

“平成の大合併と公立図書館設置率の動向；図書館振興策との関連で”

The Heisei amalgamation of Local Governments and the trends of public library establishments ;
in relation to the National Public Library Policy.

阿 部 峰 雄
(こども学科 特任講師)

要旨 地方分権一括法が施行されて以来、わが国の自治体の合併は急速に進んだ。法が施行された平成 12（2000）年に 3,229 あった自治体が、平成 23（2011）年には 1,720 に激減している。このことは、自治体が「図書館法」にさだめられた公立図書館を設置する主体であるため、図書館整備や図書館設置にも影響を与えたことが予想される。つまり、合併した自治体どうしについてよく言われることであるが、図書館未設置の自治体が、設置自治体と合併することによって見掛け上、設置率が上がったように見えるということがある。実際に見掛け上の設置率の上昇があったのかどうか、また、平成の大合併によって、図書館整備はどの程度進展し、どのような影響を受けたのか検証する。

わが国の図書館振興策の大きな課題は町村図書館設置率の低さの解消にある。奇しくも、平成 13（2001）年には、図書館界待望の『公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準』が大臣告示された年でもあった。平成の大合併と町村図書館設置率の動向を分析し、図書館振興策との関連について考察する。

【キーワード：町村図書館の設置率 望ましい基準 平成の大合併 図書館振興策】

I. はじめに

平成 12（2000）年、地方分権一括法が施行され、改正された合併特例法により、所謂、平成の大合併と呼ばれる、政府主導による市町村合併が強力に推し進められた。平成 12（2000）年には 3,229 あった自治体が、平成 23（2011）年には 1,720 に激減した。当然、公立図書館もこの影響を受けることになる。合併後の図書館計画のすり合わせや見なおし図書館員の再配置、合併に伴う図書館コンピュータシステムの一元化（データベースの統一等）など、大きな影響を受けることになった。特に図書館整備について気になることは、図書館未設置自治体が、設置自治体と合併することで、表面的には図書館設置率が上昇したようになることである。全域サービスの観点から、問題の重要性を看過することはできない。

本論は、この図書館設置率を取り上げ、平成 13（2001）年から平成 23（2011）の 10 年間の公立図書館の動向を検証し、合併の影響を考察する。自治体の中でも、町村における図書館設置率の低さは、従来からわが国の図書館振興策の課題となっていることから、—（市・区の設置率はほぼ 100% 近くを維持している）— 町村図書館設

置率を取り上げる。

町村図書館設置率の低さは解消されたのかどうか、わが国の図書館振興策の大きな鍵である平成 13（2001）年 7 月に大臣告示された『公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準』¹⁾（以下【基準】と言う）との関連を考察し、平成 13（2001）年から平成 23（2011）年の間に新設された、町村図書館の施設規模等を検証し、現状の図書館振興策についての問題点を指摘する。

II. 方 法

町村図書館の活動実績については、日本図書館協会が毎年、公立図書館の実績を集計し、刊行している『日本の図書館；統計と名簿』に収録されている町村図書館のデータを使用する。合併の状況については、『全国市町村要覧』第一法規出版を参考にした。なお、他の資料についても参照した場合は本論の中で逐一記述する。

各県ごとに、町村数と図書館設置町村数比較し、設置率を集計する。平成 13（2001）年と平成 23（2011）年とを比較し、設置率の動向を検証する。この 10 年間に設置された町村図書館の施設・実績等を検証する。

Ⅲ. 結 果

図書館を設置していた町村は、平成13（2001）年には966自治体あり、平成23（2011）年には501自治体である。それぞれの設置率を見ると、平成13（2001）年では37.8％、平成23（2011）年では53.4％で、この10年間に15.6ポイントの上昇である。

実際に、この10年間で町村の新設図書館は80館であった。仮に、平成の大合併がなく町村数を平成13（2001）年の2,566のままとしたら、図書館設置町村は966から1,046となり、設置率は40.9％となる。つまり“平成の合併がなかったら”町村の図書館設置率は37.8％から40.9％、わずか3.1ポイント上昇しただけであった。

さらに、平成13年7月に、わが国の図書館振興策の一つである【基準】が大臣告示されたにも関わらず、告示後の10年の間に新設された町村図書館には、十分な図書館奉仕を支えるための基本的諸条件が満たされていないことが分かった。

Ⅳ考察

1. 合併による自治体数の変動と町村図書館設置率

平成13（2001）年から平成23（2011）年の間に、全国で3,226あった自治体が1,720に減少した（図1参照）。平成13（2001）年には、市は672、町は1,987、村は567であったが、平成23（2011）年には、市は786、町は750、村は184になった。町は約三分の一近く、村も三分の一になり、多くの町や村が市に編入され、新たに市が生まれ、市は114増加した。それでは、この平成の大合併によって図書館の設置率はどのような影響を受けたのだろうか。ここでは、町村の設置率の変化に焦

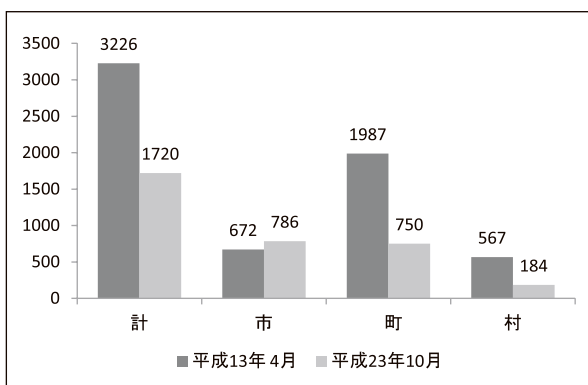


図1：全国市町村数の変遷

点を当て、この10年間のデータから分析してみることとする。以下、日本図書館協会が発行する『日本の図書館；統計と名簿』の2001年版²⁾と、2011年版³⁾を使って、町村の図書館設置率について調査した結果を述べる。

