

公共図書館の地域間格差

— 『日本の図書館—統計と名簿』2016年版のデータを用いた二次分析—

*内田 良 **長谷川哲也 ***上地香杜

1. はじめに
2. 公共図書館の社会的機能と格差の視点
 - 2.1. セーフティ・ネットとしての公共図書館
 - 2.2. 「教育」する公共図書館と司書の役割
 - 2.3. 本研究の分析課題
3. 公共図書館における地域間格差の実態
 - 3.1. 使用するデータの概要
 - 3.2. 図書館の設置地域／未設置地域における格差
 - 3.3. 分析基準としての奉仕人口
 - 3.4. 資源における格差
 - 3.5. サービスの需要者／供給者における格差
4. 要約と考察
 - 4.1. 要約
 - 4.2. 考察と結語

1. はじめに

本研究の目的は、今日の公共図書館における図書館資源について、地域間格差の実態を明らかにすることである。

従来、図書館法において「文化機関」としての性格が強かった公共図書館ではあるが、1980年代以降は生涯学習が政策的に推進され、「教育機関」としての役割が期待されるようになった（塩見 2015）。「ユネスコ公共図書館宣言1994年」では、公共図書館の使命として「あらゆる段階での正規の教育とともに、個人的および自主的な教育を支援する」ことが確認されており、ここに、資源やサービスを提供することで生涯を通じた学びを支えるという、「教育」する公共図書館としての存在が見いだされる。さらに公共図書館は、住民による資料や情報へのアクセスという観点から、格差を

縮小させる機能をもつ。川崎（2005）によれば、公共図書館は貧しい人や恵まれない人にインターネットアクセスとコンピュータの利用を保障する場となり、情報格差を縮めるためのセーフティ・ネットになるという。情報化社会の進展に伴い、デジタル・デバイドの解消に向けて公共図書館が果たす役割はますます重要になる。

公共図書館が担う教育や格差是正の機能に注目が集まる一方、“図書館がない”町村が数多く存在している。大串・常世田（2014）によれば、2012年時点で市区の図書館設置率が98.5%であるのに対して、町村の図書館設置率は53.9%にとどまっており、約半数の町村には公共図書館がない。こうした状況をふまえて、文部科学省が示す「図書館の設置及び運営上の望ましい基準」¹⁾では、図書館の設置に努めるよう地方自治体に求めているものの、そもそも全国一律に図書館を設置する義務はなく、設置に関する事項は条例で定められることとされている（図書館法第10条）。つまり公共図書館の整備には、人口や財政力といった地方自治体それぞれの体力が如実に反映されるのであり、その帰結

* 名古屋大学大学院教員
 ** 静岡大学教育学部教員
 *** 名古屋大学大学院学生

は図書館資源の地域間格差に他ならない。

本来、地方自治法にもとづく「公の施設」であり、図書館法第3条で「土地の事情及び一般公衆の希望に沿い」とうたわれるように、住民自治や地方自治の原理に立脚して設置されるのが公共図書館である（塩見2015）。反面、住民の学習権の保障や資料・情報のアクセスといった文脈において、公共図書館の有無が格差の問題に直結する。とりわけ市区と町村による偏在という事実は、個人間格差の背景的要因として地域間格差の存在を想起させる。ところが、地方自治体が自分たちの体力に応じて「個別」に整備するために、それを日本「全体」に位置付けて概観するという営みからは漏れてしまい、公共図書館の地域間格差というテーマについてはこれまで研究的な関心が十分に払われてこなかった。

このテーマを扱った先駆的な研究としては、上田ほか（1979）や田村（2000）が知られている²⁾。しかしながら、これらの研究が対象としたのは都道府県を単位とした地域間格差であり、1) 公共図書館の設置主体が地方自治体であること、2) 現実的には利用者目線で格差が問題となるのは市区町村であること、3) 市区と町村の間に格差が存在する可能性があることなどを考慮すると、市区・町村を単位とした地域間格差の検討が求められる。

激変する都市と地方のダイナミズムのあり様がそのまま公共図書館に表れているとすれば、図書館研究に今求められているのは、地域間格差に軸足を置いたマクロな視点からの分析である。生涯学習論が台頭して久しく、とりわけ今日推進される地方創生の文脈でも教育や情報が果たす役割は重要であることから、「教育」する公共図書館の資源をめぐる地域間格差の実態を明らかにする意味は大きい。

2. 公共図書館の社会的機能と格差の視点

2.1. セーフティ・ネットとしての公共図書館

公共図書館とは、いったいどのような存在であろうか。「ユネスコ公共図書館宣言1994年」では、公共図書館について以下のように記している。

「公共図書館は、その利用者があらゆる種類の知識と情報をたやすく入手できるようにする、地域の情報センターである。公共図書館のサービスは、年齢、人種、性別、宗教、国籍、言語、あるいは社会的身分を問わず、すべての人が平等に利用できるという原則に基づいて提供される。理由は何であれ、通常のサービスや資料の利用ができない人々、たとえば言語上の少数グループ（マイ

