

公共図書館の将来
— 「新しい公共」の実現をめざす —
(答申)

2019年6月24日

活字文化議員連盟 公共図書館プロジェクト

目 次

| | |
|------------------------------------|----|
| はじめに — 市民生活をサポートする図書館へ | 1 |
| 第1章 公共図書館改革への道 | 2 |
| 1. 改革の背景 | |
| 2. 国立国会図書館が「日本全国書誌の在り方に関する検討会議」を設置 | |
| 3. 活字文化議員連盟が「全国書誌情報の利活用に関する勉強会」を設置 | |
| 4. 公共図書館プロジェクトの設置 | |
| 第2章 公共図書館の現状と改革の課題 | 3 |
| 1. 全国書誌情報と国立国会図書館の責務 | |
| 2. 危機に立つ地域書店 | |
| 3. 図書館職員の劣悪な労働条件 | |
| 4. 公共図書館に馴染まない指定管理者制度 | |
| 5. 障害者の読書活動への参画 | |
| 第3章 公共図書館の将来—5つの提言 | 7 |
| 1. 首長の指導力と住民参画による図書館運営 | |
| 2. MARC選択の多様性確保とNDCの付与 | |
| 3. 図書納入は地域書店を優先 | |
| 4. 司書の社会的地位の確立 | |
| 5. 新しい評価指標づくり | |
| 注※ | 12 |
| (添付資料) | |
| 活字文化議員連盟の活動計画について | 16 |
| 活字文化議員連盟/公共図書館プロジェクト 構成メンバー | 17 |
| ヒアリング団体・個人一覧 | 18 |

はじめに — 市民生活をサポートする図書館へ

公共図書館は、いま大きな転換期を迎えている。地球規模のインターネットの急速な広がり、瞬時にして大量の情報を手にすることができるチャンスを人びとに与え、情報拠点としての公共図書館の存在意義を問うことになった。しかしデジタル時代だからこそ、公共図書館がインターネットやデジタル機能を積極的に採り入れ、住民の情報アクセスを保障する情報資源の拠点となることが期待されている。

2019年の夏、フレデリック・ワイズマン監督のドキュメント映画『ニューヨーク公共図書館 エクス・リブリス』が公開された。この映画では、ニューヨーク公共図書館が図書の貸出しサービスを越え、就職支援プログラムや障害者住宅の手配、ディナーパーティー、シニアダンス教室、ファッションショーなど社会インフラとして、市民生活に密着した多様なサービスを提供するようすが映し出された。国境や言語、思想や宗教の壁もなく、あらゆる人種、民族に属する人びとが積極的に図書館生活を楽しむ姿は、民主主義の砦としての公共図書館の未来である（※1）。

日本でも地域社会と住民生活を支える情報拠点として、従来の図書館業務に加え、ビジネスや起業、介護や子育て、町おこしや農業再生などをサポートする新しいタイプの図書館が増えつつある。

図書館は人びとが本と出会い、読書に親しみ、自己の能力を磨き、職業や人生に必要な知識・技術を生涯にわたって学び直す場である。しかし時代の急速な変化は、公共図書館に対して、旧来の役割と機能に加え、地域社会と地域住民の生活全体をサポートする「新しい公共」の実現を求めている。それが公共図書館の将来である。

本答申は、あるべき公共図書館の実現に向かう一里塚である。今後の大きな課題は、国・自治体が国立国会図書館をナショナル・ライブラリーとして、各都道府県図書館から市町村図書館に至る公共図書館のあり方を再整理し、50年、100年先の日本を支える持続的な社会インフラとしての機能と役割を果たすため、絶えざる改革を持続することが重要である。

第1章 公共図書館改革への道

1. 改革の背景

活字文化議員連盟は、2010年1月の議連総会で、わが国を代表する書誌データ(MARC=Machine-Readable Cataloging 機械可読目録)の一元化に努めることを決めた。この背景には、世界の主要国の多くが、出版・書誌情報を自国の重要な基本インフラとして位置づけ、①一国一書誌情報の政策をとっていること、②出版先進国のドイツでは、国立図書館が出版非営利団体の作成した流通用書誌情報を加工し、無償で提供していること、③国立国会図書館が全国書誌目録作成・普及の責務を果たし、社会のニーズに対応できるシステムの確立が必要であること一などがある。

2. 国会図書館が「日本全国書誌の在り方に関する検討会議」を設置

国立国会図書館は、活字文化議員連盟の動きを踏まえて、2010年3月、出版界やMARC作成事業者などに呼びかけ、「日本全国書誌の在り方に関する検討会議」(※2)を開催した。この会議では、国立国会図書館の書誌データが、日本の出版・書誌情報の「基本インフラ」であり、国民共有の公共財であることが確認された。

検討会議の論議を経て、国立国会図書館は、2012年から国立国会図書館蔵書検索・申込システム(NDL-OPAC)、および国立国会図書館サーチ(NDLサーチ)を通じて、新着書誌情報、全国書誌情報を無償(非営利目的の場合)で利用できるシステムを整備した。

こうして改革への一歩を踏み出したが、公共図書館が利便性、迅速性に長けた有償の民間書誌データを優先して使用する状況に変わりはない。この間にも、公共図書館をめぐる状況は、自治体による事業仕分け等で図書予算が削減され、MARC購入費が重荷となるなど悪化の傾向をたどった。