1) 町村数の大幅な減少と見掛け上の図書館設置率の上昇

都道府県ごとに集計した表1を参照していただきたい。平成13（2001）年から平成23（2011）年の10年間に町村数は2,556から938に、三分の一近くに激減した。図書館を設置していた町村は、平成13（2001）年には966自治体であり、平成23（2011）年には501自治体である。それぞれの設置率を見ると、平成13（2001）年では37.8％、平成23（2011）年では53.4％となり、この10年間で15.6ポイントの上昇である。

合併が始まるころから、図書館未設置の自治体が、図書館の設置されている自治体と合併することによって、見掛けのうえで設置率が上がっているのではないかとわれてきた。実体はどうか？

分かりやすくするために、平成の大合併という“政治現象”が起きなかったとしたら、あえて歴史のイフを仮定してみる。“平成の合併がなかったら・・・”として表2を作成した。平成13（2001）年から平成23（2011）年の間に、新たに図書館が80館（各年度の『日本の図書館』から抽出した）増えている。それを単純に各県ごとに加算し集計すると、図書館を設置している自治体は966から1,046に増え、自治体数に変動がないとして、これで設置率を計算すると、全体では40.9％となる。つまり“平成の合併がなかったら”町村の図書館設置率は37.8％から40.9％、わずか3.1ポイント上昇しただけであった。

このことから、80館の新設だけでは、実質的な設置率の向上には不十分な措置であったことが分かる。未設置自治体と設置自治体との合併後に、図書館の全域サービスがどの程度考慮されていたのか、サービスポイントの増設、図書館システムの拡充が為されなければならないはずである。

2) 見掛け上の図書館設置率上昇の要因

県ごとに集計した設置率について、もう少し詳しく調べてみる。設置率上昇の理由と問題点を分

“平成の大合併と公立図書館設置率の動向；図書館振興策との関連で”

表 1：県ごとの町村図書館設置率

	平成 13 年 町村数	図書館設置	設置率	平成 23 年 町村数	図書館設置	新設館	設置率
北海道	178	68	38.2%	144	65	6	45.1%
青森県	59	17	28.8%	30	14	0	46.7%
岩手県	46	25	54.3%	21	13	2	61.9%
宮城県	61	10	16.4%	22	8	3	36.4%
秋田県	60	22	36.7%	12	5	0	41.7%
山形県	31	10	32.3%	22	8	0	36.4%
福島県	80	19	23.8%	46	16	4	34.8%
茨城県	65	21	32.3%	12	6	0	50.0%
栃木県	37	25	67.6%	13	8	1	61.5%
群馬県	59	24	40.7%	23	9	1	39.1%
埼玉県	49	32	65.3%	24	20	1	83.3%
千葉県	48	8	16.7%	18	5	1	27.8%
東京都	13	8	61.5%	13	8	0	61.5%
神奈川県	18	8	44.4%	14	10	2	71.4%
新潟県	91	23	25.3%	10	3	0	30.0%
富山県	26	26	100.0%	5	5	0	100.0%
石川県	33	30	90.9%	9	9	0	100.0%
福井県	28	22	78.6%	8	8	0	100.0%
山梨県	57	25	43.9%	14	7	1	50.0%
長野県	103	37	35.9%	58	33	8	56.9%
岐阜県	85	27	31.8%	21	13	2	61.9%
静岡県	53	30	56.6%	12	10	3	83.3%
愛知県	57	26	45.6%	17	11	1	64.7%
三重県	56	20	35.7%	15	7	2	46.7%
滋賀県	43	32	74.4%	6	6	0	100.0%
京都府	32	11	34.4%	11	5	1	45.5%
大阪府	11	5	45.5%	10	4	0	40.0%
兵庫県	66	23	34.8%	12	9	2	75.0%
奈良県	37	12	32.4%	27	12	3	44.4%
和歌山県	43	13	30.2%	21	9	1	42.9%
鳥取県	35	11	31.4%	15	14	5	93.3%
島根県	51	18	35.3%	13	9	2	69.2%
岡山県	68	26	38.2%	12	9	2	75.0%
広島県	73	22	30.1%	9	8	3	88.9%
山口県	42	25	59.5%	6	4	0	66.7%
徳島県	46	23	50.0%	16	11	1	68.8%
香川県	38	14	36.8%	9	4	0	44.4%
愛媛県	58	14	24.1%	9	5	2	55.6%
高知県	44	15	34.1%	23	10	0	43.5%
福岡県	73	30	41.1%	32	23	4	71.9%
佐賀県	42	9	21.4%	10	7	3	70.0%
長崎県	71	17	23.9%	8	6	1	75.0%
熊本県	83	25	30.1%	31	11	3	35.5%
大分県	47	11	23.4%	4	2	0	50.0%
宮崎県	35	7	20.0%	17	9	4	52.9%
鹿児島県	82	30	36.6%	24	12	0	50.0%
沖縄県	43	10	23.3%	30	11	5	36.7%
合 計	2556	966	37.8%	938	501	80	53.4%