ノリティ）、障害者、あるいは入院患者や受刑者に対しては、特別なサービスと資料が提供されなければならない。」

「ユネスコ公共図書館宣言1994年」において、公共図書館とは地域の情報センターであり、すべての人が平等に利用できる施設であるとしたうえで、とりわけ社会的弱者に提供される資料やサービスについては特別に配慮すべきであるとしている。川崎（2005）によれば、アメリカやイギリスの公共図書館は、資料や情報へのアクセスという観点から、社会的弱者のセーフティ・ネットとしての役割を果たしており、インクルージョン（包摂）の機能をもつという。ところが日本の場合には、とりわけ町村で図書館設置率が低い状況にあるが、他方で既存の各図書館が資料や情報の提供に力を入れていくことで、日本全体でみると図書館設置地域と未設置地域との格差がますます拡大していく、つまりエクスクルージョン（排除）を生み出すことになる旨指摘している。

そもそも社会的排除とは、単に物質的な剥奪を意味するだけではなく、社会関係の剥奪も含む概念として知られている。BhallaとLapeyreによれば、各人が所有する財の量だけが重要ではなく、その財を用いて何ができるか、すなわち財をケイパビリティ³⁾に転換し、個人に能力を付与（エンパワー）することが重要であるとしている。そのうえで、ケイパビリティは個人の特徴のみに左右されるのではなく、「社会環境が人びとに何を提供するか、そして社会環境が人びとの選択肢群にどのような影響をあたえるかが、極めて重要になる」（Bhalla and Lapeyre 2004=2005: 34）とし、ケイパビリティの伸長は社会が有する資源や機会にも依存するとしている。つまり社会的排除とは、資源として何を所有しているかのみならず、それをどのように活用するか、とりわけ社会環境が有する資源とサービスに関わる問題といえる。

なるほど、公共図書館は社会的弱者が資料や情報にアクセスする権利を保障することから、その公共図書館がない、あるいは図書館資源が不足している地域（住民）は、社会的に排除された状況にあると捉えることができる。とりわけ社会的排除の概念から示唆されるのは、公共図書館が所有する資源だけではなく、その資源を活用して個人の能力を開発するためのサービスにも格差が生じているということである。

2.2. 「教育」する公共図書館と司書の役割

公共図書館において利用者の多様な目的達成を援助する働きを成り立たせる構成要素は、資料、施設、職

員である（塩見 2015）。そのなかでも図書館職員は、図書館の理念・目的を実現する主体であり、職員の働きがなければ図書館は単なる「本の倉庫」にすぎないと塩見は指摘する。貸出しやレファレンスなどの図書館サービスを遂行するためには、カウンターを中心として職員を配置する必要がある、「『ただいま留守にしております。御用の方はベルを鳴らしてください』といったことができないのが図書館」（小川 2008, p.139）なのである。

近年では生涯学習論の台頭により、公共図書館には「教育機関」としての役割が期待されることで、その担い手としての図書館職員、とりわけ専門性のある司書が求められている。渡部（2016）によれば、公共図書館では従来、学習支援者として司書を位置づけることはなかったものの、近年では課題解決型学習に関心が高まっていることを背景として、司書には学習支援の役割が期待されているという。専門職としての司書は、資料や情報を活用して利用者にサービスを提供することから、たとえ同じ資料や情報を所有していても、司書の働き次第でサービスの量や質に差が生じる（大串・常世田 2014）。つまり司書は、利用者の学びを支援するために、公共図書館の資源をもとにサービスを生み出す存在といえる。

根本（2011）によれば、日本では従来、「館」とよばれる社会・文化施設の箱モノは管理するだけのものであり、専門性を有しない職員を配置するという考え方があったという。他方で、施設＝箱モノにおける勤務は専門職の基盤をなすという議論もあり（橋本 2009）、図書館という箱モノは、そこで働く職員の職域を保障するものにもなりうる。「教育」する公共図書館は、これまでカウンターの裏側で事務的な仕事に従事していた職員が、より顧客の目の前で専門性を発揮する機会を生み出すのである。

専門性のある司書をはじめとする図書館職員の活躍が期待される一方、2000年代以降に同時進行しているのが公共サービスのアウトソーシングである。2001年の「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」において、公共サービスの民営化、民間委託、PFI（Private Finance Initiative）の活用、独立行政法人化といった、「官から民へ」の改革が提唱され、日本におけるNPM（New Public Management）導入の契機となった。とりわけ公共図書館においてNPMによる民間活力の導入という観点から議論されたのが、2003年の地方自治法改正によって創設された「指定管理者制度」である。この制度は、地方自治体がおこなっていた「公の施設」の管理を、民間企業など