3. 活字文化議員連盟が「全国書誌情報の利活用に関する勉強会」を設置

活字文化議員連盟は2015年8月、選書用書誌データの迅速な提供方法を整備するため、「全国書誌情報の利活用に関する勉強会」(以下：勉強会)を設置した。勉強会は関係団体からのヒアリングを行ない、2016年4月、「これからの全国書誌情報のあり方について—いつでも、どこでも、だれでも使える—」(答申)をまとめた(※3)。

この答申は、全国書誌情報の迅速なサービスの提供方法や、国立国会図書館による

流通用書誌データの取り扱いなどについて提言。国立国会図書館は、この提言も受けて、2018年からJPO（日本出版インフラセンター）の近刊情報（発売前の書誌情報）に、公共図書館が選書作業において必要とする情報を付加し、全国書誌情報と同じフォーマットで迅速に提供できる仕組みを整備した。残された課題は、国立国会図書館から無償提供される「選書用近刊情報」を、広く普及する上で不可欠なNDC（日本十進分類法）を付与する体制の構築である。

4. 公共図書館プロジェクトの設置

2010年代に入ると、公共図書館（※4）の運営や管理をめぐり、全国各地でトラブルが相次ぎ、公共図書館問題に関する論議が沸騰した。こうした世論を背景に、活字文化議員連盟は2019年2月、「公共図書館プロジェクト」（以下：PT）を設置し、MARCや指定管理者制度、民間業務委託の現状、図書館司書の雇用条件など図書館経営全般の改革に必要な政策立案や国会論議に資する答申内容について検討することにした。

PTの初会合で、細田博之PT顧問は「図書館の機能とはなんだろうか。新しい本を並べることも大切なことだが、書物に対する文化的な考察をし、歴史的な本か、貴重な本かを判断しないといけない。昔の貴重な図書が、これからも出てくるだろう。それを価値判断して文化として伝承する。これは図書館の大きな要素だ」と提言された。

笠浩史PT委員長は「指定管理者制度をめぐるトラブルは、図書館リテラシーにかかわることである。図書館運営の中核を担う司書の非正規化が進み、低賃金が常態化している。まさに官製貧困の状況であり、立法府としても放置できない課題である。国会論議のテーブルに乗せ、必要な政策手段をとらなければならない」と表明された。

本答申が、欧米に比べて100年は遅れているともいわれる日本の公共図書館の改革に寄与することを心から期待するものである。

第2章 公共図書館の現状と改革の課題

1. 全国書誌情報と国立国会図書館の責務

国立国会図書館は、2018年から日本出版インフラセンターが提供する近刊情報を、全国書誌情報と同じフォーマットを使い、無償で提供している（※5）。しかし民間MARCの高付加価値の優位性もあり、必ずしも全国書誌情報の普及にはつながっていない。公共図書館の運営者やMARCデータを扱うシステムベンダーの側には、「先に民間MARC

ありき」の慣習が根強く定着し、全国書誌情報は選択肢として考慮されず、それが普及の障壁となっている。

とくに圧倒的なシェアを獲得している民間 MARC に準拠した図書を選書・発注システムと、蔵書管理システムの融合が進み、個々の図書館の実情に見合う MARC 選択の多様性が担保されず、MARC 作成事業者間の平等な競争も阻害されている。

PT のヒアリングでは、活字文化議員連盟の全国書誌情報の普及をめざす取り組みについて、MARC 作成事業者から「議連の行為は民業圧迫となる」という発言があったが、しかし全国書誌情報の作成・普及は、国立国会図書館法第7条に基づく責務であり、順法行為である。全国書誌情報は国際的に標準化されたフォーマットに準拠し、国の出版物に関する情報を体系的に網羅しており、あらためて日本を代表する書誌データとして位置づけるものである。

全国書誌情報は、出版文化状況だけでなく、政治・経済・教育・科学・歴史・娯楽、郷土の歴史・文化などあらゆる分野の動向を把握している。国立国会図書館は、法定納本制度のもとで国内の全出版物を記録し、全国図書目録を作成しており、書誌情報の作成機関として普及・啓蒙を徹底する責任がある。

2. 危機に立つ地域書店

地域の読書環境は、図書館と書店の役割分担によって保持されてきたが、地域の書店は衰退している（※6）。その理由はインターネットの普及による雑誌販売の不振やネット書店の台頭、小さな書店には売れ筋の本が入りにくいといった流通の問題や後継者不在など複合的であり、特定の要因を断定することはできない。

しかし、地域書店にとって経営の柱の一つである公共図書館への図書納入が、入札制度によって値引きを強制されたり、指定管理者制度や業務委託化により締め出されたりするような事態が進行し、書店経営圧迫の要因となっていることはたしかである。

例えば、指定管理や業務委託を請負う最大手の図書館専門業者は MARC 納入から選書・発注・図書資料納入、目録作成、資料の装備（図書のフィルムコートや請求記号シール貼り）まで図書館の運営全体をカバーしている。そこに入札制度による過度な価格競争や値引き、装備作業の無償提供が要求され、資本力の小さな地域書店は、太刀打ちできない状況にある。

