

CA2034

動向レビュー

公共施設等総合管理計画と 公立図書館の施設整備

まつもと なおき
松本直樹*

1. はじめに

近年、公立図書館（以下「図書館」）の施設整備のあり方が問われている。その背景として、人口減少、人口構成の変化による、公共施設に対するニーズの変化がある。また、2012年の笹子トンネル天井板崩落事故以降、公共施設の老朽化に対して関心が集まっていることもある⁽¹⁾。さらに国、地方公共団体の厳しい財政状況、自治体合併後の施設最適化といったこともある。

この10年間、政府は、公共施設再編、インフラ長寿命化に向けて政策を推進してきた。2013年には「インフラ長寿命化基本計画」⁽²⁾を策定し、総務省は2014年以降、2022年までに「公共施設等総合管理計画策定にあたっての指針」⁽³⁾を、改訂を含めて3回発出した。その中で、地方公共団体には2016年度中の計画策定を求め、その後はその改訂を促している。文部科学省は、2015年、「インフラ長寿命化計画（行動計画）」⁽⁴⁾を策定し、社会教育施設等の計画策定の取組みを支援している。政府の取組みを受けて、ほぼすべての地方公共団体が公共施設等総合管理計画を策定し、アクションプラン等により実施している。さらに図書館を含む個別施設計画（長寿命化計画）の策定を、2020年度中を目処に求めた。

公立図書館の数は、戦後、基本的に一貫して増加してきた。しかし、近年、その増加が止まりつつある。こうした中、図書館も他の公共施設同様、多くが今後、更新時期を迎えることとなる。本稿では、まず、図書館の施設整備の現状を確認した上で、点検・診断、修繕・改修、更新、廃止について事例もまじえ整理していく⁽⁵⁾。

2. 図書館整備の現状

ここでは、『日本の図書館 統計と名簿』⁽⁶⁾をもとに図書館整備の現状を確認していく。まず、1970年以降、10年ごとの図書館数の増加率を算出すると、146.3%（1970年代）、142.9%（1980年代）、134.7%（1990年代）、120.5%（2000年代）、103.7%（2010年代）となり、近年、増加率が明らかに鈍化していることが分かる。次に、図書館設置からの経過年（2022年時点）を

確認する。以降の分析は『日本の図書館 統計と名簿』（CD-ROM 統計編 公共）の2021年版を用いる。その「現用館の竣工年月日」のデータによると、竣工からの年数は、平均は27.9年で、中央値も28.0年であった。中央館と分館（地域館を含む）は、それぞれ平均28.2年と27.6年で差はほとんどなかった。ここから、公立図書館は、設置後ほぼ30年経過しているものが半数を占めるようになってきていることが分かる。30年はおおむね大規模改修の実施時期である。

設置から長期間経過している図書館はどのくらい存在するであろうか。ここでは設置後30年以降、10年ごとに館数（現用館）の比率を確認する。30年以上から見てみると25.2%（30年～39年）、15.9%（40年～49年）、3.1%（50年～59年）、0.7%（60年以上）である。役所などの鉄骨造（普通品質）の目標耐用年数は60年程度とされている⁽⁷⁾。しかし、データからは60年を超える図書館は1%にも満たないことを確認できる。

つぎに、構造と専有延床面積を確認しておく。『日本の図書館 統計と名簿』は構造について、鉄筋・鉄骨コンクリート、木造、その他で区分している。それぞれは95.7%、3.0%、1.3%であり、ほとんどが鉄筋・鉄骨コンクリートである。延床面積の全体平均は1,477.7㎡であるが、中央値は882.5㎡である。中央館の平均は2,274.1㎡、分館は912.7㎡である。傾向としては、年々、大型化しており、中央館は1970年代から2010年代にかけて、2,085.9㎡から2,395.1㎡になっているが、分館は同時期、578.1㎡から1,145.5㎡となっており、こちらは約2倍に大型化している。

複合化はどうか。今後、公共施設等の新たな整備では、複合化の検討が進められることが予想される⁽⁸⁾。「公共施設等最適化事業債」で財政誘導もされている。『日本の図書館 統計と名簿』のデータによると、現用館の複合館（併設・複合）の割合は69.5%である。中央館、分館の別は、それぞれ55.7%、79.3%であり分館の方が複合館は多い。1970年代以降を10年ごとにみると、61.8%（1970年代）、60.6%（1980年代）、68.1%（1990年代）、77.4%（2000年代）、83.3%（2010年代）であり、2000年代以降は、約8割が複合館であることが分かる。

最後に、耐震化である。1981年の建築基準法改正により、同年5月以前に着工した大規模建築物は、耐震診断をして、結果によっては耐震改修が必要になる。1981年以前に竣工した図書館は、565館（17.3%）あり、多くの図書館が耐震診断を求められ、その中には耐震改修あるいは改築が必要なものも一定数あることが推測される。こうした図書館は2000年には819館、2010年には767館存在していた。このことから改築は