様々な団体（「指定管理者」）が代行することで、「公の施設」のサービス向上と経費削減を目指したものである⁴⁾。

「指定管理者制度」といったNPMの導入は、行政サービスの市場化・効率化が図られる一方、その問題点も指摘されている。例えば大桃（2016）は、NPM型ガバナンス改革による管理方法について、目標設定やその達成状況の評価が明示的なものとなり、その検証改善サイクルが矮小化されることで、専門職の判断にもとづく活動の幅を狭めてしまう可能性があるとしている。とりわけ公共図書館について根本は、箱モノ管理のような業務が中心である場合は、「指定管理者制度」は効率的な経営に寄与するかもしれないが、資料や情報の収集・提供はもとより、それらを活用したサービス業務を遂行するためには、「司書としての一定のキャリアと当該地域についての専門知識と経験が要求される」（根本 2011: 103）としている。

NPMの展開によって公共図書館のアウトソーシングが進んでおり、その影響は図書館職員の配置において顕著となっている。小川（2008）によれば、図書館数および貸出数が増加する一方で、正規職員数は確実に減少しており、その減少分を非正規職員や部分的な委託で補っている状況にあるという。公共セクターの人員削減は図書館も例外ではなく、増加した業務を賄うため、単純な整理業務のみならず専門性が高いとされる選書でさえ、委託化が当然のように起こっている。もちろんNPMは、全国一律ではなく地方自治体が自分たちの体力に応じて導入していることから、「個別」に進められる公共サービスの市場化・効率化によって、専門的な図書館サービスの担い手である司書の配置にはどのような地域間格差が生み出されるのであろうか。

2.3. 本研究の分析課題

ここまでの議論を要約しよう。生涯学習論の台頭によって、公共図書館には「教育機関」としての存在意義が高まっており、資料や情報へのアクセスという観点から、社会的弱者のセーフティ・ネットとしての役割を果たしている。その一方で、図書館設置率には市区と町村で大きな違いがあり、図書館設置地域と未設置地域との格差がいつそう拡大していくことが懸念される。さらに公共図書館の社会的機能として注目すべきは、単に所有する資源だけではなく、その資源を活用してどのようなサービスを提供するか、ということである。とりわけ「教育」する公共図書館では、専門的なサービスの担い手である司書の存在がますます重要

になるが、公共サービスの市場化・効率化がもたらす司書配置の地域間格差にも留意しなければならない。

以上の議論をもとに、ここでは公共図書館の資源とサービスの格差に関して、具体的に3つの分析課題を示したい。

〈分析課題①—図書館の設置地域／未設置地域〉

そもそも公共図書館の設置率は、市区と町村で現在どのようになっているのか。

〈分析課題②—資源の地域間格差〉

公共図書館の資源である蔵書冊数・受入冊数・貸出数に関する不均等度は、市区と町村で現在どのようになっているのか。

〈分析課題③—サービスの需要者／供給者の地域間格差〉

公共図書館におけるサービスの受け手である登録者数とサービスの担い手である専任司書数の不均等度は、市区と町村で現在どのようになっているのか。

分析課題①では、図書館設置率を算出して、市区と町村を比較する。分析課題②では、蔵書冊数・受入冊数・貸出数の不均等度を示す指標としてジニ係数を算出し、市区と町村を比較する。分析課題③では、登録者数と専任司書数の不均等度を示す指標としてジニ係数を算出し、市区と町村を比較する。ただし、市区と町村では図書館を利用する人口規模が大きく異なるため、人口規模に応じた資源やサービスという観点から格差を検討しなければならない。すなわち、資源やサービスの不均等度が人口規模のそれと同程度であれば想定される範囲での格差であり、人口規模以上の不均等度であれば是正が求められる格差となる。そこで分析課題②と分析課題③については、奉仕人口の不均等度（ジニ係数）と照らして、格差の程度を検討する。

3. 公共図書館における地域間格差の実態

3.1. 使用するデータの概要

先に述べたとおり、本研究の目的は今日の公共図書館における図書館資源について地域間格差の実態を明らかにすることである。そこで本研究では、日本図書館協会図書館調査委員会編『日本の図書館—統計と名簿』（以下、『日本の図書館』）の公共図書館に関するデータを使用して分析を行いたい。日本図書館協会は、1953年から毎年すべての公共図書館を対象とし

