

都道府県による市区町村立図書館振興策の動向

高 橋 興
(青森県立大間高校)

【要旨】

本論文は、全都道府県の教育長を対象として実施した調査の結果をもとに、都道府県による市区町村立図書館振興策の動向を探ろうとするものである。

調査の結果によれば、中・長期的な振興計画等を策定している都道府県は少ないが、図書館建設費や資料購入費に対する助成策をとっている都道府県はかなりある。しかし、こうした助成策は削減・縮小の方向が明確だ。これに対して、職員の派遣等への援助をしている都道府県は多く、これらは「拡充の方向」とする事例も多い。

調査結果を通じて大問題だと思われるのは、「地方分権の推進」を理由として、都道府県による市区町村立図書館振興策の必要性を否定する都道府県がかなりあり、こうした考え方が今後勢いを持つようになることも予想されることだ。

はじめに

人々の生涯学習を支援するため、生涯学習関連施設を整備充実することが必要だとされ、生涯学習センターや公民館、博物館等については多方面から様々に論じられてきた。これに対し、図書館は早くから「生涯学習の中核的施設」と指摘されながら（注1）、やや特殊視され、幅広く論議されることが必ずしも多くなかったように思われる。

けれども、青森県立図書館の調査によれば、重要性が高まりつつある図書館がおかれた状況、とりわけ学習者の身近に整備されるべき市区町村立図書館の現状は極めて厳しい。

例えば、その設置率一つとってみても、2000年9月1日現在、市区部では97.3%であるが、町村部は37.5%に過ぎず、この両者を合わせても50.5%と半数強にとどまっており、都道府県による対策を一層充実することが期待される状況にある。

そこで、本稿は、私が直接関わり青森県立図書館が実施した全国調査に基づき、都道府県による市区町村立図書館振興策の動向を分析し、今後における図書館の整備充実、特に図書館未設置市区町村解消の取り組みを図る課題について論じようとするものである。

1 都道府県による図書館振興策の状況 ～調査の結果から～

まず最初に、青森県立図書館が実施した「都道府県による市区町村立図書館等振興策状況調査」（以下、「振興策調査」とする。）に基づき、都道府県による市区町村立図書館振興策の状況について検討する。

(1) 振興策調査の方法等

振興策調査の方法等は、以下のとおりである。

- ①調査の対象 全都道府県の教育委員会教育長

- ②調査方法 調査票の郵送
③調査期日 2000年9月26日～10月6日
④回収数（率） 47都道府県（100%）

なお、本調査は、あくまで都道府県（以下、「県」とする。）が実際に講じている具体的な行政施策の現状把握を目的とするものであり、新しい課題である例えば急速なIT化や活字離れの進展等に対応する図書館の役割論や機能論について、各県の抽象的な考え方を問うものではない。そうした新しい事態に対応した役割論等について明確な回答ができる県はほとんどないことが、予備調査で明らかになったからである。

(2) 調査結果の概要

振興策調査の主要な内容は、次の通りである。

①市区町村立図書館振興策等の策定状況等について

ア. 振興策等の有無

県が市区町村立図書館振興のため、中・長期的な図書館振興計画や振興策等（以下、「振興策等」とする。）を策定しているのは、8県（宮城、茨城、群馬、富山、石川、福井、滋賀、大分）のみである。また、策定中は3県（青森、岩手、福島）である。

こうしてみると、図書館振興に中・長期的視点にたって取り組もうとする県は極めて少ないことが明白である。また、振興策等の策定主体は「教育委員会」がほとんどで、図書館振興があくまでも教育行政の一環に過ぎず、「知事部局による幅広い文化行政の一環」という位置づけを与えられている県は皆無である。

なお、日本図書館協会が1998年12月に実施した調査によれば、調査時点まで振興策等を策定しているのは全く同じ8県であった（注2）。

イ. 振興策等の策定にあたり重視した点（複数回答）

策定にあたり重視した点については、「図書館未設置の解消」が全県の8で最も多く、次いで「既設図書館の振興」が7県、「県立図書館の機能の強化」が5県の順である。

ウ. 振興策等に盛り込まれた内容（複数回答）

盛り込まれた内容としては、「運営・活動の理念」が7県であり、次いで「望ましい基準（数値目標）」が6県、「補助事業」が5県という順である。

エ. 振興策等に基づく取り組みの効果（複数回答）

振興策等に基づく取り組みの効果としては、「図書館数が増加」が最も多く7県であり、次いで「図書館の利用者が増加」と「図書館の設備が充実」が各3県である。さらに、「住民の図書館設置を希望する機運が高まった」と「住民の読書や図書館活動への参加意識が向上」、「県内市区町村側の施策に対する理解が深化」が共に2県である。