表 2：平成の合併がなかったら

	町村数 (平成 13 年)	図書館設置町村 (平成 13 年)	新設館 (平成 23 年まで)	合併がなかったら・・・	
北海道	178	68	6	74	41.6%
青森県	59	17	0	17	28.8%
岩手県	46	25	2	27	58.7%
宮城県	61	10	3	13	21.3%
秋田県	60	22	0	22	36.7%
山形県	31	10	0	10	32.3%
福島県	80	19	4	23	28.8%
茨城県	65	21	0	21	32.3%
栃木県	37	25	1	26	70.3%
群馬県	59	24	1	25	42.4%
埼玉県	49	32	1	33	67.3%
千葉県	48	8	1	9	18.8%
東京都	13	8	0	8	61.5%
神奈川県	18	8	2	10	55.6%
新潟県	91	23	0	23	25.3%
富山県	26	26	0	26	100.0%
石川県	33	30	0	30	90.9%
福井県	28	22	0	22	78.6%
山梨県	57	25	1	26	45.6%
長野県	103	37	8	45	43.7%
岐阜県	85	27	2	29	34.1%
静岡県	53	30	3	33	62.3%
愛知県	57	26	1	27	47.4%
三重県	56	20	2	22	39.3%
滋賀県	43	32	0	32	74.4%
京都府	32	11	1	12	37.5%
大阪府	11	5	0	5	45.5%
兵庫県	66	23	2	25	37.9%
奈良県	37	12	3	15	40.5%
和歌山県	43	13	1	14	32.6%
鳥取県	35	11	5	16	45.7%
島根県	51	18	2	20	39.2%
岡山県	68	26	2	28	41.2%
広島県	73	22	3	25	34.2%
山口県	42	25	0	25	59.5%
徳島県	46	23	1	24	52.2%
香川県	38	14	0	14	36.8%
愛媛県	58	14	2	16	27.6%
高知県	44	15	0	15	34.1%
福岡県	73	30	4	34	46.6%
佐賀県	42	9	3	12	28.6%
長崎県	71	17	1	18	25.4%
熊本県	83	25	3	28	33.7%
大分県	47	11	0	11	23.4%
宮崎県	35	7	4	11	31.4%
鹿児島県	82	30	0	30	36.6%
沖縄県	43	10	5	15	34.9%
合 計	2556	966	80	1046	40.9%

表3：町村図書館設置率の著しい県

	2001年 町村数	図書館 設置	設置率	2011年 町村数	図書館 設置	設置率
長野県	103	35	35.9%	58	33	56.9%
岐阜県	85	27	31.8%	21	13	61.9%
兵庫県	66	23	34.8%	12	9	75.0%
鳥取県	35	11	31.4%	15	14	93.3%
島根県	51	18	35.3%	13	9	69.2%
広島県	73	22	30.1%	9	8	88.9%
愛媛県	58	14	24.1%	9	5	55.6%
佐賀県	42	9	21.4%	10	7	70.0%
長崎県	71	17	23.9%	8	6	75.0%
	584	176	30.1%	155	104	67.1%

	2001年 町村数	図書館 設置	図書館 設置	設置率
長野県	103	35	33	56.9%
岐阜県	85	27	13	61.9%
兵庫県	66	23	9	75.0%
鳥取県	35	11	14	93.3%
島根県	51	18	9	69.2%
広島県	73	22	8	88.9%
愛媛県	58	14	5	55.6%
佐賀県	42	9	7	70.0%
長崎県	71	17	6	75.0%
	584	176	104	67.1%

	2001年 町村数	図書館 設置	設置率
長野県	103	35	56.9%
岐阜県	85	27	61.9%
兵庫県	66	23	75.0%
鳥取県	35	11	93.3%
島根県	51	18	69.2%
広島県	73	22	88.9%
愛媛県	58	14	55.6%
佐賀県	42	9	70.0%
長崎県	71	17	75.0%
	584	176	67.1%

かりやすく把握するために、平成13（2001）年に図書館設置率が全国平均以下であった県が、10年後の平成23（2011）年には逆に全国平均を上回った県について見てみる。

表1から、該当する都道府県を抽出すると表3の9県が上げられる。改めて9県だけの設置率を見ると、平成13（2001）年には30.1%（全国平均37.8%）、平成23（2011）年には67.1%（全国平均53.4%）となっている。設置率は37ポイントも上昇している。

この10年の間に、長野県の8館を筆頭に、平均すると3館、合計28館開館している。これも設置率を上げた理由の一つであることは間違いないが、ここで、同じように“平成の合併がなかったら”と仮定し、新設の28館を加算して設置率を計算してみると35.3%となる。これだけでは“平成の合併がなかったら”の全国平均にも達していないし、平成13（2001）年の全国平均37.8%にも達していない。28館という数だけでは67.1%という高い設置率には遠く及ばないことが分かる。町村数で言えば、この9県の場合、584あった町村が155に統合され約四分の一になってしまったのである。

実際に長野県の場合、図2を見ると、この10年で自治体数は120から77に減少した。町は36から23へ、村は67から35に減少し、市は17から19へ増加した。これは平成15年に更埴市と戸倉町、上山田町が合併し千曲市に、平成16年に北御牧村と東部町が合併し東御市に、平成17年には明科町と豊科町、穂高町、三郷村、堀金村が合併し安曇野市が新たに誕生し2市増えたことによる。千曲市の場合、合併前に更埴市と戸倉町には図書館があり、上山田町にはなかった。また、東御市の場合、東部町には図書館があり、北御牧村にはなかった。