自治体や公共図書館は、地元書店からの納入体制を再構築するとともに、装備は社会福祉施設に業務委託するなど、図書館政策の分野でも、税の域内還流に努め、納税

者が報われる施策を実施すべきである。

3. 図書館職員の劣悪な労働条件

図書館は、人である。図書館は人がいることで単なる書庫ではなく、人びとの知的欲求を満たす図書館となる。一部の自治体や図書館界では、この基本的な理念が尊重されず、図書館職員は現在、「官製貧困」と指摘されるほど劣悪な労働条件のもとにおかれている(※7)。

PTのヒアリングでは、1年ごとの契約更新が常態で、最長5年の雇用制限もあって落ち着いて働けないという趣旨の意見が出された。とくに業務委託業者や指定管理業者による図書館では、請負価格の激しい値引き競争が、人件費にしわ寄せされ、司書待遇の低下につながる事例もあるが、雇用契約の「秘密保持条項」にガードされ表面化することはない。

2020年度からは「会計年度任用職員」制度が実施される。この全国一律の新しい制度に対しては、自治体の自主性を損ない、さらなる雇用条件の悪化を招くのではないかといった懸念が表明され、図書館界は危機意識を募らせており、立法府による不断のチェック機能が期待されている。

公共図書館は、長い時間をかけて専門知識を持つ職員や本の目利きを育て、そのノウハウを伝えてきた。しかし度重なる予算削減により、人材育成のための十分な予算を確保できている公共図書館は少ない。図書館サービスは現在、直営や指定管理や業務委託を問わず、多くの場合、献身的な職員個人の努力と図書館に対する愛情で支えられている。

4. 公共図書館に馴染まない指定管理者制度

指定管理者制度を導入した図書館の問題として、地域に密着した図書館サービスを提供する専門的知識を持った人材が地域にストックされない点が上げられる。指定管理者制度を導入した当初は、開館時間が長くなることもあって、住民の評価も高く、初年度の図書の貸し出しも伸びるのが一般的である。貸出点数の数値には、総合的な図書館サービス状況を反映すると言われているが、初年度を除き、貸し出し率は長期低落傾向に入る。これは総合的な図書館サービスの低下を意味するものである。

図書館研究者が、指定管理図書館の5年以上の貸出点数の推移を調査したところでは、ほぼ2年～3年で貸出率が下がり、5年以上になるとほとんどの指定管理図書館

で20%~30%以上も大幅に減少している。住民の図書館離れが始まっているのである。

指定管理者制度を導入した図書館は、長期の視点から文化としての図書館をつくりあげる姿勢に欠け、目先の営利が優先されている。地域に密着した図書館サービスを提供する専門的知識を有する人材が地域にストックされないのである。指定管理者制度を導入したことで、地方公共団体が基本的な図書館業務（選書・発注、検品、目録作成、装備、郷土資料の整備など）を請負業者に丸投げしていることが大きく影響している。

自治体は、長い歳月と予算をかけて、地域の特性に応じた図書館業務に関する能力や知識、ノウハウを身に着けた人材を育成し、継承してきている。しかし業務委託による図書館業務の丸投げで、そうしたキャリアの継承が困難となった。

PTでは、指定管理請負業者も研修で人材を育成しているという言及もあった。どの企業も社員教育は行っており、指定管理業者の研修もその流れにあり、特別なことではない。しかしその社員研修で養成された人材が、地域社会に必ずしもストックされるわけではない。地域に根付いていた人材でも、私企業の都合で突如、他地域の図書館に異動させられる事例は後を絶たない。

PTのヒアリングでも、とくに契約期限切れにより業者が変わると、ほとんどの職員を他地域の図書館に移動させ、新規契約で入った業者は、ゼロから業務を組立てなくてはならないという弊害が生じる。地元採用の職員が長い年月をかけて身に着けたノウハウも、個人の努力で培った郷土資料や地域文化の知識も移動してしまうのである。こうした現実が地域に根ざした図書館リテラシー（業務に関する知識、技術、人材育成の蓄積・継承など）の崩壊につながっている。

公共図書館の指定管理や業務委託請負業者の業務実態の評価についても、日々の図書館業務に疎い行政には知見が乏しく、意見を述べることができない事例も図書館専門家から指摘されている。業者からの新しい要求に対し、その必要性を判断できず、業者の意のままに高額な設備や備品が購入されているという指摘もある。

「経費の削減」を目指したはずの指定管理者制度が、結果的に財政支出の高騰を招く矛盾が生じている。指定管理や業務委託の図書館であっても、館長および業務を統括する職員は自治体職員とし、必要な知識や経験を持った人材を登用しないかぎり、この矛盾は解決できない。

この現状は、請負業者の倫理感だけでなく、指定管理者制度そのものが内包する体質と指摘する図書館専門家は多い。指定管理者制度導入による公共図書館の運営は、

図書館文化の成長と発展の観点からすれば、そもそも馴染まないのである（※8）。

5. 障害者の読書活動への参画

公共図書館の今日的な課題は、障害者の読書環境を早急に整備することである。2018年には、障害者の読書環境をめざす国際条約（マラケシュ条約）が批准された。（※9）。マラケシュ条約は視覚障害者、文字の読み書きに困難のある発達障害者、寝たきりや上肢に障害があり、ページをめくれなかつたり、本を持つことが難しい障害者を対象に著作権を制限したり、外国との図書データのやりとりを可能にすることを求めている。