オ. 振興策等の必要性

既に振興策等をもっている8県と、策定中の3県を除く残り36県に対して、振興策等の必要性について尋ねた結果は第1表のとおりである。

これによれば、「必要はあると思うが、今はその時期ではない」が17県、「必要があり、今後早急に取り組まなければならない」が5県で、必要性を認める県が圧倒的に多い。逆に、「各館の自主性が大切で、県による振興策は必要ない」と「県内の図書館活動は十分活発であり、必要ない」を合わせても6県に過ぎない。

なお、「その他」と答えた8県の意見は、「地方分権が進む中で、県が一律に振興策

を示す必要はない」や「特に図書館だけの振興策は必要ない」などの不要論と、必要性を認めつつも「生涯学習推進計画の中に盛り込んでいる」などである。

第1表 振興策等の必要性

振興策等の必要性の有無	県数	割合 (%)
1 必要があり、今後早急に取り組まなければならない。	5	13.9
2 必要はあると思うが、今はその時期ではない。	17	47.2
3 県内の図書館活動は十分活発であり、必要ない。	1	2.8
4 各館の自主性が大切で、県による振興策は必要ない。	5	13.9
5 その他	8	22.2
合計	36	100.0

②図書館の施設・設備及び運営等に対する補助事業の実施状況について

ア. 補助事業の有無

市区町村に対して、図書館の施設・設備及び運営等への補助事業を「実施している」のは12県（25.5%）にとどまる。ただし、「かつて実施していた」が21県（44.7%）もある。そして、「実施したことがない」は14県（29.8%）である。

なお、文部省生涯学習局学習情報課が1990年5月に実施した調査によれば、補助事業を実施しているのは26県であった（注3）。

イ. 補助事業の実施主体

12県で行っている補助事業の実施主体は、「図書館行政の主管課」が9県で最も多く、次いで「知事部局担当課（部）」が2県、「県立図書館」が1県である。

ウ. 補助事業の主な内容

補助の内容は、図書購入費を中心とした「資料費補助」が最も多く7県であり、「図書館建設費補助（増改築を含む）」は4県にとどまり、「設備費補助」は1県である。

エ. 交付要件の有無

補助の交付要件の有無については、「県独自の交付要件がある」が5県、「特にない」が4県で拮抗している。

オ. 補助事業の今後の展望

実施している事業の今後の見通しについては、「これまで通り継続」が7県で最も多く、「拡充する方向で検討中」も1県ある。一方、「終了・廃止年次が決まっている」、「事業内容の見直しを行っている」、「継続か廃止かを検討中」がそれぞれ1県である。

カ. 補助事業を廃止した理由

かつて補助事業を実施していた県が現在実施していない理由は、「国庫補助の廃止」が15県で圧倒的に多く、次いで「県の財政事情の悪化」と「その他」が各3県である。

ここでいう「国庫補助の廃止」とは、1997年度の「公立社会教育施設整備費補助」の廃止のことである。また、「その他」の内容は、「他の有利な補助や起債制度の活用、県の財政難、国庫補助の廃止が連動」、「未設置解消を目的とした補助制度の役割を終えた」、「地方分権推進の観点から」である。

キ. 補助制度を新設する方法

これまで補助制度を実施したことのない県が、市区町村立図書館振興のための補助制

度を新たに創設することについては、「財政事情が厳しいため、可能性は少ない」との悲観論が11県と最も多い。新設の具体的な方法としては、「国の支援が必要」と国庫補助等による国依存が7県、「市区町村が強く希望」と市区町村側からの働きかけの活発化に期待するのが5県である。

③公民館図書室等の施設・設備及び運営等に対する補助事業の実施状況

ア. 補助事業の有無

図書館未設置の市区町村においては、公民館図書室が極めて重要な役割を果たしている。その公民館図書室の施設・設備及び運営等に関する補助を市区町村に対して「実施している」のは僅か5県であり、「かつて実施していた」も10県にとどまり、「実施したことがない」が32県（68.1%）と圧倒的に多くなっている。

この結果は、図書館に関する補助事業について、「現在実施している」と「過去に実施したことがある」を合わせると32県になっていたことと大きな違いである。

イ. 補助事業の内容と今後の見通し

補助の内容は、「資料費補助」と「その他」が各2県で、「公民館建設費補助」が1県である。また、事業の今後の見通しについては、「これまで通り継続」が3県、「事業の見直しを行っている」と「その他」が各1県である。

