

変貌する公共図書館

—東京都基礎自治体の事例から—

松村一志

I. 本稿の目的

イタリアの図書館アドバイザーであるアントネッラ・アンニョリは、1970年代以降の公共図書館が経験した変化を「近代化への試み⁽¹⁾」と呼んでいる。70年代以降、TV・映画・スポーツ観戦が浸透し、読書が時代遅れになる危機感が生まれ、各国の公共図書館はサービスの見直しを迫られたのである（Agnoli[2009=2011:19-24]）。

日本の公共図書館⁽²⁾も、これと平行するような変化を経験してきた。日本の公共図書館が量的・質的な充実を見たのは1970年代以降のことである。そこでは、①貸出の重視、②全域サービス、③利用者の拡大、といった改革が行われてきた（根本[2017:122-124]、日本図書館協会(編)[1963]、日本図書館協会(編)[1970]）。

しかし、近年では、さらに新しいタイプの図書館（武蔵野プレイス・千代田図書館・まちとしょテラス等）が注目を集めている（猪谷[2014]）。こうした変化を加速させたのは、2003年の地方自治法の改正に伴う指定管理者制度の導入だろう。指定管理者制度とは、以前は地方自治体の外郭団体に限定していた公共施設の管理・運営を、民間企業やNPO法人に代行させることを認める制度である（根本[2017:126]）。

この制度の導入後の図書館運営は、（1）図書館の運営方針を自治体側が決定する「直営」と、（2）運営方針の決定まで委託事業者に任せる「指定管理」のいずれかを選択しなければならなくなった。ただし、「直営」の場合でも

委託は可能であり、制度全体としては、委託事業者の拡大を生んできた。先ほど述べた新しい図書館の多くも、その成果である。

では、指定管理者制度の導入で、公共図書館は具体的にどのような変化を経験している（あるいはいない）のだろうか？ 現行の議論は、TSUTAYA図書館等の特殊事例の紹介や検討が主流だが⁽³⁾、本稿では、むしろ、より一般的な公共図書館が、近年の変化をどのように認識し、それにどう対応しているのかを明らかにしたい。

II. 調査概要

本稿では、東京都の三つの自治体と二つの委託事業者を調査対象とした。

自治体については、目黒区立図書館職員のA氏・B氏（2018年1月17日）、渋谷区立図書館職員のC氏（2018年1月19日）、大田区立図書館職員のD氏・E氏（2018年2月2日）にインタビューを実施した。図書館運営は役所の一部であり、担当する職員（公務員）は、数年おきに異なる部署へと配属されるケースと、図書館業務に長く留まるケースとに分かれる。インタビューの図書館業務歴（2017年度当時）は、A氏が4年目、C氏が5年目、E氏が3年目なのに対し、B氏は30年以上、D氏は15年以上になる。

調査対象として目黒区・渋谷区・大田区を選定したのは、相対的に見て条件が近いものの、委託の展開の仕方や利用者登録の条件などに差

異もあり、比較に有利だと考えられたためである。具体的に言うと、目黒区では「直営」での業務委託が実施されており、三つの事業者に委託している。渋谷区も全館で「直営」での業務委託を実施しているが、株式会社図書館流通センターに一括で委託している。一方、大田区では、「指定管理」方式が採用されており、大田図書館だけが「直営」方式での委託となっている。ただし、結論を先取りすれば、三区の違いよりも共通性の方が目立った。

委託事業者については、図書館委託事業の最大手である株式会社図書館流通センター（TRC）のF氏・G氏（2018年1月31日）と、2004年度から2012年度まで中野区立中央図書館業務を委託されていたNPO法人ぐーぐーらいぶのH氏・I氏（2018年2月14日）にインタビューを実施した。