2019年の通常国会で成立した「視覚障害者等の読書環境の整備の推進に関する法律」（略称：読書バリアフリー法）の目的は、視覚障害者等の読書環境の整備を総合的かつ計画的に推進し、もって障害の有無にかかわらず全ての国民が等しく読書を通じて文字・活字文化の恵沢を享受できる社会の実現にある。

これらの制度政策の整備もあって、障害者サービスへの関心が高まりつつあるが、具体的な政策が実施されている図書館は全体の2割に過ぎない（※10）。PTのヒアリングでは、公共図書館における障害者サービスの遅れの要因は、図書館職員に対して必要な専門的知識や技術を習得する人材育成の機会がないことが指摘された。

障害者が利用しやすい公共図書館であるためには、多様な読書媒体を見本として紹介するコーナーを設置したり、サピエ図書館や国立国会図書館の点字図書データや録音図書データを各公共図書館とネットにつないだりする必要がある。こうした改善が行われれば、全国どこにいても障害者がより多くの本が読めるようになると期待されている。

また公共図書館は、障害者サービスのエキスパートを育て、知識やノウハウの蓄積と継承に努めるなど、障害者サービスの充実を図ることが必要である。

第3章 公共図書館の将来 — 5つの提言

1. 首長の指導力と住民参画による図書館運営

提言1

公共図書館はその運営計画や政策立案にあたっては、経験や知識が豊富な図書館専門家や図書館職員、主権者であり利用者でもある住民参画を促すとともに、読書活動の支援だけでなく地域のあらゆる生活課題に取り組むこと。

公共図書館は「国民の教育と文化の発展に寄与」し、「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。また「新しい公共」のありかたとして、「学び直しの場」としてリカレント教育の機能、さらには職場や学校、家庭以外の「居場所」としてのサードプレイスの役割、ソーシャルイノベーション拠点としての機能が期待されている。

公共図書館が、こうした目的や役割を達成するには、自治体の首長のリーダーシップの発揮や議会の理解と協力が不可欠である。進取の気概のある首長のもとでは、図書館に関する施策の優先順位が高い。読書活動をはじめ、教養や調査研究に必要な図書資料の整備や、障害者サービスを充実する予算も確保され、人的配置も充当される傾向にある。

国民が等しく公共図書館の恵沢を享受するには、未設置市町村における公共図書館の計画的な設置が必要であり、そのための国の財政支援が不可欠である。その際、公共図書館設置の必要性を、単純に自治体単位で考えるのではなく、市町村合併による自治体の広域化や、都市への人口集中なども考慮し、人口比や学区区単位など、多様な視点で図書館の設置を考える必要がある。

社会教育施設を教育部局から首長部局に移管させるための法整備も行われた。予算措置のスピード化による図書館政策の充実が期待される半面、図書館運営に対する政治介入を恐れる意見もあり、運用面における適切なルールの確立が必要である(※11)。

図書館法 14 条に基づく図書館協議会は、多くの自治体で形骸し、住民は公共図書館の運営に関して意見を述べる機会が失われている。公共図書館の設置や指定管理者制度の導入をはじめ、運営・管理の計画や政策立案、障害者サービスの充実にあたっては、経験や知識が豊富な図書館専門家や図書館職員の参画が不可欠である。さらに主権者であり、利用者でもある住民との協働作業も必須である。新たな時代を担う公共図書館は、首長と議会、職員、住民の理解と協力があって創出され、地域の未来を見据えた中長期の視点のもとで育てられることが望ましい。

すでに図書の貸出しサービスを越えた社会インフラとして道の駅や商店街などに書店機能を置き、NPO や第 3 セクター方式も含めて活字文化振興をめざす新しい取り組みが始まっている(※12)。

図書館をとりまく状況は予測不能な急激な変化を遂げており、時代の変化に対応する公共図書館文化を育てるには総合的な施策の策定が必要である。このため、法整備も視野に「わが国の公共図書館のあり方に関する協力者会議」(仮称)を設置し、国

立国会図書館、都道府県立図書館、市町村図書館の連携のあり方や、蔵書管理システムの広域連携、公共図書館の未設置自治体の解消問題などについて検討する。

2. MARC 選択の多様性と NDC の付与

提言 2

自治体における指定管理者、書誌データ、図書納入業者の「3点セットの入札」を止め、個別入札に転換し、MARC 選択の多様性を確保すること。

わが国の書誌データは、あくまでも全国書誌情報が主であり、民間 MARC はそれを補うオプションである。MARC 選択は多くの公共図書館の根幹に繋がっているため、全国書誌情報と選書用近刊情報の普及・啓蒙を徹底することが重要である。書誌データ作成事業者の基礎データ作成の負担を軽減し、各事業者の努力による質と価格の差別化により、公共図書館（学校図書館を含む）がそれぞれの事情に応じた書誌データ選択の多様性を保持し、公正な競争と利用環境の適正化を図ることが必要である。

