

企画記事

変わりゆく公立図書館の明日を考える 官民協働で地域の文化と知を育む

香取市職員組合 板倉 安成

■はじめに

この記事を書いている頃、政府から新型コロナウイルスによる緊急事態宣言が発令され、県内の公立図書館もほぼ全てでサービスを休止せざるをえない状況となっている。本来、市民に自宅待機を要請する中で、図書館の果たせる役割は大きいはずだが、不特定多数の利用者が入館し、利用者との対面を基本とする形態は、はからずもその限界を露呈する形になってしまった。

この記事が掲載される頃には、状況が好転していることを願うと同時に、こうした事態を新たな図書館サービスの在り方を模索する上での契機としたい。

■図書館とは何か

さて、公立図書館（以下、図書館）について皆さんはどれほどご存知だろうか。大抵の図書館は朝9時頃から夕方6時くらいまで、年末年始や蔵書点検期間を除けば、週一日設けられた定休日以外ほぼ毎日開館している。また、幅広い年齢層に向けた資料が取り揃えられており、資料の種類も多岐にわたり、しかもこれらは全て無料で利用できる。条件つきであれば、有料で複写（コピー）することも可能である。

本来、自分の購入したものではない著作物を私的使用以外の目的で無許可の複製をすることは、著作権侵害という違法行為だが、非営利目的に限り、図書館に限っては所蔵資料の複製が可能である。

■図書館と書店の違い

図書館と書店の最も大きく違う点は、図書館は原則無料で利用できるということである。これは国民の「知る権利」を保証するためである。

日本国憲法21条では以下のように定められている。

- (1) 集会、結社及び言論、出版その他一切の表現の自由は、これを保障する
- (2) 検閲は、これをしてはならない。通信の秘密は、これを侵してはならない。

個人的にはこれを「表現の自由」を侵害されないために「知る側の権利」が保証されていると解釈している。そう考えると、図書館の持つ社会的役割や担うべき責任はかなり大きく、重い。

2015年の図書館総合展で某大手出版社社長が図書館に対し、新刊本の一年間の貸出猶予を求めたという報道があった。つまり、図書館は新刊本を1年間は個人貸出に供与しないでくれ、ということである。これは図書館があるから本が売れず、著作権者や出版社の利益を損なっているという考え方からである。しかし、図書館には新刊書ばかりではなく、絶版や入手困難となった本も所蔵している。つまり、書店や出版社にはできない「文化や知識の保存・継承」という役割も担っていることになる。

■予約・リクエスト制度

図書館には現在貸出中の本を順番待ちしたり、図書館にない本も要望して蔵書に加えてもらう予

約リクエスト制度というサービスがある。予約数には限度があるし、要望しても必ず実現するわけではないが、無料という事もあり利用される方も多い。

香取市の図書館では、2020年3月時点で一番予約が入った本は第153回芥川賞を受賞した「火花」（又吉 直樹著）である。当館での予約件数は通算230件、複本（図書館で2部以上所蔵している同じ本）の数は、市内の図書館・公民館図書室4館を合わせて8冊。受入れから最後の利用者に貸し出すまでの期間は、単純計算で402.5日と1年以上かかる計算になる。

これを「図書館がなければこの230人全員が本を買っていたはず」と考えるか「話題の本が無料で読めるからこそ230件も予約が入った」と考えるかは判断が難しい。図書館で購入した本の印税は著者の収入となるが、新古本で購入した場合はそうならない。こちらも20年ほど前から論争が続いているが、未だ明確な結論が出るに至っていない。

■学習場所としての図書館

図書館は、学生が勉強する場所というイメージも強いのではないだろうか。

これは高度経済成長期に、大家族で自分の部屋を持たない学生が、図書館の閲覧室を利用するようになったことから、学生が静かに勉強する（できる）場所というイメージが定着したのではないと思われる。

また、自習目的で集まる学生も多いことから、自室より図書館の方が集中しやすく、意欲も高まるという効果もあるのだろう。だがその反面、学生の長期休業期間になると学生と一般利用者の間で閲覧室の席の取り合いになってしまう事があり、双方から苦情がある。これに対して図書館では、学生の自習席を別に設け、時間によって交代制にしたり一般の閲覧席や児童室での自習を禁止することで対応している。