委託事業者は、株式会社とNPO法人とで事情が異なると考えられたため、それぞれ一法人を選定した。TRCを選定したのは、目黒区・渋谷区・大田区のいずれにおいても業務を請け負っているためである。NPO法人に関しては、調査地域である渋谷区の委託事業者に対するインタビューが実現しなかったため、比較的條件が近いと思われる中野区での委託事業経験を持つNPO法人ぐーぐーらいぶを選定した。インタビューの結果、ぐーぐーらいぶにも、渋谷区での受託を視野に入れていた時期があることがわかったため、その意味でも調査対象として適していると言えよう。

インタビューは、いずれも60分～120分間の半構造化面接法によるものであり、各自治体・事業者の特徴、現状認識、課題、今後の展望、民間委託の長所と短所、地域との繋がりといった点について質問を行った。

Ⅲ. 「近代化への試み」とその帰結

Ⅲ.1. 理想としての都市

調査ではまず、目黒区・渋谷区・大田区の特徴を把握するために、他の自治体と異なる特徴がどこにあるのかを質問した。質問は各区の比較を行うためのものだが、意外なことに、三者は共通して図書館数の多さを特徴に挙げた。例えば、目黒区のA氏は、「面積の割には数が多い」と答えた。というのも、「区の方針として目黒区を5つに分けて」いるが、「それと比べると、通常であれば5館で足りるものが8館ある」からである。また、大田区のD氏によると、大田区では「自宅から徒歩15分以内で図書館に行ける」ように図書館が配置されているという。

実際の数字で見ると、目黒区が8館、渋谷区が10館、大田区が17館（図書館類似施設を含む）であり、面積比（1km²当たり）で言うと、目黒区が0.55館、渋谷区が0.66館、大田区が0.28館となっている⁽⁴⁾。数字にやや開きはあるが、1～2館しか図書館を持たない自治体もあることを考えれば、かなり高水準だと言えるだろう。

分館の多さは、サービスの均質性にもつながる。B氏によれば、目黒区は「どこでも返せる、どこでも借りられる」という「均質なサービス」を目指してきた。その一つの具体例として「所在館方式」がある。通常の公共図書館では、ある資料がどの館に所蔵されるかが決まっている。これに対し、目黒区では、資料が所蔵される場所（＝所蔵館）は決まっておらず、最後に返却された場所（＝所在館）に資料が留まる仕組みになっている。目黒区と渋谷区はともに、配本車を1日2回走らせることで、蔵書の偏りを補い、区内のどこに住んでいても迅速に資料が受け取れる仕組みになっているが、これも「均質なサービス」の一つだろう。

一方、大田区の特徴として、D氏は「他の区では中央館と分館という形で、ある館では児童書しかないとか、ここにしかCDがないとか、細かいサービスが館によって特化している館が

多いと思うのですが、大田区ではどこでも同じサービスが受けられます」と述べている。貸出返却業務に限らず、受けられるサービスの種類に偏りがないようにしているのである。いずれにせよ、図書館数はサービスの均質性にとって決定的に重要だと言えよう。

ただし、以上のことは、目黒区・渋谷区・大田区にのみ見られる特徴ではなく、むしろ東京都の特徴だと考えた方がよい。社会教育調査によれば、全国の図書館3308館のうち1割強の392館が東京都に集中している⁽⁵⁾。つまり、図書館数は面積ではなく人口に対応しており、東京都の場合には、面積に比して多くの図書館が設置されているのである。

東京23区に限って見ると、もう一つ重要な特徴がある。それは、利用資格の無制限性である。一般的な公共図書館は、当該自治体に在住・在勤・在学しているか、または隣接自治体に在住していることを利用者登録（貸出・予約・購入リクエスト等）の条件としている。しかし、東京23区には、誰でも利用者登録が可能な自治体（豊島区・荒川区・文京区・千代田区・中央区・世田谷区・目黒区・品川区）や、東京都ないし東京23区に在住・在勤・在学を条件としている自治体（台東区・新宿区・渋谷区・港区）が多数存在している。これに対し、東京都の市部では、小金井市だけが例外的に利用者登録を誰にでも認めている⁽⁶⁾。管見の限り、利用者登録を誰にでも認めている図書館は全国的に見ても非常に珍しい。

