。地方自治法第百条では、議員の調査研究に資するため、図書室を附置し国や都道府県から送付を受けた官報、公報及び刊行物を保管して置かなければならない、と定められているが、地方分権の流れにあって、より多様な資料や情報が必要とされる一方、多くの自治体にとって、厳しい財政状況のなか公立図書館と並行して資料の充実を図り独自に司書等の専門職員の設置を行うことは難しいと考えられることから、公立図書館がその機能を補完することも必要となってくるのではないだろうか。

また、市民参加や市民自治が重要なキーワードとなっている昨今においては、市民への情報提供機能も重要性を増すと思われる。行政職員、議員、市民が同じ情報にアクセスできる環境整備の意味合いも大きい。なお、地方自治法第百条では、議会図書室は「一般にこれを利用させることができる」とあるが、市民にとって、公立図書館と比較し議会図書室の敷居は高く利用しにくいことから、公立図書館において議会図書室の資料・情報へのアクセスを確保できることが理想的である。

市民参加や市民自治の文脈における公立図書館の可能性については、東洋大学大学院経済学

³ 第8回図書館総合展フォーラム要約資料 斉藤誠一「行政支援サービスをはじめよう！」(2006年11月26日) 図書館流通センターHP

研究課公民連携専攻が2011年8月に実施した「国際シティ・マネージャー協会（ICMA）との連携による公開講座」に参加した際、メイン講師を務めたロン・カーリー氏（ICMA 最高オペレーション責任者）が同じ観点から公立図書館に注目されていることを知り、確信を強めたところである。同氏が注目されたのも、公立図書館の持つ中立性であった。ここでいう公立図書館の中立性とは、完全に中立な立場で書かれた本はない、という前提に基づき、同じ主題についてできるだけ多様な立場で書かれた本を選定し、提供するといった意味合いである。

ちなみに、中立性は、自治体運営のプロであるシティ・マネージャーに求められる重要な要素でもある。市長に雇われる場合もあるが、議会に雇われる場合、その求められる中立性とは、政治的な中立である。シティ・マネージャーは、政治的な理由により市民にとって必要な事業が止まってしまうことがないよう、自治体の運営を取り仕切る。そのため勤務する地域において特定のコミュニティに属したり密な人間関係を築いたりすることを避ける必要があり、非常に孤独な仕事だ、とも言われる。こうしたシティ・マネージャーは、米国の自治意識の高い地域において、地域住民によって構成されるネイバーフッド・アソシエーションといった組織が、自分たちが暮らしている地域の課題は、まずは自分たちで解決しようという発想に基づいて活動している⁴実情を客観的に把握しており、公立図書館による課題解決型サービスの潜在的なニーズが高いと感じているのではないだろうか。

文部科学省「これからの図書館の在り方検討協力者会議」による「司書資格取得のために大学において履修すべき図書館に関する科目の在り方について（報告）」（平成21年2月）でも、「図書館は、住民の身近にあって、図書やその他の資料を収集、整理、保存し、その提供を通じて住民の学習を支援するという役割に加え、特に近年は、地域が抱える課題の解決を支援するための図書館サービスを行うことが求められている。」ことが指摘され、これからの司書の養成内容に必要な新たな視点の一つとして、「自治体行政・施策の中に図書館を位置付け、関係機関・団体と連携・協力して、地域や住民の課題解決の支援に取り組むには、図書館の役割を定めた法制度、自治体行政の制度・政策、生涯学習の制度・政策に関する知識の充実が必要である。」と記載されている。

ここで、公民連携とセットで取り上げられることの多い「新しい公共」について整理してみると、鳩山政権により提唱された「新しい公共」とは、厳しい財政状況のなかで社会の成熟とともに多様化するニーズに対応するため、これまでの行政により独占的に担われてきた「公共」を、市民・事業者・行政の協働により実現していこうという考え方である。一般論として、公共サービスに関するノウハウや情報は官が独占的に持っているが、個別の事業やその目的を実現するための代替手段に関するノウハウは多様化し、市民や事業者に様々なレベルで蓄積されている。しかし、そうしたノウハウは、官側で必ずしも把握・検討されておらず、公共サービスに十分活かされていない可能性があり、このような課題意識のなかから、我孫子市をはじめとする複数の自治体において、アイデア提案制度等を通じて、そうした民間のノウハウを引き

⁴ 富田清行「公共を担うのは誰なのか～ポートランドを訪れ、日本の自治を考える～」東京財団 HP（2011年9月1日）

出し、より効率的・効果的に公共サービスを実施していこうという取り組みもある。

解決すべき課題や市民のニーズ、そしてそのために活かせる民間のノウハウは、地域によって異なる。このため、「新しい公共」の考え方に基づく公民連携による公共サービス（またはその代替となるサービス）の実施にあたっては、具体的な手法や役割分担を、それぞれの自治体がオーダーメイドで考えていかなければならない。そのためには、国内外の事例について、様々な角度から調査し、検討する必要があるだろう。その際、公立図書館の持つ、中立的な立場で情報へのアクセスを手助けする機能、すなわちレファレンス・サービスが活用できる。つまり、レファレンス・サービスの充実を通し、「新しい公共」の実現、すなわち、フラット化した社会で、行政組織、議会、市民のあらゆる階層が平等に情報を共有し、ともに公共をつくっていく時代に、図書館が果たせる役割は大きいのである。🌈

《参考文献等》

- ・ 文部科学省「これからの図書館の在り方検討協力者会議」による「司書資格取得のために大学において履修すべき図書館に関する科目の在り方について（報告）」（平成 21 年 2 月）
- ・ 国立国会図書館 HP「デジタル情報資源ラウンドテーブル」（2011 年 11 月 30 日現在）
- ・ 社団法人日本図書館協会 HP（2011 年 9 月 27 日現在）
- ・ 第 13 回図書館総合展 図書館政策フォーラム「電子書籍時代の図書館一次世代の文化創造に向けて 第 1～3 部」（2011 年 11 月 10 日開催）および同公式サイト（2011 年 11 月 30 日現在）
- ・ 杉本重雄「デジタルアーカイブへの期待と課題—コミュニティの違いを越えた知的資源の保存に向けて—」国立公文書館『アーカイブズ：第 45 号』36p（平成 23 年 10 月）
- ・ 仁上幸治「CA1728 研究文献レビュー 図書館の『広報』は進化しているか？—説明責任と自己アピールの時代に求められる理論と実践—」カレントアウェアネス NO.305（2010 年 9 月）
- ・ 国会図書館カレントアウェアネス・ポータル「英国の自治体の公共図書館の閉鎖計画に対し、高等法院が違法との判決」（2011 年 11 月 18 日）、「英国議会下院の委員会が公共図書館閉鎖についての調査を開始へ」（2011 年 11 月 25 日）
- ・ 富田清行「公共を担うのは誰なのか～ポータランドを訪れ、日本の自治を考える～」東京財団 HP（2011 年 9 月 1 日）
- ・ 第 8 回図書館総合展フォーラム要約資料 斉藤誠一「行政支援サービスをはじめよう！」（2006 年 11 月 21 日）図書館流通センターHP
- ・ NPO 法人知的資源イニシアティブプレスリリース「Library of the Year 2011 優秀賞の決定および最終選考について」（2011 年 9 月 22 日現在）