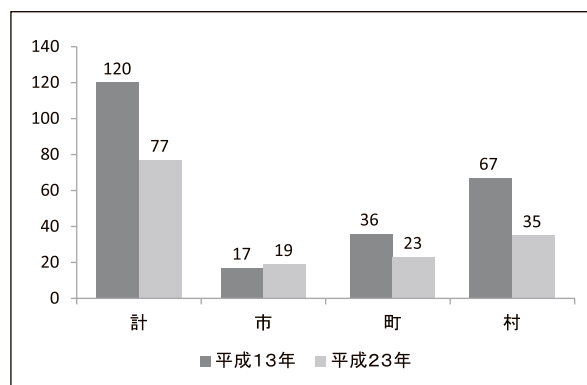


図2：長野県の市町村合併

安曇野市の場合、豊科町と穂高町には図書館があったが、明科町と三郷村、堀金村にはなかった。市に編入ないし、合併した町村は35あり、そのうち図書館がすでに設置されていたのは11町村だけである。市に編入・合併した町村の設置率は31.4%で全国平均以下であった。

このように見てくると、設置率の上昇と言うのは、新設館の増加の影響ということよりも、町村数の減少（分母の減少）が著しいために引き起こされた数字であり、当然、図書館振興とは関わりの無い数字の上での出来事であった。

ここで、もうひとつの高い設置率67.1%の原因として、市と編入ないし合併した町村を取り上げてみる（同じく表3参照）。自治体として表舞台から消えた町村である。それはこの9県で356町村あり、その中で図書館を設置していた町村は95で、合併前の図書館設置率は26.7%で、平均37.8%と比べても11.1ポイントも低かった。このもともと設置率の低かった町村が、設置率100%あるいは、100%に近い市に吸収され、356という数の町村が減少し、67.1%という平均より高い設置率へと導かれたもう一つの理由であることが分かる。

こうしたことから、平成23（2011）年の町村の図書館設置率53.4%は、平成の大合併による町村数の全国規模の大幅な減少と、市への編入・合併による町村数の減少とが要因となった、見掛け上の上昇であることが確認された。けっして、各自治体の図書館振興によるものではない。

ここで繰り返しになるが、忘れてならないことは、合併後の自治体には、自治体内での全域サービスへの責任、住民に公平なサービスを保障するところの、図書館施設の適正な配置という責務が依然として残されているということである。

2. わが国の図書館振興策と町村図書館の設置率

1) 『公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準』の役割

平成の大合併がその効果を表し始めるころの平成13（2001）年からの10年間の経過を図書館設置率の変化として見てきた。ところで、平成13（2001）年という年は、図書館界が待ち望んでいた『公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準』が7月に大臣告示され、子どもの読書環境の整備を促進するための『子どもの読書活動の推進に関

する法律』が12月に施行された年でもあった。

【基準】は、「図書館法第18条」に「文部科学大臣は、図書館の健全な発達を図るために、公立図書館の設置及び運営上望ましい基準を定め、これを教育委員会に提示するとともに一般公衆に示すものとする。」とある。「図書館法」制定に尽力した、当時の社会教育局長西崎は【基準】の性格について次のように述べている。

「…特に図書館法は、図書館奉仕というサービスの活動を中心に規定されているのであるが、その設置は地方公共団体の義務でないばかりか、設置に際しての認可制度も廃されているのである。したがって図書館奉仕の機能を達成するために是非とも要求される基本的諸条件がみたされない惧れが多分にあるとしなければならない。」⁴⁾ として、自治体に図書館設置義務がないため、基本的諸条件が満たされない惧れがあり、図書館奉仕を支える施設、職員、蔵書等々に恣意的な解釈が入り込み、本来の図書館奉仕の機能が十分に住民に役立つものにならないことが起きうと考えられたのである。しかも、西崎はそのために数値設定を想定していた。このような施設、職員、蔵書等々にどのような基本的諸条件を示せば、それぞれの自治体で、恣意的な解釈を無くさせ、正しく諸条件を提示することが出来るか、これが【基準】の役割である。

2) 『公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準について（報告）』と数値目標

平成13（2001）年から平成23（2011）年の間に、全国で80の町村図書館が新設された。この80の図書館については、【基準】告示後の図書館の新設ということで、【基準】がどのような影響を与えたのか、あるいは与えることが無かったのか、西崎の言う“基本的諸条件”が満たされたのか、満たされなかったのか検証する。

その前に、図書館奉仕を成り立たせるための基本的諸条件とは何かを考えたい。【基準】が告示される前に、生涯学習審議会社会教育分科審議会計画部会図書館専門委員会では、平成12年12月に『公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準について（報告）』（以下【報告】とする）と題し、【基準】に到るまでの審議の経過をまとめて報告した。【報告】の冒頭には、これからの公立図書館の在り方

について、「…図書館を設置していない町村がなお多数存在すること、図書館が設置されていても時間的・地理的条件により十分な図書館サービスを受けない住民も存在するなどの課題」⁵⁾を上げ、さらなる努力を期待するとしている。またまとめの最後に「参考資料」として、「…図書館サービスの計画的実施及び自己評価のため、各図書館が各々適切な「指標」を選定するとともに、これらに係る「数値目標」を設定して、計画的に図書館サービスの実施を行うよう努めることとし…」数値目標を例示している。

また、【基準】でも、「…そのサービスについて、各々適切な『指標』を選定するとともに、これらに係る『数値目標』を設定し、その達成に向けて計画的にこれを行うよう努めなければならない。」と各公立図書館がサービスの向上を目指してそれぞれが「数値目標」を設定することを進めている。ここで、【報告】に添付された「数値目標」を表4に掲げた。