冒頭で述べたように、アンニョリは、教授や学生以外の利用者（主婦・年金生活者・観光客・路上生活者）の呼び込みを「近代化への試み」の一要素に挙げている（Agnoli[2009=2011:20]）。特に、日本の公共図書館の場合には、利用者の拡大が重要な意味を与えられてきた。例えば、『市民の図書館』は、「あらゆる人々に図書を貸出し、図書館を市民の身近かに置くため

に、全域へサービスをはりめぐらすこと」を重点目標の一つに掲げている（日本図書館協会（編）[1970:35]）。つまり、23区は、日本では1970年代前後に掲げられた「近代化への試み」（アンニョリ）の理想を、かなりよく実現した地域なのである。

III.2. 変わる地方、変えられない都市

しかし、現在ではこのことが少なからず足枷になってきている。都市部の図書館は様々な面で理想を実現できているところがあり、逆に新しいコンセプトを生み出しにくいのである。

アンニョリによると、各国における「近代化への試み」の効果は限定的なものに留まった。そのため、21世紀には「近代化への試み」を越えた、さらなる工夫が求められ、より新しいタイプの図書館が模索され始めている（Agnoli[2009=2011:24-62]）。同様に、日本でも新しい図書館が注目を集めている。特に強調される目標の一つは、「地域活性化」だろう。

この点について、目黒区のB氏は、「地方では駅前がさびれてしまって、活性化するのに何がよいかというときに、「図書館が来ると人が来るから、そこで何か起きるかもしれない」というように図書館を使うこともあります。目黒区の場合は、中目黒も自由が丘も、人はたくさん来ているので、人を集める目的で図書館を使おうとは思っていない」と述べている。地方では、新しい図書館を設置して人を呼び込むことが求められるが、首都圏の場合にはそもそもそうした需要が薄い。そのため、「地域活性化」というコンセプトは馴染まないのである。

同様に、大田区のE氏もまた、23区に見られる都市型の図書館と郊外の図書館とを区別する。E氏は「23区は都市型の図書館で、委託・指定管理などの面で郊外の図書館とは性格が違います」とした上で、「基本的に図書館法を見ていると地方型の運営を考えています。地方型で対

応できることとして、生涯学習拠点として作ることによって地域活性化をはかれることがあります。多分地方の図書館はそういったモチーフとして作られています。一方、都市はもうすでに図書館があるので、「どういう風な形で充実させていくのがいいのか」と述べている。

施設を有効に活用するためには、施設の捉え方(=コンセプト)が必要になる。しかし、コンセプト作りにも固有の困難がある。目黒区のA氏によると、まずコンセプトを作って、それをもとに施設を設計するのであれば、施設をコンセプトに合わせれば良いので、話は簡単である。しかし、「今は逆ですよ、器がすでにある。その中でどうコンセプトを作るのか。限られた中で工夫をしるというのは、それはそれで重要なんです、結構それが難しい」。また、図書館側がコンセプトを作ったとしても、利用者によってそれが共有されなければ、活用には至らない。

実際、目黒区立八雲中央図書館は失敗も経験している。もともと八雲中央図書館では、子供の空間と大人の空間とが区切られず、開放的な作りになっていた。しかし、実際に運営を始めると「子供がうるさい」という苦情が出てきたため、後から子供と大人の空間の間に透明な壁が設けられたのである。

「首都圏／地方」や「都市／郊外」といった対比における「地方」や「郊外」が具体的にどこを指すのか、またそうした対比がどれほど正確か、といった点には留意する必要がある。実際、23区においても、荒川区のゆいの森のように複合施設が設置されるケースもある。

とはいえ、こうした区別にも一定の根拠はある。例えば、社会学者の貞包英之は、TSUTAYA図書館が地方都市の郊外に集中していることに注目し、図書館数の増加率は地方の方が高いと指摘している(貞包[2017])。その意味で、23区は図書館を新設しやすい場所でない