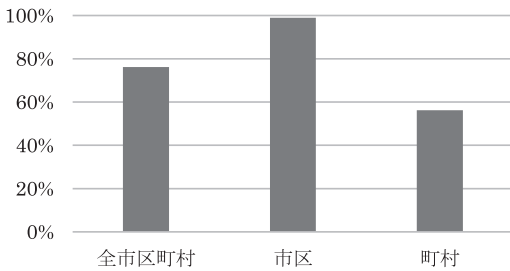
て、各図書館の職員、資料、経費、コンピュータや視聴覚資料といった広範囲の項目を調査し、都道府県別・市区町村別などのカテゴリーに分けて『日本の図書館』に掲載している。その中から本研究では、市区町村別のデータを使用する。その理由としては、都道府県別のデータであると、都道府県単位の集計となるため、都道府県内の格差がとらえられないことがあげられる。また、公共図書館の理念に基づくならば、重要であるのは市区町村にある身近な図書館である。そのため、本研究では、市区町村図書館を対象とし、便宜上、市区・町村にわけて分析を行なう。なお、ここでの区は特別区をさし、具体的には東京都23区を意味する。また、日本図書館協会による調査は基本的に発行年の4月1日を基準としているため、実質的には発行前年の数値だと判断できる。そのため、本研究では入手できる最新版である『日本の図書館』2016年版を用いて、2015年度の公共図書館における図書館資源について分析する。

分析に使用する変数は、奉仕人口・蔵書冊数・受入冊数・貸出数・登録者数・専任司書数である。これらの変数を公共図書館の資源を表す変数（蔵書冊数・受入冊数・貸出数）、公共図書館におけるサービスを表す変数（需要者として登録者数、供給者として専任司書数）に分類した上で分析にとりかかる。

3.2. 図書館の設置地域／未設置地域における格差

公共図書館の地域間格差を分析する前段階として、まず公共図書館が全市区町村においてどのくらいの割合で設置されているのかを確認しよう。図表1では、市区・町村別の図書館設置率と設置自治体の実数を示した⁵⁾。全市区町村の設置率は76.2%と全体の約7割強の自治体で図書館が設置されていることが確認できる。

一方、市区・町村別にみると、市区では99.0%とほぼすべての自治体にて図書館が設置されているが、町村では56.2%と約半数の自治体での設置となっている。大串・常世田（2014）が行なった2012年度における市区の公共図書館設置率は98.5%、町村の公共図書館設置率は53.9%であるため、図書館設置率は上昇している。しかし、依然として市区と町村の間には40%以上の差が生じている。また、町村においては設置率が約半数のままである。そのため、小規模自治体である町村では図書館設置地域と未設置地域における格差が生じているといえよう。以下では、公共図書館の設置／未設置における地域間格差をふまえた上で、公共図書



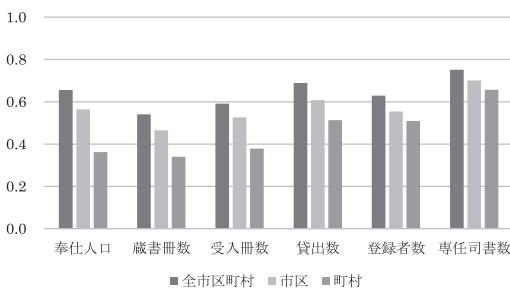
	自治体数	図書館設置自治体数	設置率
全市区町村	1741	1327	76.2%
市区	814	806	99.0%
町村	927	521	56.2%

図表1 公共図書館の設置自治体・設置率の差異

館の設置地域における格差の中身を見ていく。

3.3. 分析基準としての奉仕人口

まず、分析にて使用する変数の不均等度を確認しておこう。図表2では、全市区町村・市区・町村別使用する変数（奉仕人口・蔵書冊数・受入冊数・貸出数・登録者数・専任司書数）のジニ係数を示している。ここで確認しておきたいのは次の2点である。1点目は、すべての変数においてジニ係数が最も高いのは全市区町村であり、以降市区、町村の順になっていることである。これは、市区と町村の間に一定程度の差が生じていることを表している。2点目は、変数間においてジニ係数の値に差が生じていることである。資源（蔵書冊数・受入冊数・貸出数）とサービス（登録者



	ジニ係数		
	全市区町村	市区	町村
奉仕人口	0.656	0.564	0.362
蔵書冊数	0.541	0.465	0.340
受入冊数	0.591	0.526	0.378
貸出数	0.689	0.608	0.513
登録者数	0.629	0.555	0.509
専任司書数	0.752	0.701	0.657

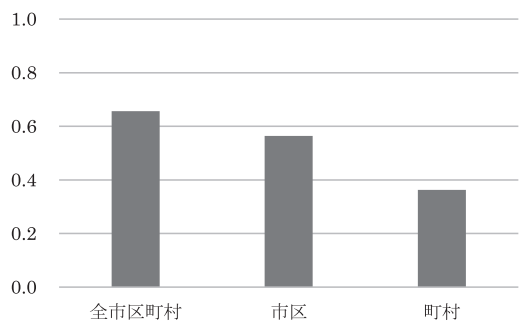
図表2 使用する変数のジニ係数一覧

数・専任司書数)にわけてみても、両者間または両者内でも不均等度に差がある。そのため、公共図書館の設置/未設置の格差に加えて、図書館設置地域における図書館サービスの格差の存在を示唆しているといえる。