ウ. 補助制度を新設する方策（複数回答）

補助事業を実施したことのない県が、今後新しく補助制度を創設する方策については、「財政事情が厳しいため、可能性はない」との悲観論が21県（65.6%）と圧倒的に多いことは、図書館振興に対する補助の場合と同じである。次いで、「国の支援が必要」が14県（43.8%）、「市区町村が強く要望する」が9県の順となっている。

なお、「その他」として、「公民館図書室の充実より、図書館への移行が大切」とか、「地方分権の考え方にに基づき、各市町村の取り組みに任せるべき」との意見がある。

④図書館職員の配置や研修に対する支援事業の実施状況

ア. 支援事業の有無

図書館の日常的な運営に関連する、職員の配置や研修に対する支援事業については、「行っている」が35県（74.5%）と極めて多く、「行ったことがない」は12県で、前述した施設・設備に対する補助事業とは正反対の結果となっている。施設・設備への補助は金額がかさみ簡単ではないが、職員の配置や研修への支援は比較的实施しやすいということであろうか。事業の実施主体は、「県立図書館」が24県で最も多い。

イ. 支援事業の主な内容（複数回答）

事業の主な内容としては、「研修の充実」が29県（82.9%）で最も多く、次いで「県立図書館職員やアドバイザーの派遣」と「その他」がともに8県、「県立図書館との人事交流」が5県となっている。

ウ. 支援事業の今後の展望

支援事業の今後の見通しについては、「これまで通り継続」が30県（85.7%）で圧倒的に多く、「拡充する方向で検討」と「新たな事業を検討中」も各1県ある。そして、「終了・廃止の方向で検討」とした県はない。

⑤公民館図書室等の職員の配置や研修に対する支援事業の実施状況

ア. 支援事業の有無及び内容

公民館図書室等の職員の配置や研修に対する支援事業については、「行っている」が9県（61.7％）で、図書館に対するそれよりも低率になっている。逆に、「行ったことがない」は18県（38.3％）で、図書館に対するよりも多い。

支援の主な内容は、「研修の充実」が24県（82.8％）で最も多く、次いで「その他」が8県、「県立図書館職員やアドバイザーの派遣」が5県となっている。

イ. 支援事業の今後の展望

今後の見通しについては、「これまで通り継続」が最も多く24県（82.8％）で、「拡充」と「新たな事業を検討」も各1県ある。また、「事業の見直し」は3県である。

⑥図書館未設置の解消策

ア. 未設置解消を働きかける最も効果のある相手

図書館の未設置解消を働きかける最も効果的な相手は第2表に示すとおりで、やはり「市区町村長」が30県（63.8％）と圧倒的に多く、次いで「住民」が7県、「教育委員会事務局」が6県の順である。

第2表 未設置解消を働きかける最も効果的な相手

未設置解消を働きかける効果的な相手	県数	割合（％）
1 市区町村長	30	63.8
2 議会（議員）	1	2.1
3 教育委員会事務局	6	12.8
4 公民館図書室担当者	1	2.1
5 住民	7	14.9
6 その他	2	4.3
合計	47	100.0

イ. 未設置解消のための効果的な取り組み（複数回答）

図書館未設置を解消するための効果的な取り組みについては第3表に示すとおりで、「住民の図書館設置の機運が高まる」と、あくまで利用者である住民の意向が最も大切であるとする考えが43県（91.5％）で圧倒的に多く、次いで「自治体の首長の意見」が38県（80.9％）、「補助金の制度がある」が29県（61.7％）、「活動の盛んな図書館が周辺にある」が14県（29.8％）の順となっている。

第3表 未設置解消のために効果的な取り組み（複数回答）

未設置解消のために効果的な取り組み	県数	割合（％）
1 活動の盛んな図書館が周辺にある。	14	29.8
2 住民の図書館設置の機運が高まる。	43	91.5
3 自治体の首長の意見	38	80.9
4 補助金の制度がある。	29	61.7
5 県立図書館の人的な支援	2	4.3
6 その他	1	2.1
合計	127	270.2

なお、この設問とは別に、「図書館未設置を解消するために、今後どのような対策を講ずる必要があるか」について自由に記述してもらった結果は、「地域住民に対して、

図書館の役割と機能など必要性について理解を求める」旨の意見が12県と最も多く、「首長・教育委員会・財政当局に対して理解を求める」も4県ある。また、「補助事業の創設・継続」との意見が3県、「国による補助制度の創設」が1県である。