以上から簡単にまとめると、利用者の求める便利な図書館とは、

- (1) 新しくきれいな本がたくさん置いてある。
 - (2) 冷暖房を完備した静かな学習、閲覧スペースがある。
 - (3) 夜遅くまで開館していて年中無休。
- という三点に要約されるのではないかとと思われる。

■図書館のサービス

日本では「本は買うもの」という意識が根強く、特に有識者と言われる人ほどその傾向が顕著であるように思える。図書館を利用しない以上、図書館への理解もなく「本を貸すだけの簡単な仕事」と思われている節がある。確かに本の貸出などの業務は目につきやすいが、あくまでも多様なサービスのうちのひとつに過ぎない。

図書館の業務は、選書（本を選ぶ）や除籍（本を廃棄する）はもちろん、児童サービス、障がい者サービス、高齢者サービス、広報活動、各種資料展示や展示会、行事集会活動、読書会、講演会と多岐にわたり、職員の数が少なければ、ひとりでいくつも兼務することになる。

また、図書館には収容量の限界があるため、常に全体の蔵書構成の比率を考え、思想的な偏りをなくすという観点からも、受入や廃棄にも神経を尖らせている。

■図書館サービスの本質、レファレンス

図書館にはさらに高度なレファレンスというサービスがある。利用者の求める情報に即した資料を探し出し、提供するサービスだ。提供する媒体は特に特定されないが、出典は明確なものが選ばれ、場合によって同じ情報の掲載された別々の資料を3点以上提示するのが基本とされる。

中には利用者の探している本の所蔵状況、配架場所を回答し、あるいは棚まで案内する簡単なクイック・レファレンスと呼ばれるサービスも含まれる。しかし、特定の本を探すにも、書名の覚え違い、帯に書かれた文句しか知らないケースもある。例えば、私が受けた中では前述の「火花」を

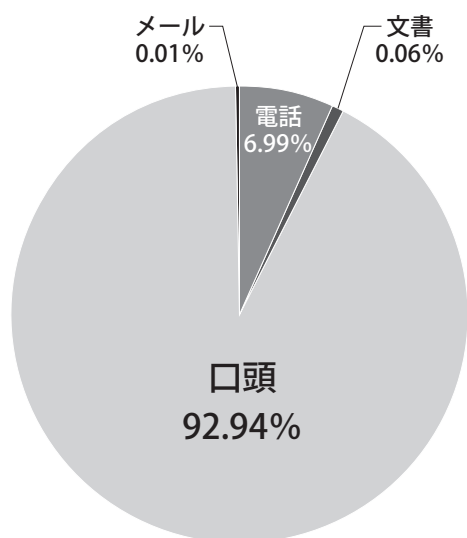
「花火」と誤解している利用者が多数あった。(余談だが、覚え違いの例を集めた福井県立図書館のホームページも面白いので、是非参照していただきたい。<https://www.library-archives.pref.fukui.lg.jp/>)

「千葉県の図書館」の統計によると、2018年の市町村立図書館のレファレンス件数は、電話対応が38,433件、口頭対応が511,112件、文書対応が328件、メール対応が51件で、合計で549,924件となる。レファレンス業務に費やされる時間は千差万別である。回答済みの案件であれば過去の事例等から探すこともできるが、調査には外部の専門的な見識を必要とする場合や長年の経験によるところも大きい。時間制約もあるため満足な回答を得るまで十分な時間をかけることができないのが痛し痒しなのではないだろうか。

■市民中心のサービス

図書館は最初から市民中心のサービスをしていたわけではない。戦前の図書館が国民の思想善導、教育といった統制的な性格を強く持つ機関であったことを反省し、1950年制定の「図書館法」では、一般公衆に等しくサービスを行う公共図書館の概念が導入された。しかし、1958年（昭和33年）の全国の自治体あたりの図書館の平均年間受け入れ冊数は1,529冊、金額にして約51万円。古い本し

図表1 レファレンスの割合



か並ばない当時の図書館は市民の関心を引くことができず、図書館界全体がかなり低調であった。

これに対し、それまでは資料の閲覧が主体だった図書館を、市民中心のサービスに転換しようという機運が高まり、次第に「市民のための図書館サービス」へと転換する指針が形成されていったのである。また、市民中心とした貸出重視のサービスに移行するにあたり、図書館員の間でも価値観の違いによる意見の衝突もあったと聞いている。