一方、ジニ係数は市区内、または町村内の不均等度を示した値であるため、市区・町村間の格差についてはそれぞれのジニ係数を比較するだけでは判断できない。そのため、本研究では公共図書館の奉仕人口に着目する。公共図書館は、図書館の設置している市区町村の住民へのサービスを基本としているため、市区町村の住民が当該図書館の奉仕対象者となる。そこで、奉仕対象者の人口（奉仕人口）を市区・町村別で算出すると図表3のようになる。平均値をみると、全市区町村で94174.9人、市区で144,644.7人、町村で16096.8人であることから、人口規模が大きいののは市区であることがわかる。不均等度であるジニ係数を見ると、全市区町村では0.656、市区では0.564、町村では0.362である。当然ながら、市区内・町村内には人口の多寡が存在している。奉仕人口のジニ係数はそれぞれの自治体をもつ人口の差異の程度を表している。つまり、仮に蔵書冊数のジニ係数が奉仕人口のジニ係数よりも大きくなった場合は、蔵書冊数には自治体間に生じている人口規模の多寡以上の差異が生じていると考えられる。そのため以下では、奉仕人口のジニ係数を各変数において格差が生じているのかの基準として扱うこととする。

3.4. 資源における格差

それでは、公共図書館における資源の地域間格差を検証していこう。ここでの資源とは、具体的には図書館にある蔵書に着目し、蔵書冊数・受入冊数・貸出数



	全市区町村		市区		町村	
	平均値	ジニ係数	平均値	ジニ係数	平均値	ジニ係数
奉仕人口	94174.9	0.656	144644.7	0.564	16096.8	0.362

図表3 全市区町村・市区・町村別における奉仕人口の平均値とジニ係数

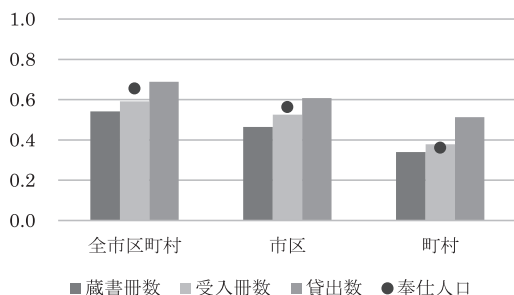
を意味する。これらを情報の蓄積（蔵書冊数・受入冊数）と、情報の活用（貸出数）に分け、両側面から図書館の地域間格差をみていく。

図表4では全市区町村における蔵書冊数・受入冊数・貸出数の平均値とジニ係数を示した。まず、全市区町村における傾向から見ておこう。全市区町村における蔵書冊数・受入冊数・貸出数の平均値はそれぞれ294279.7冊、11735.8冊、521381.8冊である。不均等度をみると、蔵書冊数(0.465)と受入冊数(0.526)のジニ係数は奉仕人口のジニ係数(0.656)を下回っている。そのため、情報の蓄積には全国的に不均等な状態はみられない。

一方、貸出数のジニ係数(0.689)をみると若干ながら奉仕人口のそれを上回っている。そのため情報の活用には若干ながら全国的には不均等な状態が示唆される。つまり、情報の蓄積では地域間格差は確認されないが、情報の活用では若干ながら地域間格差が生じているといえる。この状況を踏まえて、市区・町村別の格差の詳細をみていこう。

市区における蔵書冊数・受入冊数・貸出数の平均値はそれぞれ423176.3冊、17052.3冊、793652.5冊、町村における蔵書冊数・受入冊数・貸出数の平均値はそれぞれ92659.2冊、3370.8冊、93831.8冊である。市区・町村別の蔵書冊数・受入冊数・貸出数の不均等度をみてみよう。ジニ係数をみると、市区・町村ともにジニ係数の大きさは蔵書冊数、受入冊数、貸出数の順に大きくなっている。そのため、市区・町村ともに情報の蓄積よりも情報の活用での格差が生じているといえる。

次に、それぞれの奉仕人口を基準にして数値を確



	全市区町村		市区		町村	
	平均値	ジニ係数	平均値	ジニ係数	平均値	ジニ係数
蔵書冊数	294279.7	0.541	423176.3	0.465	92659.2	0.340
受入冊数	11735.8	0.591	17052.3	0.526	3370.8	0.378
貸出数	521381.8	0.689	793652.5	0.608	93831.8	0.513
奉仕人口	94174.9	0.656	144644.7	0.564	16096.8	0.362

