

2021 年度特別研究例会 報告

日 時:2021 年 5 月 30 日(日)10:00-12:00

会 場:オンライン(Zoom)で開催

テーマ:図書館の戦後体制と「市民の図書館」

発表者:山口源治郎氏(東京学芸大学特任教員)

参加者:117 名

近年、1960 年代以降の公立図書館運動を担った前川恒雄さん、千葉治さん、大沢正雄さんなどの戦争体験世代の人々の逝去が相次いでいる。また、昨年 2020 年は、1970 年に発刊された『市民の図書館』が発刊から 50 年を迎えた。これらのことから、現在は図書館の「戦後」史を俯瞰しうる時期に入っている、と山口氏は認識しており、それが本報告における問題意識である。本報告では、山口氏が考案した「図書館の戦後体制」という枠組みを基に、敗戦から現在に至るまでの公共図書館の変遷を振り返り、ご考察いただいた。

本報告は大きく分けて 5 つの内容である。

1. 「図書館の戦後体制」という分析組みについて
2. 「図書館の戦後体制」を分析枠組みとした戦後公共図書館史の時期区分
3. 「図書館の戦後体制」の成立と 4 つの構成要素
4. 「図書館の戦後体制」の動揺
5. ポスト「戦後体制」—これからの図書館へ向けて

以下、各項目について記す。

1. 「図書館の戦後体制」という分析組みについて

「図書館の戦後体制」とは、山口氏が提起した戦後公共図書館史の分析枠組みである。つまり、戦後の一定時期に(1970 年代初頭)、大変安定した構造と特徴を持つ図書館が成立し、展開した。この安定した構造をもつ図書館を「図書館の戦後体制」と呼ぶ。この考え方は、落合恵美子氏の「家族の戦後体制」の提起(『21 世紀家族へ』有斐閣選書、1994 年)で、示された「家族の戦後体制」による。いわく、「家族の戦後体制」とは、戦後のある一定期間、大量に成立した、大

変安定した構造と特質をもつ家族である。その特徴は、女性の主婦化、2～3 人の子ども、昭和生まれの女性という画一的なものであった。」この聲みに倣った。

2. 「図書館の戦後体制」を分析枠組みとした戦後公共図書館史の時期区分

以下の5つの時期に分けられる。

(1)「戦前的」なものの払拭と「戦後体制」への模索(敗戦～1960年代前半)

図書館法の成立(1950年)、他方、戦前的特質を残す図書館法改正運動の終息、図書館サービスのさまざまな試み(レファレンスサービス、開架制、ブックモービル、読書運動など)、「図書館の自由に関する宣言」(1954年)などの新たな動き

(2)「戦後体制」の形成・成立(1960年代半ば～1970年代初頭)

高度経済成長を背景に、1970年代初頭に都市近郊部において、安定した構造と特徴を持つ図書館＝「図書館の戦後体制」が成立。『中小都市における公共図書館の運営』(1963年)の作成、日野市立図書館の実践(1965年～)、『市民の図書館』(1970年)、東京都図書館振興政策(1970年～)、図書館記念日の制定(1971年)、地域文庫、家庭文庫の広がり図書館づくり運動、図書館員の運動の活発化など

(3)「戦後体制」の展開(1970年～80年代)

都市部を中心に急速な量的発展(図書館数・貸出点数・資料費の急増)し、この結果、図書館利用が都市市民の日常生活の中に定着し、図書館理念が深化する。つまり、「図書館の自由に関する宣言」の改定(1979年)、「図書館員の倫理綱領」制定(1980年)、障害者サービスの開始など、図書館サービスが進展した。

公立図書館統計(1960-2000)

	1960年	1965年	1970年	1975年	1980年	1985年	1990年	1995年
図書館数	780	773	842	1,048	1,320	1,633	1,928	2,297
指数	100	99	108	134	169	209	247	294
貸出点数(千点)	10,844	8,756	19,823	69,135	128,898	217,337	263,042	394,915
指数	100	81	183	638	1,189	2,004	2,426	3,642
1館当たり貸出点数(千点)	14	11	24	66	98	133	136	172
資料費(予算、千円)	448,716	808,246	1,837,533	5,389,710	10,508,250	16,292,680	24,836,900	3,283,791
指数	100	180	410	1,201	2,342	3,631	5,535	732

1館あたり資料費 (千円)	575	1,046	2,182	5,143	7,961	9,977	12,882	1,430
------------------	-----	-------	-------	-------	-------	-------	--------	-------