【基準】が告示された同じ年の10月、日本図書館協会は、【基準】活用の手引を刊行した。その中で、【報告】に掲載された「数値目標」について、これは、人口を5段階に分け10項目の指標について数値を示している。これは人口段階ごとに『貸出密度（人口1人あたりの資料貸出点数）』の上位

10%を対象にして、各指標の数値の平均を示したものである。「指標の選定や数値目標を設定する際、貸出密度を基礎において図書館サービス全般を検討することは意義がある。貸出は図書館サービスの基礎となるものであり、一定の貸出がなければ、他の図書館サービスは広がりや深まりに欠ける結果となる。」⁶⁾と指摘し、根拠の妥当性と貸出を基盤にした図書館サービスの重要性に言及している。

また、『床面積』『開架冊数』『蔵書冊数』などは施設の規模を算定する際の目標値になるものであり、多くの住民に日常的に利用されるには、アメニティーに配慮したゆとりのある開架フロアーが確保されなければならない。Lプラン21では、「Lプロジェクト21で実施した調査や各地での見聞からも、図書館が図書館として機能しうる最低限の床面積は800㎡である。これは図書館のいわゆる占有面積として確保すべき最低限度の数値である。」⁷⁾とし、施設の最低限の床面積として800㎡を提案している。さらに「図書館運営にあたって、その施設規模は大きな制約となる。「…施設面積は毎年変わるものではない。その意味で建設時の考え方がその後の図書館運営に大きな影響を及ぼす。小さな図書館が大きく発展することはできない。」⁸⁾のである。

『開架に占める新規図書比』は、印刷メディアの

表4：数値目標の例

人口段階別	1万人未満	1～3万人	3～10万人	10～30万人	30万人以上
平均人口	6,500	17,900	49,800	140,800	403,700
延床面積（㎡）	896	1,591	2,937	5,437	8,853
蔵書冊数	53,067	93,373	213,984	547,353	850,812
開架冊数（内数）	44,615	73,657	153,181	335,203	558,362
開架に占める新規図書比	9.80%	9.20%	10.90%	10.90%	9.10%
視聴覚資料点数	1,582	3,277	8,299	18,809	47,400
年間購入雑誌点数	124	130	255	615	955
資料費（千円）*	9,841	17,635	35,398	74,629	143,361
人口1人概算（円）	1,500	1,000	700	550	350
人口1人年間貸出点数	14.4	13.8	11.4	10	7.8
職員数（有資格者）**	5(3)	8(4)	19(11)	53(25)	98(58)

注：上記の表は「日本の図書館1999」（日本図書館協会編）をもとに同協会の協力により作成したものである。数値については、全国の市町村（政令指定都市及び特別区を除く）の公立図書館のうち、人口1人あたりの「資料貸出」点数の多い上位10%の図書館の平均数値を算出したものである。ここで示した数値を参考にしながら、各図書館において各々が選定した「指標」に係る「数値目標」を定め、時系列比較や同規模自治体などとの比較検討によって自己評価に活用し、図書館運営の一層の発展に資することが望まれる。なお、ここで示した数値を上回るサービスを展開している図書館にあっては、さらに高い水準を目指して図書館サービスの充実を図ることが期待される。

* 1998年度決算額 ** 非常勤、臨時職員を含むフルタイム相当人数

情報発信地としての公立図書館の基本的な役割から、年間8万点に迫ろうとしている出版量に対応するために、新しい図書資料の供給が欠かせない。また、資料費も、住民一人当たりで換算すれば概ね800円以上の資料費は決して多くはない。以上、図書館専門委員会の【報告】に提示された「参考資料」の数値目標を指標としながら、10年の間に新設された80の町村図書館の施設規模と活動基盤を見てみる。

表5は、新設された図書館を県別に集計したものである。人口段階別の資料費の「数値目標」に達していたのは3館である。床面積が「数値目標」に届くか近似している館は14館である。また、竣工年月が平成12年以前の館が16館ある。これは、施設の新設とは考えにくく、合併等で不要になった施設の転用ではないかと想像される。また、図

3を参照していただくと、800㎡以下の図書館が6割以上を占め、中には200㎡以下の図書館が7館もある。図書館施設としてどのような活動を想定しているのであろうか。西崎の言う“基本的諸条件”を満たしているとは到底思えない。施設規模は図書館活動の今後を決め、重要な初期値となる。日