図表4 全市区町村・市区・町村における蔵書冊数・受入冊数・貸出数の平均値とジニ係数

認しよう。市区において蔵書冊数のジニ係数(0.465)と受入冊数のジニ係数(0.526)は奉仕人口のジニ係数(0.564)を下回っている。また貸出数のジニ係数(0.608)は奉仕人口のジニ係数を上回っているが、大きな差ではない。そのため、市区内では情報の蓄積、情報の活用の両者に格差と称する大きな差はみられないといえる。

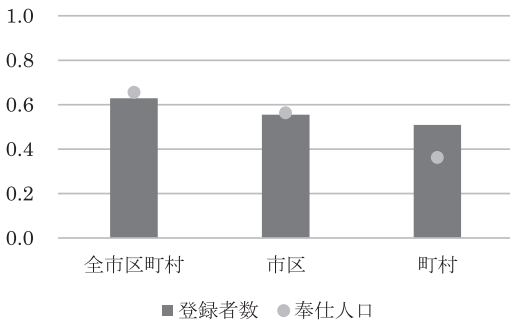
一方、町村では奉仕人口のジニ係数(0.362)に対して、蔵書冊数のジニ係数(0.340)は下回っているが、受入冊数のジニ係数(0.378)、貸出数のジニ係数(0.513)は上回っている。とくに、貸出数のジニ係数は0.513であり、奉仕人口のジニ係数(0.362)と比べると約0.15の差がある。奉仕人口と貸出数のジニ係数の差を考えると、町村が一番大きいことから、情報の活用においては町村内での格差が生じているといえる。

3.5. サービスの需要者／供給者における格差

次に、サービスの需要者／供給者に着目して公共図書館の地域間格差をみていく。ここでの需要者とは図書館サービスを受ける住民側、供給者とは図書館サービスを与える図書館側をそれぞれ意味している。まず、図書館サービスを受ける住民である需要者についてみていこう。

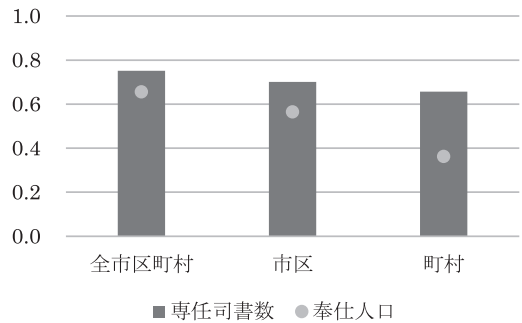
ここではサービスを受ける需要者として、登録者数に着目する。登録者とは、主に貸出サービスを利用するために各公共図書館に登録をしている住民であるため、登録者数は実質的に図書館を活用しようとしている人数を表しているといえる。図表5では、全市区町村・市区・町村における登録者数と奉仕人口の平均値とジニ係数を示した。全市区町村の傾向から見ていこう。平均値は40264.2人、ジニ係数は0.629である。奉仕人口のジニ係数(0.656)と比べると、登録者のジニ係数がやや上回っている。全国的に人口規模よりもやや大きな差が生じているといえる。

それでは、市区と町村をみていこう。市区では、登録者数の平均値は59111.4人である。ジニ係数は0.555であり、奉仕人口のジニ係数(0.564)とはほぼ同値である。そのため、市区内では登録者の格差はみられないといえよう。一方、町村では登録者数の平均値は10668.2人である。ジニ係数は0.509であり、奉仕人口のジニ係数(0.362)を大きく上回る。そのため、人口規模よりも大きな差異が生じているといえる。登録者が実質的に図書館を利用しようとする人数であることをふまえると、町村内における図書館を使う住民の分布の偏りは人口規模よりも大きい。前節にて明らかにした、町村内における情報の活用の格差に加えて、サービスを受



	全市区町村		市区		町村	
	平均値	ジニ係数	平均値	ジニ係数	平均値	ジニ係数
登録者数	40264.2	0.629	59111.4	0.555	10668.2	0.509
奉仕人口	94174.9	0.656	144644.7	0.564	16096.8	0.362

図表5 全市区町村・市区・町村別における奉仕人口と登録者数の平均値とジニ係数



	全市区町村		市区		町村	
	平均値	ジニ係数	平均値	ジニ係数	平均値	ジニ係数
専任司書数	3.4	0.752	5.1	0.701	0.8	0.657
奉仕人口	94174.9	0.656	144644.7	0.564	16096.8	0.362

図表6 全市区町村・市区・町村別の奉仕人口と専任司書数の平均値とジニ係数

けられるか否か、という点にも格差が生じていることを指摘できよう。

最後に、図書館側のサービスの供給者を見てみよう。ここでは供給者として専任司書数を見ていく。専門職としての司書の働きは、図書館を利用する需要者へのサービスの量や質に影響を与えるため(大串・常世田2014)、司書の人数は図書館の与えるサービスの質を表しているといえる。司書の中でも、当該図書館に専属して勤務している専任司書数の差を見ることで、供給者の格差における基本的な側面を検証する、まず、平均値から確認しよう。図表6をみると平均値は全市区町村・市区・町村の順にそれぞれ、3.4人、5.1人、0.8人である。平均値で市区と町村では6倍以上の差があることがわかる。