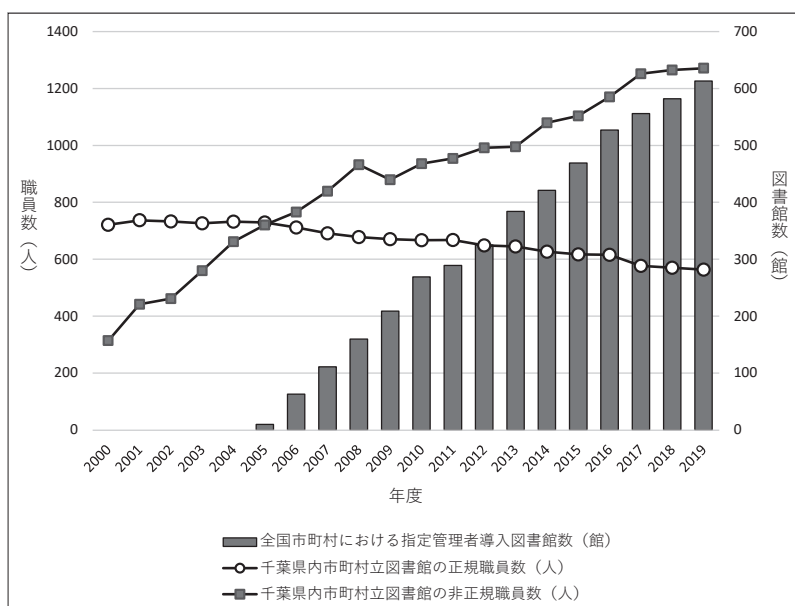
しかし、時代の流れとともにやがて市民へのサービスを主体とする図書館の運営方針は図書館界の主流となって行っただけである。そして、住民が求める図書館と、行政の考える、あるべき図書館の姿に乖離が生じたことが重要な問題となっている。

■図書館と非正規職員

高度経済成長に伴い、1960年代以降、公立図書館の新設が相次ぎ、図書館はより身近な存在となった。しかし、1980年代の行政改革により、図書館に十分な職員が配置されず、嘱託や臨時非常勤職員などで不足を補ったり管理運営を公社や財団等に委託する自治体が現れ始めた。今や全国の自治体職員の3人に1人は非正規雇用で、非正規職員なしに公共サービスは維持できないのが実態だ。千葉県でも2001年（平成13年）から2019年（令和元年）の間で非正規職員は2倍、指定管理を含めると3倍となっている。

令和2年4月から「会計年度任用職員制度」が始まり、それまでの臨時非常勤職員の制度は廃止されている。しかし、雇用面では再任用を妨げないとしながらも原則1年であり、服務規程は正規職員並みに厳格化されている。今回の新型コロナウイルス感染症に関する緊急事態宣言で民間企業では雇止めが横行している。長期にわたり臨時休館している図書館でも、出勤日数が大幅に減らされて困窮している職員も多いのではないだろうか。

図表2 市町村立図書館における指定管理者導入状況と正規・非正規職員数の動向



■図書館民営化の波

1999年7月に「PFI法（民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律）」が公布され、続く2006年には地方自治法が一部改正により「指定管理者制度」が施行され、自治体の図書館運営にも民間企業の参入が認められた。現在、公立図書館の6館に1館の割合で指定管理者制度が導入されている。

自治体にとっては経費削減、住民にとっては民間活力導入によるサービス向上という利点があるが、図書館の場合は3年から5年ごとに変わる事業者では高い専門性のある職員の長期的な確保ができないこと、業務に関わる専門性、地域のニーズへの対応、継続的運営の観点から十分な機能が果たせなくなる懸念があることから、指定管理者制度の導入には馴染まないと言われている。

■ツタヤ図書館の問題

図書館の指定管理者として、2013年にリニューアルオープンした佐賀県の武雄市図書館が有名だ。同市では指定管理者制度を導入しCCC（カルチュア・コンビニエンス・クラブ株式会社）が図書館の管理運営を受託している。同系列の図書