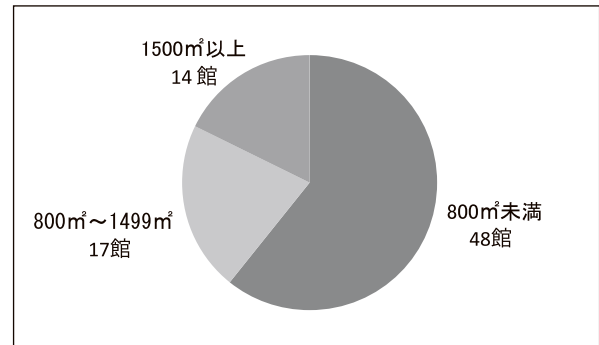


図3：床面積の割合

表5：新設館の実績

	館数	町村名	竣工年月	人口	資料費 (決算・千円)	目標 資料費	床面積 (㎡)	目標 床面積	蔵書冊数 (千冊)	目標 蔵書冊数
北海道	6	上富良野町	平成17年10月	11,759	1,816	▼	350	▼	45	▼
		月形町	平成9年3月	3,814	1,523	▼	595	▼	32	▼
		豊頃町	平成14年1月	3,558	2,548	▼	779	▼	43	▼
		沼田町	平成14年2月	3,627	2,166	▼	504	▼	50	▼
		比布町	平成15年7月	4,158	2,970	▼	940	△	46	▼
		平取町	平成11年11月	5,592	3,122	▼	1,080	△	64	△
岩手県	2	大槌町	平成14年6月	15,277	平成23（2011）年3月11日の東日本大震災で被災					
		一戸町	平成14年7月	14,464	7,206	▼	608	▼	73	▼
宮城県	3	蔵王町	平成16年4月	13,121	4,352	▼	593	▼	49	▼
		利府町	平成3年2月	34,859	4,327	▼	203	▼	42	▼
		柴田町	記載なし	38,264	記載なし		236	▼	18	▼
福島県	4	泉崎村	平成5年11月	6,851	記載なし		80	▼	10	▼
		鮫川村	平成13年3月	4,129	1,219	▼	269	▼	26	▼
		富岡町	平成16年7月	15,996	記載なし		1,625	△	102	△
		矢祭町	平成18年12月	6,549	0	▼	518	▼	447	△
栃木県	1	芳賀町	平成20年4月	16,565	10,179	▼	963	▼	71	▼
群馬県	1	甘楽町	平成14年3月	14,065	4,722	▼	354	▼	53	▼
埼玉県	1	杉戸町	記載なし	47,168	17,526	▼	2,108	▼	151	▼
千葉県	1	酒々井町	平成15年9月	21,217	5,398	▼	742	▼	67	▼
神奈川県	2	清川村	平成20年11月	3,240	3,830	▼	383	▼	37	▼
		真鶴町	平成16年3月	8,419	2,942	▼	495	▼	50	▼
山梨県	1	山中湖村	平成16年4月	5,847	7,439	▼	824	▼	50	▼
長野県	8	佐久穂町	平成16年2月	12,451	5,948	▼	800	▼	79	▼
		松川村	平成21年2月	10,053	2,602	▼	502	▼	44	▼
		南牧村	平成14年3月	3,266	5,565	▼	455	▼	34	▼
		小谷村	平成11年4月	3,291	2,102	▼	300	▼	28	▼
		豊丘村	平成16年11月	6,960	3,748	▼	280	▼	47	▼
		南相木村	平成16年3月	1,149	3,388	▼	429	▼	25	▼
		御代田町	平成14年7月	14,748	6,905	▼	745	▼	68	▼
		筑北村	平成11年12月	5,354	649	▼	148	▼	11	▼

“平成の大合併と公立図書館設置率の動向；図書館振興策との関連で”

	館数	町村名	竣工年月	人口	資料費 (決算・千円)	目標 資料費	床面積 (㎡)	目標 床面積	蔵書冊数 (千冊)	目標 蔵書冊数
岐 阜 県	2	白川町	昭和49年12月	9,928	1,750	▼	1,015	△	33	▼
		安八町	平成14年12月	15,324	11,561	▼	1,260	▼	107	△
静 岡 県	3	河津町	平成15年3月	8,102	2,730	▼	580	▼	27	▼
		松崎町	平成9年4月	7,934	2,426	▼	320	▼	32	▼
		西伊豆町	平成6年6月	9,668	1,500	▼	226	▼	28	▼
愛 知 県	1	美浜町	平成13年10月	23,365	12,250	▼	3,037	△	113	△
三 重 県	2	大台町	平成14年4月	10,546	4,070	▼	402	▼	28	▼
		菰野町	平成20年3月	40,206	14,460	▼	2,600	▼	92	▼
京 都 府	1	与謝野町	平成13年3月	24,243	5,677	▼	697	▼	97	△
兵 庫 県	2	多可町	昭和54年4月	23,486	10,998	▼	617	▼	120	△
		福崎町	平成17年3月	19,234	13,959	▼	1,654	△	103	△
奈 良 県	3	川上村	平成14年4月	1,829	2,930	▼	230	▼	27	▼
		上牧町	平成15年9月	23,924	2,867	▼	920	▼	74	▼
		平群町	平成17年9月	20,152	4,486	▼	215	▼	42	▼
和歌山県	1	有田川町	平成6年8月	28,014	62,409	△	190	▼	136	△
鳥 取 県	5	岩美町	昭和49年5月	12,791	3,922	▼	170	▼	38	▼
		智頭町	昭和48年11月	8,117	2,936	▼	144	▼	40	▼
		伯耆町	記載なし	11,745	2,482	▼	407	▼	33	▼
		八頭町	平成13年9月	19,130	4,288	▼	521	▼	94	△
		若桜町	平成16年3月	3,958	3,852	▼	747	▼	37	▼
島 根 県	2	海士町	平成22年10月	2,321	記載なし		200	▼	9	▼
		斐川町	平成15年6月	27,641	5,701	▼	2,958	△	144	△
岡 山 県	2	鏡野町	平成14年12月	14,400	7,469	▼	1,323	▼	98	△
		勝央町	平成14年3月	11,488	2,617	▼	716	▼	52	▼
広 島 県	3	熊野町	平成17年2月	25,120	10,410	▼	1,666	△	82	▼
		坂町	平成17年3月	13,428	5,721	▼	1,039	▼	51	▼
		府中町	平成19年3月	50,516	8,809	▼	1,047	▼	68	▼
徳 島 県	1	東みよし町	平成14年4月	15,646	815	▼	257	▼	19	▼
愛 媛 県	2	伊方町	平成17年5月	11,448	5,971	▼	658	▼	50	▼
		松前町	昭和63年9月	31,288	3,191	▼	807	▼	92	▼
福 岡 県	4	糸田町	平成14年6月	9,904	3,312	▼	391	▼	31	▼
		宇美町	平成19年7月	37,903	16,018	▼	1,922	▼	119	▼
		大木町	平成22年2月	14,512	50,299	△	751	▼	49	▼
		遠賀町	平成13年7月	19,580	8,865	▼	1,433	▼	82	▼
佐 賀 県	3	有田町 東	昭和51年	21,415	2,036		373		35	
		有田町 西	平成17年2月		1,732		261		25	
		計			3,768	▼	634	▼	60	▼
		玄海町	平成21年4月	6,451	1,659	▼	180	▼	19	▼
		白石町	平成15年12月	25,941	4,162	▼	824	▼	45	▼
長 崎 県	1	波佐見町	記載なし	15,366	2,215	▼	273	▼	39	▼
熊 本 県	3	大津町	平成14年12月	31,797	18,746	▼	1,953	▼	140	▼
		菊陽町	平成15年2月	37,197	14,372	▼	3,627	△	126	▼
		益城町	平成20年7月	33,497	42,110	△	1,440	▼	81	▼
宮 崎 県	4	綾町	平成16年7月	7,599	6,523	▼	1,259	△	57	△
		門川町	平成14年3月	19,170	4,568	▼	1,712	△	81	▼
		国富町	平成17年3月	21,308	12,501	▼	1,586	□	68	▼
		三股町	平成13年4月	25,228	8,988	▼	1,584	□	120	△
沖 縄 県	5	嘉手納町	平成20年5月	13,875	10,000	▼	1,480	▼	57	▼
		北中城村	平成20年3月	16,107	11,000	▼	1,136	▼	45	▼
		宜野座村	平成15年4月	5,647	2,937	▼	720	▼	34	▼
		渡名喜村	昭和57年3月	408	100	▼	225	▼	5	▼
		西原町	平成16年4月	34,613	7,045	▼	3,217	△	116	▼