と言える。

23区の場合には、すでにある施設の活用を求められ、新たなコンセプトを持ちにくい。そのため、1960～70年代の理想が実現していることが、却って変化を生みにくくしているのである。

IV. 新しい図書館——ニーズの掘り起こし

このように、職員の方々の語りからは、都市部の図書館を変えることの難しさが浮かび上がってきた。しかし、こうした事情とは反対に、委託事業者の方々の語りには、「近代化への試み」に留まらない新たな動きを見出すことができる。以下では、株式会社TRCとNPO法人ぐーぐーらいぶの事例について、順に見ていこう。

TRCは、図書館データベースを手がける企業として、1979年に設立されたが、90年代から図書館業務の委託事業にも乗り出し、現在では図書館アウトソース業界では最大規模の企業となっている⁽⁷⁾。では、TRCが委託事業に乗り出すメリットはどこにあるのか？

TRCのG氏は「図書館の現場を我々が実際に受け持ったことで、図書館を利用するお客様と我々が、直接対話できるようになったんです。そこでお客様の声をいただくと、これまで行政の方々と話しているだけではわからなかった利用者の本音を知ることができるようになりました。図書館で提供するサービスにもフィードバックが効くようになりました」と述べる。つまり、公共図書館の運営事業に参入することで、利用者の反応を直接確かめられる。それにより、利用者の必要なサービスを新たに開発・提供することができるのである。

G氏は二つの例を挙げた。一つは、一時保育の例である。図書館には親子連れが来ることがあるが、「子供が泣いたり騒いだりすると「うるさい」と言われてしまうのが怖くて、行きたくても行けないとか、お母さんがたまにはゆっ

くり本を選びたくても、子供が泣くのではないかと気になってなかなか本が選べない」といった声があった。そこで、保育サービスをやっている子会社と連携して、図書館で保育サービスを始めたところ、評判が良く、現在では10箇所と同様のサービスを展開している。

もう一つの例は、「音と香り」というサービスである。これは、騒音や匂いが気にならないように、自然の音を流し、アロマを香らせるというものである。特に、匂いについて言うと、図書館には、匂いに関するクレームが寄せられることが多い。しかし、匂いのする人を排除するわけにはいかない。そこで参考にしたのが、すみだ水族館で行われていたアロマを香らせるサービスである。水族館では、アロマを香らせることで、水の匂いや魚の匂いなどを利用者の方々に意識させないようにしていたのである。そこで、図書館でもこれを導入したところ、クレームが減ったため、全国に広がっている。

二つの例に共通するのは「水平展開」である。G氏は、「TRCでは全国の図書館を運営していて、全国の情報を集めることができるので、全国にフィードバックする水平展開もすごく意識しています」と述べている。こうした横のつながりは、自治体ごとに分かれた従来の図書館行政にはない回路を生み出している。

一方、2003年に中野区立図書館の非常勤職員が有志で立ち上げたNPO法人ぐーぐーらいぶは、2004年度から2012年度まで中野区立中央図書館の業務委託事業者を任されてきた。しかし、2013年度以降、図書館委託事業からは撤退し、現在では本を通じた子育て支援事業と地域活性化事業を行っている⁽⁸⁾。

I氏によると、現在の活動は業務委託時に見つけたニーズを端緒としている。業務委託時に、定期的に子供たちへの読み聞かせを行っていたが、委託終了後も続けて欲しいという声を受けて、読み聞かせを続けている。また、ぐーぐー

ーらいぶの事務所がある武蔵野市には図書館が三つしかなく、全域をカバーしているとは言えない。そこで、特に自力でのアクセスが困難な子供達のための移動図書館や、入院患者（多くは高齢者）のための読書環境作りを行っている。

活動の背景について、I氏は「本のある環境が少ないのであれば、手元に届くような場所に動いていく必要が今はあると思います。……特に子供達や高齢者の場合、そういう環境自体がなかったりするので、それをフォローするために、図書館で待っているだけではなくて、動いていく必要があるかなと思います」と述べている。現在のぐーぐーらいぶは委託事業を離れているが、その活動は図書館と無関係であるわけではない。むしろ、委託事業の経験を踏まえ、図書館の欠点を補うものになっているのである。