貸出点数は前年度実績

『日本の図書館』各年次より作成

(4)「戦後体制」の動揺(1990年代以降)

図書館法の空洞化、新自由主義的政策の展開(民間委託、図書館職員の非正規化など)、図書館数・利用の停滞、利用構造の変容など

(5)ポスト「戦後体制」

内実はまだ見えない。

3. 「図書館の戦後体制」の成立と4つの構成要素

「図書館の戦後体制」は、以下の①～④の4つの構成要素によって支えられることで、安定した構造を獲得する。このことが1970年代以降の飛躍の基本条件となった。

①図書館法(1950年制定)を基盤とする法制度

図書館法の理念は以下の7つ

- ・図書館奉仕の理念(国民の権利としての図書館)
- ・専門的職員(司書・司書補)の配置、資格、養成
- ・無料制(第17条)
- ・地方自治と住民自治(戦前、図書館は国家の事務だった。戦後は地方自治の仕事となった。)
- ・国と地方自治体の条件整備の責務(望ましい基準の整備等)
- ・私立図書館への不干渉(援助もしないが干渉もしない。戦前の青年団図書館への干渉の反省)
- ・教育機関としての位置づけと図書館の自律性(地教行法第30条)

1970年初めまでの図書館界は図書館法に無関心で、寧ろ反対の立場であった。しかし1971年、文部省による図書館法の社会教育法への統合構想を契機に、図書館界が図書館法擁護へ転換した。図書館法は「守るに値するもの」という意識が生まれ、図書館法が公布された日が図書館記念日として制定された。また、地域の文庫活動等、図書館づくり運動に関わる市民が登場した。

②『市民の図書館』に示されたサービスの理念と方法、

前川恒雄によって書かれた『市民の図書館』は、図書館の社会的存在意義を示した。p.11に次のような記述がある。

「自由で民主的な社会は、国民の自由な思考と判断によって築かれる。国民の自由な思考と判断は、自由で公平で積極的な資料提供によって保障される」「この意味で国民知的自由を支える機関であり、知識と教養を社会的に保証する機関」

つまり、近代憲法理念の中に図書館を位置付けた、言い換えれば民主主義社会と図書館の関係性を示した。これは、有山崧の「社会保障的性格」論に由来する。

『市民の図書館』で提起された発展の戦略として4点挙げると、

- ・サービスの構造化—「貸出し」を基礎とするサービス構造
- ・サービス目標—人口の2倍の貸出冊数、人口の8分の1の年間増加冊数
- ・当面の重点課題—貸出し、児童サービス、全域サービス
- ・図書費の重要性—人口の8分の1の年間増加冊数を可能にする図書費

『市民の図書館』の『中小レポート』からの主要な修正点として3点挙げると、

- ・団体重視から個人重視へ—「個人」へのサービスを中心に置き、公立図書館を都市市民的性格に
- ・成人重視から児童サービス重視へ—「主婦と子どもの発見」
- ・サービスの構造化—貸出し、レファレンス、文化活動の関係性

『市民の図書館』は、広く図書館員、市民によって受容され、公立図書館運営のテキストとなった。公共図書館の規範性を獲得したと言える。

『市民の図書館』は数々の批判も受けているが、その中には、貸出しにだけ注目しているものも見られる。『市民の図書館』は、決してそれだけの書ではない。

③自治体図書館政策の展開

法律の理念を実現するために必要なのは、自治体の図書館政策である。そこで適切な予算、人員配置の方針が出される。この頃、「シビル・ミニマム」論(松下圭一)が提唱された。その内容は、都市市民の最低条件の保障するというものでありそれは憲法 25 条の「生活権」の実現を目指したものであった。そして、戦後の自治体政策に「福祉国家」政策が本格的に導入された。

そのような社会的背景のもと、東京都『図書館政策の課題と対策』(1970 年)と都の中期計画が出され、その中で市民の図書館利用は「シビル・ミニマム」と位置付けられた。図書館政策の 4 つの柱は、次に挙げる 4 つである。

- ・「くらしの中に図書館を」—住民 1 人当たり 4 冊の年間貸出冊数、住民の 20%の登録者
- ・「都民の身近に図書館を」—当面 1 km圏に 1 館の図書館を整備を目標に
- ・「図書館に豊富な図書を」—人口の 2 分の 1 の蔵書、蔵書の 5 分の 1 の年間受入冊数
- ・「司書を必ず図書館に」

中期計画の中では、図書館建設の補助(区部 10 割、市町村部 2 分の 1 補助)、図書購入費の補助が挙げられた。

それらの成果として、劇的に図書館が普及し、個人貸出が飛躍的に増加した。(下図参照)