さらに注目すべきは、単独市町村による図書館設置を断念し、「複数の自治体間による共同設置などの広域的な取り組み」との意見が5県からあったことだ。

2 市区町村立図書館振興策の動向と未設置市町村解消策の課題

(1) 調査結果からみた市区町村立図書館振興策の動向

① 中・長期的視点に立った計画の欠如

県による市区町村立図書館の振興は、様々な方面からの幅広い、しかも息の長い取り組みが求められるものである。そのため、中・長期的な視点に立った計画等に基づく取り組みが不可欠であり、こうした計画の策定こそ市区町村立図書館振興のスタート点と言える。

しかし、現状は振興策等を策定しているのが僅か8県に過ぎず、その内容も、独自の振興策等は3県だけで、他は「生涯学習推進計画」や、県あるいは県教育委員会の長期計画等に含まれている中途半端なものである。

けれども、振興策等をもたない県の大半は、その必要性を認めている。今後、そうした中・長期的な視点に立った市区町村立図書館振興計画等を策定し、それを県政の施策の中に明確に位置づけ、具体的な取り組みにつなげる積極的な姿勢が望まれる。

② 市区町村立図書館の施設・設備の整備に対する助成策の後退

県による市区町村立図書館の振興策を具体化する方策として、県費による助成が最も効果的であることは、滋賀県等の先進的な取り組み事例が実証しているところである。

文部省生涯学習局学習情報課が1993年5月に実施した調査によれば、27県が何らかの補助を行っていたが（注4）、今回の調査では実施県が12県に減少している。

「かつて実施していた」県は21県に及ぶが、その廃止理由は「国庫補助の廃止」が15県で最も多く、国による政策変更が県に与える影響の大きさを見せつけている。

また、今後の見通しは、財政難等を背景として、県単独による市区町村助成制度の創設には極めて悲観的な県が圧倒的に多く、こうした流れは変わらないものと思われる。

なお、公民館図書室の振興に対する助成の現状がもっと厳しいことは、前述した。

③ 県による市区町村立図書館振興策の中心は職員の配置や研修への支援

施設・設備の整備への助成が後退しているのに対し、図書館職員や公民館図書室等職員の配置や研修への支援事業は活発に行われており、「廃止や見直しの検討」を行っている県はほとんどない。

現状は、県による市区町村立図書館振興策の中心が、経費も比較的少額ですむ職員の配置や研修への支援にあると言っても過言ではない。

(2) 図書館未設置市町村を解消するための課題

図書館サービスの地域格差を解消し、どこに住む人も充実した図書館サービスを楽しめるよう市区町村立図書館の振興を図ることは、県の重要な責務である。

様々な課題が多くあり、現状は極めて厳しいが、今回の調査結果を通じて特にクローズ

アップされたように思われる次の4つの課題を指摘しておきたい。

①住民の機運を盛り上げる取り組みの充実

図書館未設置の解消を図るため最も効果的なこととして、「住民の図書館設置の機運が高まる」と答えた県が圧倒的に多いことは前述した。けれども、こうした認識にもかかわらず、住民の機運を盛り上げるための県や市区町村による取り組みは、これまで必ずしも十分でなかったように思われる。

今後は、次のような取り組みに力を入れ、住民の機運の盛り上げを図る必要がある。

ア. 県による普及・啓発活動の活性化

県の図書館行政主管課や県立図書館は、市区町村と協力しながら、図書館の役割や必要性について、住民の理解を深めるような普及・啓発活動に一層力を入れるべきである。その際、これまで一般的に行われてきた広報等によるだけでなく、本に親しむことの楽しさを実感できるようなイベント等にも、積極的に取り組むような発想の転換が必要である。

イ. 公民館図書室等の活性化

図書館未設置の市区町村においては、公民館図書室等が住民に読書の楽しさを実感してもらえる大切な場であり、その活性化に取り組むべきだ。公民館活動の衰退とともに、その図書室等の機能も低下してしまうことが多いが、逆に図書室等の活動を充実することにより、公民館の再活性化につなげることも期待できるのではあるまいか。

ウ. 学校図書館の活用

学校図書館（室）が児童・生徒を対象として重要な役割を果たすべきことはいうまでもないが、図書館のない市区町村においては、広く住民に開放することを推進し、住民が本に親しむことの楽しさを実感できる場とすべきである。そのため、市区町村教育委員会が小・中学校を指導するとともに、開放の様々な条件整備をスムーズに進められるよう、県は市区町村を支援すべきである。