自治体における指定管理者、MARC（書誌データ）、図書納入業者の「3点セットの入札」は、地域書店と図書館の関係構築の妨げとなり、地域の読書環境の保持の脅威となるため、それぞれの条件を設定した個別入札に転換することが望まれる。

公共図書館は、民主主義社会の姿を投影し、自由と多様性が確保された場所でなければならない。昨今図書館業務の丸投げのツケとして、自治体や図書館の関係者は、図書館請負業者に意見を言えなくなっているとの指摘もある。図書館運営の寡占体制が招いた負の側面であり、図書館民主主義の再生のためにも「3点セット入札」はやめるべきである。

これに関連してシステムベンダーは、書誌データ選択の多様性を保持し、利用環境を適正なものにするため、まず先に「民間 MARC ありき」の考え方を改め、全国書誌情報と選書用近刊情報の普及に向けて協力することが期待されている。また自治体に対し、学校図書館の書誌データは、簡易システムで十分に対応できるという認識を広く普及させ、MARC 使用料の削減に努める必要がある。

国立国会図書館と JPO、出版者は、幅広い分野の書誌情報、とりわけ近刊情報（※13）を整備するとともに、選書用近刊情報に NDC（日本十進分類法）を付与する体制を早急に構築する必要がある。

NDC（日本十進分類法）は、全国の公共図書館が図書分類の基礎として、図書をどの分類に配置するかは、それぞれの図書館のコレクションの根幹ともいべきものである。本来は、各図書館の蔵書計画に基づき付与するものといえるが、書目選定作業

のよりどころとなる項目であるため、より公共性が高く信頼性が担保でき、迅速に各図書館の蔵書計画に基づいて NDC 付与の方法が検討されるべきである。

NDC の付与は、出版物の内容に責任を負う出版社がその任に当たるのが望ましく、書店に加えて図書館にも目を向け、文字・活字文化振興の観点から、出版業界を挙げて取り組むことが期待されている。

現在の NDC 付与作業は、実物見本をもとに作成するため、そのフローを選書用近刊情報に組み入れると、発売前の事前情報という利点が崩れてしまう。そこで JPO の近刊情報を先に提供し、その後に作成される NDC を追加情報として近刊情報に付与する仕組みを作り上げることで、その解決を図る必要がある（※14）。

3. 図書納入における地域書店の優先

提言 3

地方公共団体及び公共図書館は、地域書店からの図書購入を優先し、装備作業は地域の福祉施設と連携し、障害者雇用の拡大、税金の域内循環など新たな地域循環型の経済効果を生み出す図書館政策を確立すること。

PT のヒアリングでは、図書の選書・発注と納入の両方を指定管理の受託業者が担当しているケースが指摘された。とくに図書を納入していない地元書店（または地元書店組合）が、書類の面では、「公共図書館が地元書店から図書を購入している」という仕組みになっている事例が少なくない。域外の図書館専門業者が図書納入する場合、地元の書店や納入組合は、域外業者に名義を貸し、その見返りにわずかな手数料を渡されるという取引形態が散見される（※15）。

この取引形態は、地元書店が手数料と引き換えに、長期的にみると、安定かつ確実な顧客であった公共図書館への図書納入の機会を失い、書店経営の構造的な危機を招く要因の一つとして指摘されている。

これは図書館行政の不透明な部分でもあり、活字文化や読書環境の基盤整備、税金の域内還流の観点からも、実態調査の必要性が指摘されている。図書館行政と図書購入費の透明度を高めるためには、指定管理業者選定と図書納入業者選定とは区別し、それぞれ個別の入札業務として開放する必要がある。

活字文化や読書環境、税金の域内還流の観点から書店と図書館の関係の再構築は早急な課題である。図書納入にあたっては地域書店からの直接購入を優先し、装備作業は無償サービスではなく、福祉施設に業務委託して効用促進を図るなど、新たな地域循環型の経済効果を生み出す図書館政策の確立が必要である。

公共図書館の図書購入における競争入札は、競争力の乏しい中小書店の参入を妨げるとともに、再販制度の部分的な崩壊を意味する。出版取次会社と書店間の「再販売価格維持契約」の見直しや、値引きの範囲などを根本的に見直す必要がある。

4. 司書の社会的地位の確立

提言 4

図書館職員の非正規雇用率を就業者全体の比率（24.9%から37.5%）程度まで改善し、正職員への昇格のルールや同一労働同一賃金の原則を確立するとともに、国及び地方公共団体の責務で研修活動や研究会に参加させ、司書の専門的能力の向上に努めること。

図書館司書は、図書館の直営、業務委託・指定管理を問わず、専門職として最大限尊重されるべきであり、国及び自治体は、司書の社会的地位の向上のための不断的努力が求められている。図書館司書は、地域の特性を理解した選書や住民サービスの向上、郷土資料の調査研究、課題解決に寄り添うレファレンス力の充実、人・物・事を結びつけまとめていくファシリテーション能力、障害者サービスに対する専門的な知識と技術など多様な力が期待されている。