東京都のそうした政策は、基礎自治体の図書館計画へと引き継がれ、一例として「中学校区に 1 つの図書館を」と謳った東村山市の『市立図書館建設基本計画』(1973 年)がある。

[東京都の市区町村立図書館の増加]

年	1970	71	72	73	74	75	76	77	78	79	2000
特別区	68	65	76	78	88	92	100	102	107	117	214
多摩地区	11	13	15	21	47	65	79	84	95	111	169

④社会的支持層としての都市中間層の家族(教育家族)

・高度経済成長の結果、都市近郊部に大量に形成された都市中間層とその家族(教育家族)が公共図書館の社会的支持層を形成した。特に、団地とそこに住まいする家族「教育家族」の特質は、「両親プラス 2 から 3 人の子どもで構成される核家族。子どもへの強い愛情を中心に営まれる家族生活(家族社会学者 山田昌弘氏いわく、“愛情と子育てをテーマとする家族”)」 「専業主婦」による家庭経営であった。

・「教育家族」の子どもへの関心と、子どもの読書環境整備を軸に展開した子ども文庫運動と図書館づくり住民運動が発生し発展していった。運動の担い手は「母親」(≒「専業主婦」)で、非常に重要な役割を果たした。この時代に「親子」を冠した様々な運動が展開された。(例:親子読書、親子映画)この辺りのことは、ジェンダー問題でもあるが、ここでは触れない。

・「教育家族」が生まれた社会的基盤の特徴は、1960-70年代の都市近郊における人口の急増と「年少人口」(14歳以下)の高い比率である。そのことにより、児童サービスの進展が見られた。東京都の市部、日野市の場合を下表に示す。

・上記①~④により、1980年代までは図書館サービスは発展していった。

[1955-80年東京都の人口変化]

地域	昭和30年	昭和35年	昭和40年	昭和45年	昭和50年	昭和55年
東京都	8,037,084	9,683,802	10,869,244	11,408,071	11,673,554	11,618,281
市部	987,934	1,295,520	1,898,529	2,490,571	2,945,600	3,182,019
日野市	27,305	43,394	67,979	98,557	126,847	145,448

[1960-80年東京都の年齢別(3区分)人口比の変化]

地域	昭和35年			昭和40年			昭和45年			昭和50年			昭和55年		
	年少	生産	老年												
東京都	23.2	73.0	3.8	20.4	75.3	4.3	21.0	73.8	5.2	22.0	71.6	6.3	20.6	71.5	7.7
区部	22.5	73.8	3.7	19.5	76.2	4.3	19.9	74.7	5.4	20.6	72.6	6.6	19.2	72.4	8.2
市部	27.3	68.5	4.2	24.1	71.8	4.1	24.8	70.7	4.4	25.9	68.8	5.1	24.0	69.5	6.2
日野市	28.3	68.2	3.6	24.8	71.7	3.5	25.6	70.5	3.9	27.3	68.1	4.5	25.2	69.4	5.4

「東京都の統計」より作成 (<https://www.toukei.metro.tokyo.lg.jp/>)

4. 「図書館の戦後体制」の動揺

1990年代に入り、「図書館の戦後体制」に揺らぎが生じる。

(1) 図書館法制

まず、図書館法の空洞化現象が起きたことである。内容として、「図書館法に基づかない図書館」の出現がある。つまり、民間委託型図書館の誕生である。

もう一つ、気になる現象は、1998年の図書館法改正で、第17条(無料制)の解釈に有料制の誘惑が感じられることである。図書館法に有料制が明記されたわけではないが、インターネットや商用オンラインデータベースの利用は、それらが図書館資料ではないから、図書館法17条の無料制の適用は受けない、との解釈がなされた。

次に、教育関係法改正があった。図書館法の土台となっている教育基本法改正(2006年)、また、地教行法改正(2006年、2019年)、社会教育関係法改正(2008年)を経て、戦後教育理念の変質、つまり、憲法理念とのねじれが生じた。また、社会教育行政・図書館の首長部局化が進み、その結果、図書館の自律性に懸念が生じている。更に大きかったのが、2003年に行われた地方自治法改正により、指定管理者制度が創設されたことである。それまでにも図書館の管理委託は行われていたが、この制度により、営利企業も指定管理者になることができるようになった。