また、県教育委員会は、小・中学校に比べ蔵書が充実しているにもかかわらず、全国的に住民への開放が遅れている高等学校図書館の開放に、一層力をいれる必要がある。

エ. 読書グループ・サークル等への支援

ア～ウで述べたような取り組みを進めるに際し共通して最重視すべきことは、いかにして本に親しむことの魅力を感じずる住民、そして図書館整備の応援団となる住民を増やしていくか工夫することである。そのためには、まず公民館や学校等を核とした身近な範域での読書グループやサークルを育てていくことが大切である。また、このグループ等は、図書館建設後にその運営を支援するボランティアとなることも期待できる。

②慎重な配慮が必要な広域による図書館づくり

未設置市区町村の解消策として、複数市町村による図書館の共同設置など、広域による取り組みを主張する県があることは前述したが、こうした意見は今後強まるのではないかとと思われる。特に、国の主導による市町村合併が2005年を当面の目標として強力に推進されようとしている状況の中では、一層勢いを増すようにも思われる。

しかし、市区町村立図書館の設置は、あくまで住民の日常的な学習行動圏と一致することが基本であり、広域化には住民の意思を踏まえた慎重な配慮が必要である。

当面の具体的な取り組みとしては、市町村で整備が進んでいる福祉施設等をはじめとす

る様々な施設に、複合施設として図書館あるいは図書室（図書コーナー）などを設置することを、県が積極的に奨励する必要がある。そのためには、これまで、ともすれば複合施設としての図書館は中途半端なものとしてマイナス評価してきた発想の転換が必要になる。今や、そうした施設が、市町村合併成立後には分館的な機能を持つ住民の身近な図書施設として重要な役割を果たす時がくる可能性も考え、整備を急ぐべきではあるまいか。

③地方分権の推進は県の無策を免罪しない

今回の調査では、県による市区町村立図書館未設置対策への今後の意向等を尋ねたのに対し、国が進める「地方分権の推進」を理由として、「県の役割は終わった」とか「県の助成は不要で、市区町村が自主的に取り組むべき」などの回答が随所にあった。けれども、地方分権の推進は、けっして県の市区町村を支援する責任を否定するものではない。

むしろ、県の自発的な取り組み、具体的には未設置解消対策等の様々なノウハウを持つ県立図書館（県教育委員会事務局）が知事部局と密接な連携をとりながら、積極的に取り組む義務があることを、あらためて確認する必要がある（注5）。

しかし、現状は極めて厳しく、打開策として前述してきたような論議の枠を超えた大胆な発想に基づく思い切った取り組みが必要な時期に来ているように思う。例えば、図書館行政は県教育委員会が教育行政の一環として担うのはもはや困難であり、幅広い文化行政あるいは情報関連施策として知事部局所管であると位置づけ、県の開発計画等に市町村立図書館振興策を盛り込むことを、知事が本部長を務めることが多い県生涯学習推進本部会議等を通じて働きかけることに、県教育委員会が全力をあげるこそ当面の実効ある方策であるように思う。未設置解消を働きかける最も効果的な相手とされる市区町村長と知事部局との距離は近いが、県教育委員会との距離は遠い現実を率直に認めたものである。

おわりに

「生涯学習の中核的施設」と言われるわりに、市区町村立図書館の整備を図る取り組みの現状及びその将来見通しが極めて厳しいことは、これまで述べてきたとおりである。

一方、本学会における図書館論議は、他の生涯学習関連施設に比べてかなり少なく、そのことが図書館の特殊性を一層強める一因ともなっているように思われる。

しかし、住民の図書館設置の機運を高めるため、あるいは図書館振興に積極的に取り組んでいる実務担当者を支援するためにも本学会が果たすべき役割は大きいのであり、もっと「中核的施設」の名にふさわしい活発な図書館論議が期待される。

注1 例えば、社会教育審議会社会教育施設分科会「新しい時代（生涯学習・高度情報化時代）に向けての公共図書館の在り方について－中間報告－」（1988年2月9日）参照

注2 （社）日本図書館協会「町村図書館設置促進のための調査研究プロジェクト21報告書Ⅱ」（同協会 1999年）17頁

注3 （社）日本図書館協会図書館年鑑編集委員会『図書館年鑑1991』（同協会1991年）229頁

注4 文部省『県立図書館の役割と実践』（文部省 1995年）152頁

注5 注4前掲書135頁参照