専門職としての能力に応じた十分な賃金を支払い、官製貧困から開放することが喫緊の課題である。司書の生活安定の妨げとなる「雇い止め」を見直し、司書が自信と誇りをもって継続して安心して働くことのできる労働環境を整えるとともに、指定管理や業務委託による価格競争で図書館職員の待遇を劣化させない配慮が必要である。国および地方公共団体は、司書が選書能力やレファレンス（相談・調査）に必要な教養・知識・技術を身に着けるための研修活動や研究会に参加させる責務がある。

5. 新しい評価指標づくり

提言 5

公共図書館のサービスの多様性や読書環境の変化等を踏まえ、図書館の評価指標を策定するため、「公共図書館評価指標に関する協力者会議」（仮称）を設置すること。

日本の公共図書館は長い間、図書貸出数（率）を評価指標の中心に置き、その他の業務は評価指標の対象としない傾向にあった。90年代に入り、カフェなどの商業施設を併設し、空間のデザイン性を重視した新しい滞在型図書館が出現したこともあって、図書貸出数よりも来館者数が注目されるようになり、新しい評価指標の確立が求められることになった（※16）。

評価指標の事例として考えられるのは、図書の貸出状況はもとより、オープンデータ化などデジタル化時代の読書環境への対応能力、教養や調査研究に必要な資料の整備、地域住民の抱える現代的課題に寄り添う適応力、専門職員の雇用形態や配置状況と育成計画、利用者のバリアフリー度と障害者雇用の状況、図書館長の図書館運営ビジョンの構築力とその達成度、自治体における図書館政策の優先順位、持続可能な社会づくりへの貢献度、住民に開かれた協働による運営などである。

評価指標のあり方は、公共図書館の将来にかかわる課題であり、「公共図書館評価指標に関する協力者会議」（仮称）を設置して検討する。

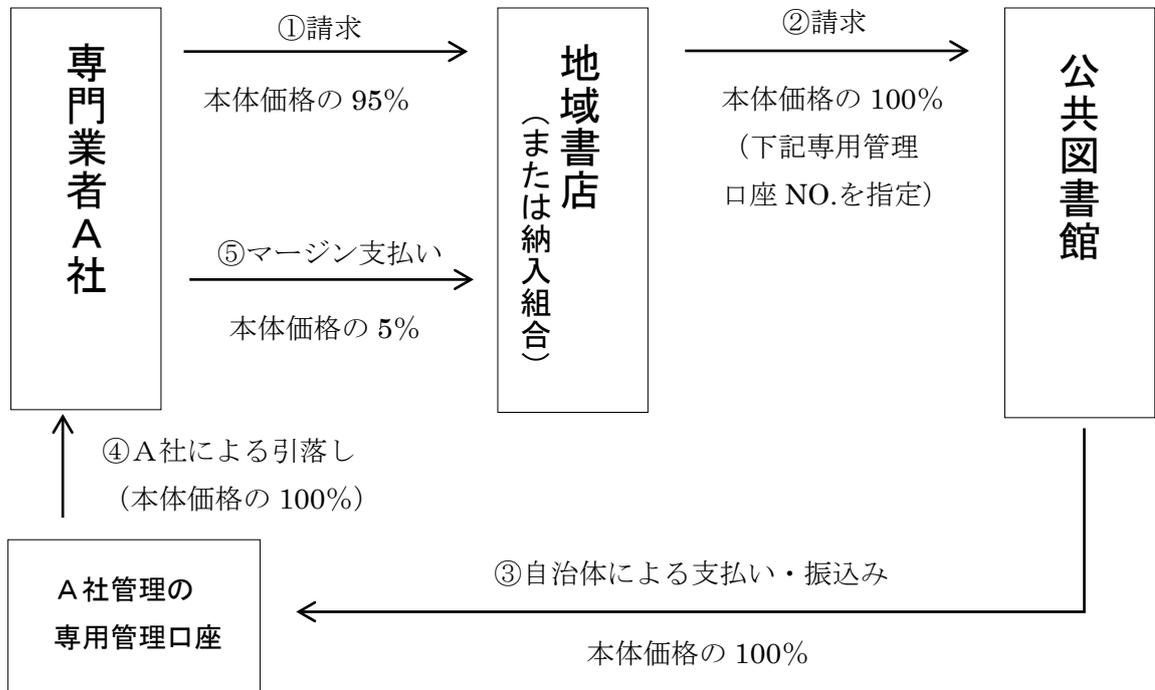
【注※】

- ※1) 市民生活全体をサポートは、ニューヨーク公共図書館だけではなく、北欧の公共図書館でも日常的な活動として定着し、コミュニティの学習と文化の中心施設として機能している。福祉・健康・医療まで先住民の生活を支える多様な住民サービスや、移民・難民政策によるマイノリティへのサービスなど社会インフラの立場が確立されている。これらの図書館モデルと比較して、日本の公共図書館の運営方法などは「100年遅れ」と指摘されている。
- ※2) 2010年3月、国立国会図書館が呼びかけた「日本全国書誌情報の在り方に関する検討会議」の構成メンバーは、文字・活字文化推進機構、日本図書館協会、全国学校図書館協議会、日本書籍出版協会、日本雑誌協会、日本出版取次協会、日本書店商業組合連合会、トーハン、日本出版販売、図書館流通センターである。「検討会議」は複数の会合を開催し、その結果、「国立国会図書館の書誌データ整備をさらに充実したものにし、その利用と普及がより促進され、わが国における出版・書誌情報における基本インフラとして機能するよう、出版、流通、書店、図書館、書誌データ作成機関等が協力・連携を強化する」——などを確認した。
- ※3) 答申は、出版界は精度の高い近刊情報を取りまとめ、国立国会図書館に提供すること、民間団体が作成している近刊情報（刊行前の書誌情報）に図書館での選書業務に必要な最低限の情報を付加した「選書用新刊情報」を作成し、新着情報が提供されるまでの間、無償で提供できる体制を構築する—など政官民の役割を明記している。
- ※4) 公共図書館の定義としては、民間の各種専門図書館や私設図書館まで幅広く含むものもあるが、ここでは国立国会図書館、県立図書館および市町村立図書館を指すものとし、さらに関連が深いものとして学校図書館も視野に入れて扱うものとする。