実際の不平等度はどうだろうか。市区・町村ともにジニ係数が奉仕人口のジニ係数を上回っているため、人口規模を超えた差異が生じているといえる。さらに、町村においては奉仕人口のジニ係数(0.362)が市区(0.564)と比べて0.2以上の差がある一方で、専任司書数のジニ係数(0.657)は市区のジニ係数(0.701)とほぼ変わらない数値となっている。これは、町村間における専任司書数の不均等が市区のそれに近づいていることを意味している。つまり、市区内においても専任司書数の格差は存在しているが、町村内ではなおさら大きな格差が存在しているといえる。市区・町村間の地域間格差が、さらには町村内にて大きな格差が存在していることは、地域間の偏りをもったまま公共図書館のサービスが実施されている状況を示しているといえる。

4. 要約と考察

4.1. 要約

ここまでの分析結果は、次のようにまとめることができる。

第一に、分析課題①について、公共図書館の設置率を、市区と町村別に調べた。その結果、市区ではほぼすべての自治体に図書館が設置されているが、町村では6割弱にとどまっていた。町村においては、図書館が設置されている／設置されていないという根本的な格差の存在が確認された。

第二に、分析課題②について、蔵書関連の図書館資源として、蔵書冊数・受入冊数・貸出数に関する不均等度を調べた。市区と町村を問わず、情報の蓄積(蔵書冊数・受入冊数)よりも情報の活用(貸出数)において自治体間の格差が大きく、かつ奉仕人口を基準にした場合には、町村における情報の活用(貸出数)の格差が顕著であった。

第三に、分析課題③について、サービスの需要者(登録者数)と供給者(専任司書数)の観点から不均等度を調べた。この点においても町村の格差が目立った。奉仕人口を参照すると、町村では登録者数の不均等度は奉仕人口のそれを上回っていた。専任司書数についてはその傾向がさらに顕著で、町村における専任司書数の不均等度は奉仕人口のそれを大幅に上回っていた。

4.2. 考察と結語

公共図書館は、地方自治の原則に基づいて設置される。したがって、その設置する／しないの判断から、

館内の物的・人的資源の配置に至るまで、当該自治体の財政力や教育方針が直接に反映される。そして、その地域がどこであろうと、住民には学習権があり、資料・情報へのアクセス機会やその支援も等しく保障されるべきである。

しかしながら分析結果からは、とりわけ町村における厳しい格差が確認された。町村ではまず、そもそも図書館が設置されていない地域が多くある。さらには、図書館が設置されていたとしても、蔵書の活用や登録者数・専任司書数において、自治体間の格差が顕著である。すなわち、人口規模の小さい自治体では、図書館を利用した学びを享受できる地域とそうではない地域がはっきりしているということである。

今日のグローバルな時代においては、かえってローカルに思考し行動することの重要性が問われている。全国さらには全世界の資料が、普遍的な分類基準によって配架・整備された図書館は、地域住民にとってきわめて重要な知の基盤といえる。それだけに、公立図書館の地域間格差にはいっそうの関心が注がれるべきであり、その格差を埋めるための手立てが積極的に講じられるべきである。

〔注〕

- 1) 文部科学省が2012年に示した「図書館の設置及び運営上の望ましい基準」では、設置の基本において、「市（特別区を含む。以下同じ。）町村は、住民に対して適切な図書館サービスを行うことができるよう、住民の生活圏、図書館の利用圏等を十分に考慮し、市町村立図書館及び分館等の設置に努める」こととしている。
- 2) 公共図書館の地域間格差を論じた先駆的な研究として、上田ほか（1979）や田村（2000）などがある。これらは『日本の図書館』をデータベースとして用い、蔵書冊数や貸出数などの具体的な数値から地域間格差を仔細に検討している。しかしながら、分析対象となる年代が古いことから（上田ほかは1960～70年代、田村は1990年代）、公共図書館の今日的状況を捉えるためには、最新のデータを用いた分析が求められる。
- 3) Sen（2000）によれば、ケイパビリティ（潜在能力）とは、その人にとって達成可能な、これまでのものに替わる機能の組み合わせ（選択肢）であり、自らの価値を認める生き方ができる自由であるという。
- 4) 「指定管理者制度」の目的は、「多様化する住民ニーズにより効果的、効率的に対応するため、公の施設の管理に民間の能力を活用しつつ、住民サービスの

向上を図るとともに、経費の節減等を図ること」とされている（総務省自治行政局長 2003）。

- 5) 自治体数については、地方公共団体情報システム機構 web ページ、「都道府県別市区町村数一覧」、https://www.j-lis.go.jp/spd/code-address/kenbetsu-inspection/cms_11914151.html（2017年6月6日閲覧）を参照した。