(2) 自治体図書館政策

(1)で述べたように図書館法制に揺らぎが生じる状況の中、新自由主義的政策が浸透していき、自治体行政は大きく変わった。つまり、図書館の市場化と呼ばれるものである。内実は、図書館の民間委託・指定管理者制度導入、図書館職員の非正規化と、非正規職員の「基幹化」、図書館に企業モデルの行政運営(ニュー・パブリック・マネージメント)の導入(例・成果主義、コスト意識)である。指定管理者制度の導入は増加しており、日本図書館協会調査(2020. 3)によると、

2018年度までに導入した市町村数	250 団体 (約 15%)
2018年度までに導入した図書館数	582 館 (約 17%)

となっている。博物館等の他の施設に比べるとまだ少ないが、かなり増えてきている。また特徴的なのは、指定管理者の属性である。

指定管理者の属性	企業	46.8 (80.4%)
	NPO	37 (6.4%)
	公共財団	59 (5.0%)
	その他	18 (3.1%)

2003年地方自治体改正以前の管理委託は、公共団体か公共的団体が行っていたが、現在の指定管理者はほとんどが営利企業(図書流通、出版関係)である。公共図書館は地方自治体の直営であることが自明のこととは言えなくなっている。

そのような状況は、図書館職員の非正規化と「基幹化」となって現れている。つまり、1990年代半ばから急激に正規職員の比率が低下し(下表)、それに伴い正規職員と非正規職員の関係が激変した。激変の内容は、1)非正規職員の方が資格の面でも、専門性の面でも優位になっている。(逆転現象。東京23区は顕著)、2)非正規職員が基幹的な業務(館長や係長が行うべき管理的業務や、専門的業務)を担っている。「(基幹化)」元々非正規職員は正規職員の補助を行う職員の筈であったが、そうではなくなっている。

公立図書館職員統計(1980-2020)

公立図書館職員統計(1980-2020)	1975年	1980年	1985年	1990年	1995年	2000年	2005年	2010年	2015年	2020年
公立図書館数	1,017	1,290	1,601	1,928	2,270	2,613	2,931	3,176	3,226	3,316
専任職員	8,368	9,083	11,369	13,255	14,997	15,175	14,206	12,036	10,485	9,572
嘱託・臨時	672	1,040	1,721	2,888	6,342	9,855	13,257.10	15,274.10	16,575.00	17,316.80
委託・派遣	0	0	0	0	0	0	2,358.40	7,193.1	10,666.20	14,106.10
正規率	92.60%	89.70%	86.90%	82.10%	70.30%	60.60%	47.60%	34.9%	27.80%	23.30%

『日本の図書館』各年次より作成

(注)委託・派遣の統計は2003年より開始

嘱託・臨時、委託・派遣人数は、フルタイム換算(年間1500時間)

(3)都市中間層の家族

・(1)(2)で述べた図書館側の変化のみならず、利用者も変化している。70年代から、公共図書館利用の基盤となった「教育家族」、いわゆる「標準家族」が縮小し、家族の形が多様化している。例えば単身家族、子どものいない夫婦、同性カップル等の増加である。それと共に、様々な運動や活動で図書館活動を支えた「専業主婦」が減少しており、少子高齢化が急激に進行している。東京都の年齢別人口比の変化を下表に示す。

[1980年以降の東京都の年齢別(3区分)人口比の変化]

地域	昭和55年	昭和60年	平成2年	平成7年	平成12年
----	-------	-------	------	------	-------

	年少	生産	老年	年少	生産	老年	年少	生産	老年	年少	生産	老年	年少	生産	老年
東京都	20.6	71.5	7.7	18	73	8.9	14.6	74.1	10.5	12.7	73.9	13	11.8	72	15.8
市部	24	69.5	6.2	20.7	71.8	7.4	16.4	73.9	8.9	14.3	74.2	11.2	13.2	72.2	14.5
日野市	25.2	69.4	5.4	21.2	72.4	6.4	16.1	75.9	7.9	13.5	75.8	10.7	12.6	73.5	13.9

「東京都の統計」より作成 (<https://www.toukei.metro.tokyo.lg.jp/>)

・つまり、図書館利用(者)の構造的変化が起こっており、恐らくそれを反映して児童書の貸出点数は減少している。下表に見るように、1980年代までは過半を占めていたが、80年代半ばから急激に比率を下げている。対照的に成人利用が急増している

[市区町村立図書館の貸出点数に占める児童書の比率の推移](1980-2006)