館はレンタル大手のツタヤを運営しておりツタヤ図書館とも呼ばれる。武雄市図書館のセールスポイントは従来の図書館サービスに加え、書店の併設により本の購入が可能。また、カフェも併設され、コーヒーを飲みながら本を読むことができるという点だ。しかし、以下のような問題点も取り沙汰されている。

- (1) 市民に対する事前説明の不足
- (2) 見栄えを重視し実用的ではないレイアウト
- (3) CCCのレンタル部門と競合するDVD資料の除籍問題
- (4) Tポイントの無許可付与による個人情報流出問題

- (5) CCC傘下のネットオフから購入した中古本が蔵書に含まれていた問題
- (6) 郷土資料に対する扱い
- (7) 資料のライフスタイル分類

いずれも法律に触れているわけではないが、併設された歴史資料館の常設展示施設を隅に追いやって自社のCD・DVDのレンタルコーナーにしたり、既存の分類法を無視し、職員でさえわからない直感的なライフスタイル分類に至っては首を傾げざるをえないものがある。後に指定管理者として、海老名市立中央図書館に館長として就任したCCCの高橋氏は会見で「武雄市図書館の時、僕たちはド素人でした」と発言したことからも、一番の問題点は、臆面もなく自ら素人を公言するような企業に図書館運営を任せてしまったことではないだろうか。

■指定管理者の利点と欠点

後に同じくCCCが指定管理者を請け負った神奈川県海老名市では、それまで同市の図書館運営業務を受託していたTRC（株式会社図書館流通センター）を共同事業者を迎えたが、2014年の運営開始から1週間と立たずしてTRC側から「様々な提案をしてきたが聞き入れてもらえず思

想の違いから協力関係を解消することにした」と三行半をつきつけられている。その後、2019年3月までは共同で運営することに落ち着き、再受託後も共同運営状態は続いているが、TRCは本館運営から外れ、今後TRCはCCCとは共同しないとまで宣言している。

「民間委託すれば直営より少ない費用でより充実したサービスが受けられる」と言われるが、利益のために人件費を抑えているだけであり、それも非正規職員が増え過ぎたせいで、民間委託しても人件費は減らないと指摘されている。「指定管理者のやっていることだから自治体は関係ない」とも言えないだろう。結局のところ、図書館の民間委託や指定管理者の導入が官製ワーキングプアの温床になっていることに変わりはない。

■民間企業のノウハウ

それでもツタヤ図書館は、停滞する自治体に賑わいを取り戻し、図書館に活路を見出そうとしているのだから一概に責めるわけにもいかない。それに、民間企業の持つノウハウは侮れない。ある指定管理業者は職員のマナー研修にCAを講師に招いていると聞き、人材派遣会社であれば、イベント運営や、講座などの講師にも事欠かないだろう。直営図書館の経費はよく言えば厳格、悪く言えば硬直しているため、余程のことがない限り補正や流用は認められないが、指定管理者の場合は、ある程度柔軟に対応できるのも利点のひとつと言える。

また、ベストセラーやコミックを大量に蔵書に加えれば貸出冊数も伸び市民も喜ぶ。しかも民間運営なら開館時間の延長、年中無休もありえる。

良くも悪くもコンビニエンス・ストアのように全国どこでも一定レベルの画一的なサービスが提供可能であることは間違いない。あくまでも個人の見解だが、新たな図書館を増設したいが職員を増やせない、といった自治体が図書館を指定管理者に任せるのは悪いことではないと考えている。ただし、既存の施設を民間に委託する場合、自治体のもつ運営のノウハウが失われる恐れがあるこ

とは確かである。

指定管理者が適正な運営を行っているか監督するためには、自治体が責任を持って専門的な知識を有する職員を継続して育成する必要がある。例えば業務を丸投げしても、設置側の責任と義務は残る。

■練馬区の図書館司書職員組合ストライキ

指定管理者導入に関わる非常勤職員による反対運動として、平成30年12月に、東京都練馬区の非常勤の司書57人らで作る練馬区図書館専門員労働組合が、区立図書館の民間委託に反対してストライキを準備したことが報じられた。同区では12館ある区立図書館のうち既に9館を民間委託、さらに5年以内に2館で指定管理者制度を導入し、区の直営は1館のみとする方針だという。現在区の直営である3館には、108人（うち図書館専門員57人）が従事しているが、昨年7月、区が2020年から順次指定管理者制度を導入する方針であることが通達された。