△ 数値目標以上
▼ 数値目標以下

本図書館協会の「活用の手引き」を再び引用すると、「…小さな（床面積の）図書館が大きく発展することはできない」⁹⁾のである。

10年間に8館新設された長野県の例を見てみると、平成17年に佐久町と八千穂村とが合併し佐久穂町が誕生した。それぞれ図書館のなかった町村であったが、平成16年竣工の図書館が誕生している。床面積800㎡、資料費5948千円、蔵書79千冊の規模である。同じく、本城村、坂北村と坂井村が合併し、平成17年に筑北村が誕生した。坂北村にあった図書館が筑北村立図書館となっている。建物の竣工は平成11年、床面積148㎡、資料費649千円、蔵書11千冊である。新たに開館した図書館8館のうち、平成12年以前に建物が竣工したのが2か所、施設規模で言えば、佐久穂町の図書館が800㎡の他はいずれの床面積も800㎡に満たないものである。

「数値目標」は架空の数値ではなく、理想の数値でもない。現行の市町村の図書館が実績として残した数値をもとに算定したものであり、目標値として決して到達出来ないものではない、これらの実績に到達した各自治体の努力の賜物であり、尊重されなければならない。

3)『望ましい基準』と自治体

それでは、公立図書館の設置主体である自治体はどのように【基準】を受け取ったのか、平成16(2004)年に国立教育政策研究所社会教育実践研究センターから『図書館及び図書館司書の実態に関する調査研究報告書』が刊行された。副題には『日本の図書館はどこまで「望ましい基準」に近づいたか』となっている¹⁰⁾。告示後の平成15(2003)年秋に行った都道府県・市町村の図書館振興施策のアンケート調査結果を踏まえて、【基準】の総則の(2)にある「都道府県の図書館振興への指導・助言」に触れ、「都道府県で独自の図書館設置基準を定めているのは1割強で、都道府県の中長期の総合計画の中に図書館の振興施策が明文化されているのは全体の6割程度であった…都道府県の図書館振興に向けた具体的な施策の乏しい様子がうかがわれる。」¹¹⁾ また、市町村の消極性についても、「…中長期の総合計画の中で図書館振興策が明文化されている市町村は、図書館設置自治体に限っても全体の半数に満たない。図書館未設置自

治体の実に8割以上では、設置の計画がないと答えている」¹²⁾。「図書館法」にあるように、公立図書館設置の主体であり、運営の当事者である自治体自身に図書館振興の意欲に欠けていることが分かる。

平成13(2001)年7月に大臣告示された【基準】には、7月18日に各都道府県教育委員会教育長宛てに、生涯学習政策局長名で『「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準」の告示について(通知)』が出されている。ここで、【基準】を指針として活用するにあたっての留意事項の筆頭に、図書館の設置促進があった。それには、「都道府県は、図書館未設置の町村が多く存在することを踏まえ、域内の図書館サービスの全体的な進展を図る観点に立って、市町村立図書館の設置及び運営に対する指導・助言等を計画的に行うこと。…」というように、設置・運営に対する指導・助言が督励されていた。また、二番目には、「公立図書館は、図書館サービスについて、適切な「指標」を選定するとともに、これらに係る「数値目標」を設定し、「数値目標」の達成状況等を自ら点検・評価し、その結果を住民に公表するよう努めること。」というように、数値目標の設定と自己評価とが同じく督励されていた。