年	1980	1985	1990	1995	2000	2004	2006
比率 (%)	52	44	38	31	27.3	28.2	27.4

出所:『日本の図書館』各年次より作成。

なお、児童に関する統計は2003年より各年調査

(4) デジタル社会のインパクト

・ほぼ全ての人々がスマートフォンを持つ時代となり、インターネットの利用は日常となっている。人々の情報行動、特に読書行動は変容し、「読書」から「検索」の時代になったといっても過言ではないかもしれない。コミュニティ形成と人間関係にも、地縁からテーマ型へとといった変化が生まれている。つまり、今まで主に地縁で形成されていたコミュニティ、人間関係が、ICTを媒介として趣味や関心といったテーマでつながるようになってきているのである。

フェイクニュースのような「ポスト真実」により、社会・人間関係の分断・対立が問題となる一方、非来館型のサービス等新たな情報技術による図書館サービスの可能性も生まれている。

5. ポスト「戦後体制」－これからの図書館へ向けて

今後図書館はどのようなことに留意し進んでいくべきか、①～④に示す。

① 利用者構造の変化に即したサービスの展開

・利用率が上がっている、成人・高齢者の図書館要求への対応が求められる。例えば、仕事や市民活動、専門的な学びなどに必要な多様で高度な資料・情報要求に応えること、また「居場所」づくり（ひとりでいられる空間も含む）、仲間づくりに資することも求められるだろう。

・利用率が下がっていると言っても、子ども達に対するサービスは変わらず重要である。図書館だけでなく学校や子ども達に関わる地域の様々な機関と連携し、子ども達のための読書空間づくりに努めることが求められる。

②デジタル社会の中の知る権利保障

次に挙げるような事柄に留意し、知る権利の保障を果たしていく必要があるだろう。

- ・デジタルデバイドの問題—特に高齢者。最近の出来事で言うと、コロナワクチンの接種予約がネットで受け付けられたということがある。高齢者本人では予約ができない人も多く、若い周りの家族などが代わりに予約したという話も多く聞く。パソコンを使えなければ、インターネットにアクセスできなければ、暮らしにくい社会になってきている。

- ・プライバシーの危機への対応—佐賀県武雄市が CCG を指定管理者にした時、T ポイントカードを図書館の貸出カードとして導入した。ポイントを付けるか否かではなく、その個人データがどのように使われるのか分からないところが問題であると思う。また、政府が推し進めているマイナンバーカードであるが、それを図書館カードと紐づけるということになれば、個人の情報は本当に危ういと思う。便利さの陰でプライバシーが危機にさらされている。

- ・「ポスト真実」と図書館—「ポスト真実」と言われる今の時代、図書館が果たすべき役割があるだろう。吉見俊哉（東大副総長）が次のように指摘している。「大学や図書館は蓄積された知や情報に市民がよりアクセスしやすいようにし、真偽の検証を支える場となる必要がある」（『朝日新聞』2019.6.8）大学と図書館が並べて述べられていることが重要であろう。

③地域や住民との共同性を軸にした図書館づくり

戦後体制の図書館は、どちらかと言えば行政側から与えるものであった。しかし今後はそうでない選択肢も広がるであろう。3つ例を挙げる。

- ・「企てる」機会をつくる活動—図書館友の会活動、市民との共同企画のような、地域づくり、関係づくりにコミットする図書館活動

- ・自治体活動、市民活動にコミットする資料情報サービス—住民自治、市民活動へのサポートとなる地方自治体情報や地域情報の収集と提供

- ・住民の図書館運営への参画

④図書館基本計画の策定

自治体政策の中に図書館の活動計画、発展計画を位置付けることが必要ではないか。今後の図書館は、「公立図書館の任務と目標」などの基本的な理念、機能を踏まえつつ、それぞれの自治体で図書館の在り方、目標、サービス、実現の手立て（政策）を考える時代だろう。東京 23 区などは行政側で作って、パブリックコメントを求める、味気ない方法が多い。財政資源に限られる中、住民・図書館員・行政の共同作業として行う、その策定プロセスが重要であろう。

おわりに

ポスト「戦後体制」の図書館がどのような形の図書館かはまだ分からない。「図書館の戦後体制」のような、明快な行動綱領を持つ図書館ではないのではないか。各地域で「我が町の図書館」「私たちの図書館」として個性的な姿を取るのではないだろうか。各地域での図書館実践、図書館づくり運動の中から生まれるのではない

だろうか。そのような動きの中に、直営かそうでないのかの議論も出てくるのだろう。私自身は図書館の経営は地方自治体が責任を持つべきで、お任せ民主主義などとんでもないと考えているが。

(文責:村林麻紀 八尾市立八尾図書館)