図書館専門員の処遇については区内の学校図書館への配置換えを提示したが、これに対して職員は「(区は)公共図書館と学校図書館では根拠となる法律も業務内容も異なることを理解していない」として、サービス低下に懸念を示していた。結局、練馬区側はスト突入直前の段階で図書館専門員を「解雇する考えはない」とし、直営として残る光が丘図書館に異動する意向を表明。組合もこれを受け入れ交渉は妥結した。

今回の舞台となった練馬図書館は、館長を含め職員35人のうち32人が非常勤であり、1年契約となっているが、中には20年以上も継続して業務に携わっている職員もいたらしい。組合員は全員非正規の図書館専門職であり、常勤職員と変わらない業務に従事していた。組合側は「指定管理者制度が導入されれば、現場のノウハウも蓄積されず、図書館運営の崩壊をもたらす」と危機感を募らせていたが、一方、区側は、「区民アンケートでも民間委託した図書館は満足度が高い」と回答している。

前にも述べたが、市民が図書館に求める三大要素（新しい本、快適な環境、長時間開館）を満た

せば、大抵の市民は満足するのだから、それだけでは公共の役割と責任を放棄する理由とはなり得ない。今回ストを準備した組合員は、自分の雇用を守るのと同時に図書館サービスを守ろうとしたとも言える。

■福智町図書館、嘱託館長雇止め問題

例え直営の図書館であっても、嘱託館長の身分はかなり不安定である。2018年8月、福岡県福智町の町立図書館が併設された複合施設「ふくちのち」の前館長の女性が、5年任期という条件での公募だったにも関わらず、3年で雇い止めされたとして、町を相手に地位の確認などを求めて地裁に提訴した。

解雇された元図書館長は、前職の民間会社を退職して応募し、その活動は外部からも高く評価され、開館後1年間の来館者目標数10万人を遥かに超える15万人を達成していたにも関わらず、開館1年目にして次年度の契約更新はしないと告げられたという。理由を問うと「町長が決めたことなのでわからない」と回答され、そればかりか、最初の1年は給与明細も発行されず別途支給のはずの交通費も給料から天引きされていた事実も発覚している。

嘱託職員は雇用してもらうためには不利な条件であっても言われるがままに契約せざるをえない弱い立場にあり、例えば実績を残しても雇用側の事情で契約を打ち切られる可能性もある。一般から優秀な人材の募る上で悪しき前例となる可能性も危惧されるので、自治体側には十分な説明責任が求められる。

■高度情報化社会の中の図書館

図書館の変化は運営形態ばかりでなく、内側も大きく変化している。そのひとつが図書館の電算化だ。県内の図書館の電算化はパソコン機器の普及に伴い1990年代後半から急速に広まっていった。それまで紙で管理されていた利用者情報等は全てデータ化、手作業だった貸出・返却などは全

てバーコードで処理され、ひたすら電卓を弾いていた統計も、ボタンひとつでできるようになったのだから、驚異的な進歩だろう。また、通信ネットワーク環境が整備されたことにより、今やどこの図書館でもウェブ上で蔵書を公開することが当たり前で、スマートフォン等からの蔵書検索や予約も可能となっている。

千葉県立図書館では、平成13年から県内の図書館の蔵書を一度に検索できる横断検索システムが提供され、各図書館のオープンデータを活用した民間の蔵書検索サイトも登場している。その一方で、企業だけでなく個人でもホームページを開設し、各種SNSを通じて誰でも手軽に情報発信する社会となり、図書館不要論も囁かれた。

しかし、ウェブ上には誤った情報も多く、出典や典拠が示されていない以上、情報の精度に疑問が残る。何度も校正を経て出版された書籍に及ばないのが現状であり、活字として半永久的に残る、というのはそれだけ重大な責任を伴う大変な作業なのだろう。

■電子書籍は図書館の切り札となり得るか

物理的なスペースの必要ない、劣化・破損・紛失しない、延滞の督促も必要ない、貸出の時間帯を選ばない、端末さえあればどこでも読める電子書籍は、利用者にも図書館にもいたせりつくせりのコンテンツである。だが、電子書籍は図書館で自由に収集、利用者の閲覧に提供できるわけではない。出版社が図書館用に提供しているコンテンツはごく僅かで、しかも、1冊（1点）につき、紙媒体の約1.5～2倍の価格となっている。