- ※5) 国立国会図書館が無償提供する全国書誌情報（JAPAN/MARC）は 2012 年 1 月から MARC 21 フォーマットに準拠した形で提供されている。MARC 21 は 1997 年に米国とカナダで調整され、2004 年には英国図書館が採用し、それ以降、欧州を中心に各国で採用が広がっている書誌情報の国際標準フォーマットである。
- ※6) 現在、1 日 2 店の割合で地域書店の廃業が進み、無書店市町村が拡大している。1999 年に 22,296 店舗あった書店は、2019 年 5 月現在 11,446 店舗に減少した（アルメディア調査）。20 年間で約半分に減ったことになる。
- 公共図書館への図書資料は、かつて版元→取次→地元書店→図書館（読者）のルートで納入されていた。それが昨今は、版元→取次→図書館専門業者→図書館（読者）のルートが急増している。書誌情報の MARC から電子タグの導入に至るまで、図書館業務の機械化など、時代の変化に対応できなかった地域の書店は、公共図書館という安定した書籍の販売先を手放さざるを得なかった。数百万円、数千万円、数億円に上る公共図書館の図書の購入費は、地域の人たちが納めた税金である。しかし地域の納税者には還元されず、域外の図書館専門業者に吸収されてしまっている。
- ※7) 非正規で働く司書の賃金は経験の浅い 20 代で手取り月 12 万円、経験を積んだ 30 代後半でも月 13 万円の給与の事例もある。文部科学省による「社会教育調査」によると司書の非正規率は 1999 年から 2015 年の 16 年間で、23.2%から 63.0%にハネ上がり、都道府県によっては 8 割を超えていて、急速に非正規化が進んでいる（この調査では、指定管理図書館の非正規率が不明なため、実際の司書の非正規率はさらに高いと見られる）。それに対し、総務省による「労働力調査」では、就業者全体の同じ期間の非正規雇用の割合が 24.9%から 37.5%となっている。
- ※8) 2008 年 6 月、渡海文部科学大臣が図書館の長期的な視野に立った運営や職員研修機会の確保や後継者育成等の機会が難しくなることなどから指定管理者制度は図書館になじまないと表明。2011 年 1 月、片山総務大臣が図書館の指定管理者制度導入に懸念を表明。日本図書館協会、図書館問題研究会、図書館友の会全国連絡会など図書館関連団体は、それぞれ指定管理者制度は公共図書館の運営に適用することは望ましくない立場をとり、多くの識者も類似した意見を公表している。また最近では、茨城県守谷市、山口県下関市のように指定管理者制度導入を止めて、直営に戻す動きや、東京練馬区のように指定管理者制度導入への反発からストライキに発展する例もみられる。

- ※9) 「障害者差別解消法」(障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律)は平成25年(2013年)に公布され、平成28年(2016年)に施行された。障害を理由とする差別の解消に関する事項、行政機関等及び事業者における障害を理由とする差別を解消するための措置等が定められている。マラケシュ条約(盲人、視覚障害者その他の印刷物の判読に障害のあるものが発行された著作物を利用する機会を促進するためのマラケシュ条約)は、2013年6月に国連の専門機関である世界知的所有権機関において採択され、日本では2018年に批准した。
- ※10) 2017年に国立国会図書館が行なった調査(公共図書館における障害者サービスに関する調査研究)によると、指標1適合館、指標2適合館の割合はそれぞれ17.6%、10.0%で、非常に低い水準であることがわかる。
- ※11) 図書館などの社会教育施設を、観光や地域振興やまちづくり分野を担う首長部局に移管させるための法整備(「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案」)により、図書館の自由や自立性など、図書館の基本的な基盤が損なわれるのではないかという懸念が、図書館界にはある。住民意思を最大限に尊重した運用ルールの策定が必要である。
- ※12) 相次ぐ地域書店の廃業による無書店市町村の急速な増加に伴う地域の活字文化崩壊を食い止めるため、道の駅や商店街に書店機能を置き、そこを経由して公共図書館への図書納入など地域創生の試みが進んでいる。小さな動きのように見えるが地域住民にとっては地域文化再生の壮大な運動である。またブックカフェやセレクトショップ等を拠点に若い世代の地域づくりへのかかわりも「変革」を求める行為である。国・自治体はこれらの「新しい芽」を育て、地域創生の役割を果たせるよう支援する必要がある。
- ※13) 国立国会図書館から公共図書館等への無償提供が始まった近刊情報の普及に関しては、現在、図書館での利用可能とされる全出版物の59.8%(配本される書籍の比率では72.5%)をカバーしている。その網羅性と迅速性が普及の最大の鍵を握っているため、各出版社への啓蒙も含めより広く精度の高い近刊情報の呼びかけが必須である。
- ※14) 国立国会図書館では、書誌データの初期入力項目の作成を民間業者に委託していて、その中にはNDCも含まれる。これを「参考NDC」として、主に選書目的に利用するコードとして位置づけ、JPO近刊情報の追加情報として公共図書館へ提供する方法が考えられる。