V. 結論

【基準】告示後10年間の合併における町村図書館設置率の動向を見てきた。考察で検証してきた結果をまとめると次のようなことが言える。

- ①この10年間に、町村の図書館設置率は15.6ポイント上昇しているが、実際は合併による町村数の減少が、設置率の見かけ上の上昇に影響を与えているに過ぎず、自治体の図書館振興の結果ではない。
- ②この10年間に、町村で設置された図書館は、図書館専門委員会の【報告】に参考資料として添付された「数値目標」に到達している図書館は極めて少ない。
- ③この10年間に、町村で設置された図書館施設は、狭隘な施設が多く、資料費、蔵書数も充分でない。これは【基準】が目標を明確に示しておらず、各自治体がそれぞれの解釈（自ら「数値目標」を設定していたかどうか定かではないが）で公立図書館が設置されたため

である。

④②と③から言えることは「図書館法」で定める【基準】が目的とする、基本的諸条件を満たした公立図書館の健全な発達が見られない。

【基準】という形を取った文部科学省の図書館行政（【基準】告示という行政事務）は、町村図書館の設置向上督励の効果が無く、しかも【基準】告示後に設置された数少ない図書館は、図書館奉仕を果たすための十分な基本的諸条件が満たされておらず、文部科学省にとっては大臣告示という「重い行政行為」であったにも関わらず、その役目を果たしたと思える形跡を見ることが出来ない。また、各自治体も、【基準】告示後でも、図書館整備に適切に対応したとは到底思われない。

さらに、【基準】告示後間もなく、平成13（2001）年12月に成立した「子どもの読書活動の推進に関する法律」で高らかに謳われた『・・・すべての子どもがあらゆる機会あらゆる場所において自主的に読書活動を行うことができるよう、積極的にそのための環境の整備が促進されなければならない。』とされる読書環境の整備、これには学校図書館・公立図書館の整備が含まれると解釈しなければならない。

加えて、平成17（2005）年に成立した『文字・活字文化振興法』の第7条に「市町村は、図書館奉仕に対する住民の需要に適切に対応できるようにするため、必要な数の公立図書館を設置し、及び適切に配置するよう努めるものとする」とされているが、町村図書館設置率の動向を見る限り、矢継ぎ早に出された法令は“法令文”のみが公表されただけで、公立図書館（町村図書館設置に限って）の機能が十分に発揮できる施設の整備が進展したと見ることは困難である。

本稿は、平成の大合併の図書館への影響を、町村図書館の設置率の動向を見ながら検証してきた。10年間の町村図書館の設置率の上昇が、平成の大合併による見かけ上の数値であること、各自治体の図書館振興の結果ではないことが確認できた。しかも、10年間に新しく設置された町村図書館は、その多くが図書館奉仕を十分に働かせるための、基本的諸条件を満たすものではないことも確認できた。

わが国において、図書館サービスが未だナショナルミニマムに達していない状況では、基本的諸

条件を満たした図書館施設の設置促進が欠かせない。町村の図書館設置率は見掛けの上では53.4%になっているが、実態は10年前とほとんど変わらない。全国で3200以上あった自治体が、1720にまで縮小した状況のなかで、合併後も未設置解消にどのように取り組むのか、また、設置率云々と言ったことだけでは見えてこない問題も山積している。深刻な問題を投げかけている非正規職員の増加と正規職員の減少、自治体の司書採用の遅滞、慢性的な資料費の減少等々、これらは、国民の読書環境構築に大きな影を投げかけ、重い足枷となっている。

【参考文献】

- 1) 公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準
文部科学省告示第132号
平成13年7月18日
- 2) 日本の図書館；統計と名簿 2001年版 日本図書館協会
- 3) 日本の図書館；統計と名簿 2011年版 日本図書館協会
- 4) 西崎恵 図書館法 復刻版 日本図書館協会
1970年 p 103
- 5) 公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準
について（報告）生涯学習審議会社会教育分
科審議会計画部会図書館専門委員会 平成12
年12月8日
- 6) 公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準
活用の手引き 日本図書館協会図書館のあり
方を検討するワーキンググループ 日本図書
館協会 2001年11月 p16
- 7) 図書館による町村ルネサンスLプラン21；21
世紀の町村図書館振興をめざす政策提言 日
本図書館協会町村図書館活動推進委員会 日
本図書館協会 2001年7月 p 48
- 8) I b i d. 5) p11
- 9) I b i d.
- 10) 図書館及び図書館司書の実態に関する調査研
究報告書；日本の図書館はどこまで「望まし
い基準」に近づいたか 平成15年度社会教育
活動の実態に関する基本調査事業 国立教育
政策研究所社会教育実践研究センター 平成
16（2004）年
- 11) I b i d. 9) p 79

12) I b i d.

抄録

地方分権一括法が施行されて以来、わが国の自治体の合併は急速に進んだ。法が施行された平成12（2000）年に3,229あった自治体が、平成23（2011）年には1,720に激減している。その間に、町村図書館の設置率は、平成13（2001）年の37.8%から、平成23（2011）年の53.4%となり、この10年間に15.6ポイント上昇した。しかし、これは、見掛け上の設置率上昇であり、未設置自治体が設置自治体と合併、吸収されたことによるものである。国・県・市町村の取るべき図書館振興策によるものではない。

折しも、平成13（2001）年7月国の図書館振興策の一つである『公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準』が大臣告示された。しかしながら、設置促進を督促した告示であったにもかかわらず、図書館未設置の実態は変わっていない。