〔参考文献〕

- Bhalla, A.S. and Lapeyre, F., 2004, *Poverty and Exclusion in a Global World, Second Revised Edition*, Palgrave Macmillan, Basingstoke : New York. (=2005, 福原宏幸・中村健吾監訳, 『グローバル化と社会的排除——貧困と社会問題への新しいアプローチ』昭和堂.)
- 地方公共団体情報システム機構 web ページ, 「都道府県別市区町村数一覧」, https://www.j-lis.go.jp/spd/code-address/kenbetsu-inspection/cms_11914151.html (2017年6月6日閲覧).
- 橋本鉾市編, 2009, 『専門職養成の日本の構造』玉川大学出版部.
- 川崎良孝, 2005, 「公立図書館の社会的役割——インクルージョンかエクスクルージョンか」『京都大学生涯教育学・図書館情報学研究』4: 57-64.
- 文部科学省, 2012, 「図書館の設置及び運営上の望ましい基準」(http://www.mext.go.jp/a_menu/01_1/08052911/1282451.htm, July 10, 2017).
- 根本彰, 2011, 『理想の図書館とは何か——知の公共性をめぐって』ミネルヴァ書房.
- 小川俊彦, 2008, 「公共図書館の委託」田村俊作・小川俊彦編『公共図書館の論点整理』自働草書房, 126-172.
- 大串夏身・常世田良, 2014, 『〈第2版〉図書館概論』学文社.
- 大桃敏行, 2016, 「ガバナンス改革と教育の質保証」小玉重夫編『〈岩波講座〉教育 変革への展望 6 学校のポリティクス』岩波書店, 101-126.
- Sen, A., 1999, *Development as Freedom*, Alfred A. Knopf, New York. (=2000, 石塚雅彦訳『自由と経済開発』日本経済新聞出版社.)
- 塩見昇, 2015, 『図書館概論 四訂版』日本図書館協会.
- 総務省自治行政局長, 2003, 「地方自治法の一部を改正する法律の公布について（通知）」.
- 首相官邸, 2001, 「今後の経済財政運営及び経済

社会の構造改革に関する基本方針」(<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2001/honebuto/0626keizaizaisei-ho.html>, July 10, 2017).
田村肇, 2000, 「公共図書館活動の都道府県格差の1990年代における年次変動」『図書館情報大学研究報告』19(1):1-13.
上田修一・内藤衛亮・田村俊作・寄藤昂, 1979, 「公

共図書館の都道府県格差——1964年—1975年の推移」『図書館学会年報』25(1):25-32.
UNESCO, 1994, 「ユネスコ公共図書館宣言1994年」(<https://archive.ifla.org/VII/s8/unesco/japanese.pdf>, July 10, 2017).
渡部幹雄, 2016, 『生涯学習概論』学文社.

Regional Disparities among Public Libraries: A Secondary Analysis Using Data from *Statistics on Libraries in Japan 2016*

Ryo UCHIDA*, Tetsuya HASEGAWA**, Koto KAMIJI***

This study seeks to examine the current state of affairs of public libraries in contemporary Japan, with regard to regional disparities in the availability of resources and their use. While libraries are established based on the principle of local autonomy, regional disparities present issues affecting access to resources and information, and guardianship of residents' rights to learn. For local governments in Japan to establish individual libraries according to their respective abilities, it is necessary for them to gain an overview of the national library system as a whole. Unfortunately, this task has been neglected, with the result that there is an insufficient understanding of the actual situation of regional disparity in public libraries. In this study of public libraries, I examine regional disparities by comparing urban municipalities (cities and wards) with rural municipalities (towns and villages) in terms of the availability of materials and human resources.

In my analysis, I use the latest available data, from the 2016 edition of *Statistics on Libraries in Japan*. I calculate the degree of dissimilarity between urban and rural municipalities respectively, in terms of total number of books, book circulation statistics, number of loans, service population, number of members, and number of full-time librarians. I then study regional differences by comparing these two target groups.

The main findings are as follows. Firstly, in rural municipalities, disparities emerge in terms of the very existence of libraries, while in urban municipalities disparities emerge in the utilization of resources in terms of the number of loans. Secondly, no major difference exists in the number of full-time librarians in rural and urban municipalities. However, if the degree of difference among service populations is used as a reference standard, then rural municipalities could be said to have larger disparities than urban municipalities in terms of the relative number of full-time librarians. The ongoing challenge for public libraries is to find ways to cope with regional disparities in services and resource utilization.

* Associate Professor, Graduate School of Education and Human Development, Nagoya University

** Associate Professor, Faculty of Education, Shizuoka University

*** Student, Graduate School of Education and Human Development, Nagoya University