TRCやぐーぐーらいぶの試みは、多分に実験的な側面を持つ一方で、目に見えないニーズを掘り起こすことを可能にする。そうした掘り起こしは、図書館行政の外部に身を置くからこそ可能になってきたという側面もあるだろう。

V. 結論

各国の公共図書館は、「近代化への試み」と、それをさらに超える新しい図書館の模索という段階を辿ってきた。日本の公共図書館にもこれと平行するような変化が見られる。

ところが、都市部（特に23区）の図書館における職員の方々の語りからは、「近代化への試み」があまりにもよく実現してしまったがゆえに、逆に、大胆な変革を生み出しにくいという現状が浮かび上がってきた。しかし、他方で、委託事業者の方々の語りからは、従来の図書館行政には見られなかったような積極的なニーズの掘り起こしという動きが確認できた。

人々の注目を集めるのは大型図書館の新設といった変化だろう。だが、以上で確認してきたような目立ちにくい変化の積み重ねもまた、

「近代化への試み」を超えた新しい図書館の模索のもう一つの姿である。

追記

ご多忙のなかインタビューにご協力いただいた皆様に、心より御礼申し上げます。本稿は「地域社会論実習」において筆者と馬場悠介氏が共同で作成した調査報告の一部を再構成したものです。

註

1. ここで言う「近代化」は、日本語では「現代化」と呼ぶ方が適切だと考えられる。
2. ただし、法律上は「公立図書館」という表現が用いられる。
3. 特に、柳[2010]や樋渡[2014]のように当事者による紹介が目立つ。
4. 各自治体の面積は、東京都[2018]による。
5. 文部科学省[2017]による。
6. 東京都の各自治体図書館HPから利用者登録の条件を確認した（2018年1月現在）。
7. 全国に公共図書館は約3300館あるが、TRCは約520館（約16%）で業務委託・指定管理を受託している（インタビュー時の配布資料による）。
8. NPO法人ぐーぐーらいぶHP内の「沿革」による。

文献

- Agnoli, Antonella (2009) *Le piazze del sapere: biblioteche e libertà*, Roma: Laterza. =(2011) 萱野有美(訳)『知の広場：図書館と自由』みすず書房。
- 樋渡啓祐 (2014)『沸騰！図書館：100万人が訪れた驚きのハコモノ』KADOKAWA.
- 猪谷千香 (2014)『つながる図書館：コミュニティの核をめざす試み』筑摩書房。
- 文部科学省 (2017)「設置者別所管別図書館数(公立のみ)」社会教育調査 <https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&tstat=000001017254&cycle=0&tclass1=000001098916&tclass2=000001098918&tclass3=000001098923&second2=1> 2018年11月17日DL.
- 根本彰 (2017)『情報リテラシーのための図書館：日本の教育制度と図書館改革』みすず書房。
- 日本図書館協会(編) (1963)『中小都市における公共図書館の運営：中小公共図書館運営基準委員会報告』日本図書館協会。
- (1970)『市民の図書館』日本図書館協会。
- NPO法人ぐーぐーらいぶ「沿革」<http://www.goo-goo-libe.jp/history> 2018年11月17日DL.
- 貞包英之 (2017)「なぜ地方都市に「TSUTAYA図書館」が次々とつくられるのか？」『現代ビジネス』<http://gendai.ismedia.jp/articles/-/51414> 2018年11月17日DL.
- 東京都 (2018)「都内区市町村マップ」<http://www.metro.tokyo.jp/tosei/tokyoto/profile/gaiyo/kushichoson.html> 2018年11月17日DL.
- 柳与志夫 (2010)『千代田図書館とは何か：新しい公共空間の形成』ポット出版。

受稿2018年9月19日／掲載決定2018年11月1日