2015年11月に開催された第17回図書館総合展のフォーラム「図書館に電子書籍は増えるのか？」で、講談社の吉羽氏は同社の扱う電子書籍のうち、図書館向けコンテンツは僅か5%に満たないと述べている。講談社と言えは毎年の新刊発行点数が2,000点を超える最大手である。中小の出版社の電子書籍の点数はもっと少ないだろう。やや期待外れかと思われるかも知れないが、実はそうとも言えない。

例えば、欧米等の諸外国では日本と比べても出版業界における電子書籍の普及率がかなり高い。外国語の書籍の収集については図書館でも頭を悩ませる課題だが、図書館の蔵書の容量を圧迫しないという点において、電子書籍はひとつの解決策となりうるのではないか。また、文字の拡大や色の反転、読み上げ機能も障がい者サービスには有効だといえる。

ただ、電子書籍の提供はあくまでもデータによるものであり、自治体の財産とはならず、契約会社がサービスを中止した時点で、全ての権利が失われてしまうという点に大きな問題がある。

■高齢社会における図書館

平日の昼間に図書館を利用するのは、主婦層と高齢者層が多い。香取市においても年間の利用者数の約半数は60歳以上の高齢者である。最近はずの小さな本が敬遠される傾向にあり、録音図書の貸出も伸びているし、文庫本の改版時には字が大きくなり、本も厚くなるか分冊され、当然値段も高くなる。

2017年の全国図書館大会で某大手出版社社長が「公共図書館の役割と蔵書、出版文化維持のために」と題した分科会で「図書館は文庫本を貸さないで」読者に対しても「文庫は借りずに買ってください」と訴えたが、消費者にしてみれば「なら出版社は文庫本を値上げするな」と言いたいのではないだろうか。

■図書館の明日を考える

図書館は老若男女、年齢性別を問わずに利用できる稀有な公共施設であると同時に、文化的な福祉施設であると言える。つまり、情報弱者に対するセーフティネット、知のライフラインなのである。教育とは効果が顕れるまでに長い時間がかかるが、その辺りがなかなか理解されにくい。だからといって今、教育費をケチることで、将来的に地域の文化の弱体化に繋がることも懸念される。それは行政の掲げる「市民協働」にも影を落とす

ことになりかねない。子どもたちに小さい頃から図書館の利用を習慣づけることで、本に親しみ、活字に対して抵抗のない子どもに育てることができれば、素晴らしいことだと思う。

また、今回の新型コロナウイルス感染拡大により緊急事態宣言が発令され、図書館が臨時休館したことで、多くの方から電話での問い合わせがある。それはいつでも好きな時に触れることができた「知の宝庫」を失うことに対する危機感ととてもいいだろう。

インド図書館学の父と呼ばれるランガナタンは「図書館は成長する有機体である」と述べている。図書館は常に成長し、進化する。先人から受け継いだ知恵と、現在まで続く試行錯誤の繰り返しや、積み重ねによって成立している。好むと好まざるとにかかわらず、図書館民営化の波は確実に押し寄せている。ただ闇雲に反対するのも、ましてや諦めてしまうのではなく、あくまでも自治体の管理、主導の下での官民協働を実現するように訴え、考え、行動し続けるのも、これからの図書館を考える上で必要なのではないだろうか。

〔参考文献〕

- ・日本図書館協会「中小都市における公共図書館の運営」日本図書館協会 1979
- ・オーラルヒストリー研究会「『中小都市における公共図書館の運営』の成立とその時代」日本図書館協会 1998
- ・千葉県公共図書館協会「千葉県の図書館2019」 2019
- ・日本図書館協会「図書館における指定管理者制度の導入等の調査について 2019（報告）」 2020

板倉 安成 プロフィール

1970年長野県生まれ。

1991年、旧・佐原市役所（現・香取市役所）に入庁。以後、2004年から2006年の3年間の本庁勤務を除き、佐原中央図書館で司書として従事する傍ら、2002年から2015年まで自治労千葉県本部執行委員として組合活動に参加。

主として市の香取市図書館基本計画の策定、図書館電算システムの導入、図書館ネットワーク整備事業等を手掛ける。