※15) 名義貸しによる図書納入の取引形態の事例



実際には地域書店（または納入組合）は選書・発注・納品・検品に全く関わっていない例が多く、実態のない不透明な取引として問題視されている。

※16) 公共図書館の設置に関する基準として「図書館の設置及び運営上の望ましい基準」（平成 24 年 12 月 19 日文部科学省告示第 172 号）で示されているが、すでに発行から 7 年が経過しており、公共図書館をめぐる環境は大きく変わってきているため、見直しが必要である。また、日本の大多数の公共図書館が、この基準に則しているとは言いがたく、その実効性も含めて再検討が必要である。

『中小レポート』（「中小都市における公共図書館の運営」昭和 38 年）と、『市民の図書館』（昭和 45 年）で示された「貸出中心」の姿勢に固執し、現代的な課題に対応しようとならない図書館もある。貸出率は、図書館を評価する一つの視点に過ぎないが、「複本問題」や「貸出保留」等で図書館と出版社が対立する要因ともなった。

平成 22 年 1 月 27 日

活字文化議員連盟の活動計画について

活字文化議員連盟

- (1) 国民読書年に関する国会決議を重く受け止め、読書の大切さを広く普及し、言語力の豊かな国づくりをめざす。
- (2) 「文字・活字文化振興法」並びに「文字・活字文化振興法の施行に伴う施策の展開」の具現化に努める。
- (3) 著作物再販制度を維持し、国民が等しく多種多様な著作物を同一価格で享受できる環境を整備する。
- (4) 著作物など文化的所産に関する税制度のあるべき姿を検討する。
- (5) 官民の協力のもと、文字・活字文化の記録を保存し、国民がいつの時代にも活用できるよう我国を代表する書誌データの一元に努める。
- (6) 国民読書年を機に、政官民の連携で、読書を文化的・科学的に研究しダイナミックに世界に発信する。

活字文化議員連盟/公共図書館プロジェクト 構成メンバー

| | | |
|--------|-------|----------------------------|
| 顧問 | 細田 博之 | 衆議院議員・活字文化議員連盟会長 |
| 委員長 | 笠 浩史 | 衆議院議員・活字文化議員連盟事務局長 |
| 座長 | 肥田美代子 | 文字・活字文化推進機構理事長 |
| 事務局長 | 太田 剛 | 図書館と地域をむすぶ協議会チーフディレクター |
| 事務局次長 | 永井 祥一 | 全国書誌情報の利活用に関する実務者会議前事務局長 |
| 委員 | 植村 八潮 | 専修大学文学部教授 |
| 委員 | 宇野 和博 | 筑波大学附属視覚特別支援学校教諭 |
| 委員 | 設楽 敬一 | 全国学校図書館協議会理事長 |
| 委員 | 高島 瑞雄 | 日本書店商業組合連合会顧問（図書館サポート部会担当） |
| 委員 | 成瀬 雅人 | 日本書籍出版協会副理事長（図書館委員会担当） |
| 委員 | 福富洋一郎 | 図書館友の会全国連絡会代表 |
| 委員 | 森 茜 | 日本図書館協会理事長 |
| 委員 | 渡辺 鋭氣 | 文字・活字文化推進機構専務理事 |
| オブザーバー | 堀 純子 | 国立国会図書館収集書誌部副部長 |
| オブザーバー | 柳本 重民 | 日本出版インフラセンター運営委員長 |

| | |
|-----|--|
| 事務局 | 笠 浩史事務所（衆議院第1議員会館 担当：鈴木） |
| | 公益財団法人文字・活字文化推進機構（TEL03-3511-7305 担当：中澤） |

（2019年2月6日）

ヒアリング団体・個人一覧

| | |
|----------|---|
| 公共図書館 | 栃木県茂木町「ふみの森もてぎ」 東京都千代田区立日比谷図書文化館 神奈川県大和市立中央図書館シリウス／やまとみらい（指定管理者） 鳥取県立図書館／鳥取県書店商業組合 |
| システムベンダー | ケープレックス・インク 京セラコミュニケーションシステム NECネクサソリューションズ |
| 指定管理者 | ヴィアックス |
| 書誌情報作成企業 | 図書館流通センター（指定管理者） トーハン 日本出版販売 |
| 書店 | 有隣堂 |
| 装備団体 | 埼玉福社会 |
| 司書 | 東京都練馬区図書館 東京都調布市立図書館 大阪府枚方市立中央図書館 公共図書館非正規職員 2名 |
| 有識者 | 上智大学准教授 |

計13団体、6個人