* 慶應義塾大学文学部

一定程度進んできたことを確認できるが、今後、これらの図書館のあり方が問題化してくるであろう。

3. 対応の方策

地方公共団体では、保有する公共施設等の総合管理計画策定とその実施が進められている。加えて図書館などの個別施設計画が策定され推進されつつある。推進において、文部科学省は点検・診断、計画策定、対策実施を「メンテナンスサイクル」と呼び、その実施により公共施設のライフサイクルコスト低減を目指している⁽⁹⁾。さらに、基本的考え方を3点示している。第一が、改築中心から長寿命化への転換である。これまで、図書館は躯体部分の物理的耐用年数に至らなくても、機能的耐用年数に至れば、つまり、図書館としての機能発揮が難しいと判断されれば、改築等となることが多かった。しかし、今後は、図書館の長寿命化を図りつつ、長い期間、使用することが前提となる。第二は、「事後保全」から「予防保全」への転換である。施設・設備の不具合が判明してから対応をとるのではなく、定期的に点検を行い、必要に応じて予防的対策をとり、不具合を未然に防止するというものである。第三が中長期的な維持管理等に係るトータルコスト縮減と予算平準化である。長期的視点から地方公共団体の公共施設全体の経費をバランスさせていくことが目指される。

公共施設等総合管理計画、さらには個別施設計画の策定では、法令等により住民の合意を得るための特別な手続きが定められているわけではない。しかし、図書館の場合、図書館法第14条⁽¹⁰⁾で、運営等に関する図書館協議会への諮問について言及されていることに留意する必要がある。仮に図書館を廃止、移転するといった運営に関わる重要案件は、条例改正前に諮問等を求めるべきである。それに留まらず、市民利用が活発な施設であることを考えれば、市民への丁寧な説明と納得を得る努力が求められる。例えば、東京都多摩市では、中央図書館整備とあわせて7館のうち4館を廃止する計画を2013年に発表した⁽¹¹⁾が、市民からの強い反対があり、その廃止は一旦取りやめとなった⁽¹¹⁾。住民への丁寧な説明と腰を据えた対話が求められる。

3.1 点検・診断

メンテナンスサイクルでは、まずは「点検・診断」が求められる。建築基準法⁽¹²⁾第12条等において定期点検が義務付けられる建築物はあるが、図書館によってはそれを免れているものもある。しかし、同法第8条1項はすべての建築物の所有者に建築物の維持管理の努力義務を課しており、文部科学省は図書館を含むすべての建築物の設置者に有資格者による専門的な定

期点検を要請している⁽¹³⁾。この際、仮に不具合が見つければ、計画において対策の実施時期を明確にし、経費を計上することになる。

東京都渋谷区の渋谷図書館は2022年3月に閉館した。施設の状態について区は「安全性が確保できないほど老朽化」が進んでいたと述べている⁽¹⁴⁾。この図書館の竣工年は1977年であり、閉館時45年の建築物である。区議会議員による視察から、ボイラーの故障、多くの箇所での漏水、タイルの剥がれ落ちなどにより区民利用に供することはできないとされている⁽¹⁵⁾。このことについて問われた区の担当者は区議会で「長寿命計画をきちんと立てていれば、このような事態に陥らずに、ある程度計画的にきちんと改修を加えられたのではないか」⁽¹⁶⁾と答弁している。計画に基づく点検・診断と維持管理の重要性を物語る事例である。例外的な事例に思われるかもしれないが、点検・診断等が不十分な図書館は意外に多いのではないだろうか。

3.2 修繕・改修

「点検・診断」をする中で、必要に応じて不具合の箇所を「修繕」することになる。また、「長寿命化改修」「大規模改修」を行い、機能・性能を高め長期間の使用を図ることも行われる。図書館の個別施設計画の中には、機能回復の改修と機能向上の改修を組み合わせで実施するところも多い。

こうした改修において、「公共施設等総合管理計画の策定にあたっての指針の改訂等について」⁽¹⁷⁾は、留意すべき事項をいくつか挙げている。ここでは図書館と関係することとして3点触れておきたい。第一が、バリアフリー化・ユニバーサル化である。政府は「ユニバーサルデザイン2020行動計画」を策定し、改修によるユニバーサルデザイン化を推進している⁽¹⁸⁾。第二は、脱炭素化の推進である。環境に配慮した図書館は日本に限らず求められている。そうした図書館はグリーンライブラリー（CA1797参照）と呼ばれ、国際図書館連盟（IFLA）は「グリーンライブラリー賞」（Green Library Award:E2080参照）を授与している。第三として、図書館に特に重要な留意点を挙げたい。それは、利用需要の変化、図書館の文脈でいえばニーズの変化、資料の変化を踏まえての対応である。これまでは、そうした変化に対応するためには改築されることが多かったが、今後は、物理的耐用年数を視野に入れて、改修の方法・内容について知恵を絞らなければならない。

「長寿命化改修」は物理的耐用年数をできるだけ延ばすために実施される。日本建築学会は、構造等により標準的な目標耐用年数を示しているが⁽¹⁹⁾、長寿命化改修と予防保全等により、それを可能な限り延ばすこ

とを目指す図書館も見られる。例えば、さいたま市⁽²⁰⁾、我孫子市（千葉県）⁽²¹⁾、岡山市⁽²²⁾などは個別施設計画で80年の使用を目指している。さきほど見たように、現時点では、竣工から60年以上経過した図書館は全体の1%にも満たないが、今後、そうした図書館が増えていくことが予想される。

浦安市（千葉県）は、開館後35年を迎えた2018年に大規模改修を実施した。これにより施設の長寿化（30年間の使用を予定）を図るとともに、利用形態の変化や市民ニーズの多様化・高度化への対応を行った。規模としては22億円を超える事業であり、市の実施計画事業として実施された。事業開始に際してはプロジェクトチームを発足させ、13図書館への視察、4回にわたる市民アンケートなどにより改修コンセプト、大規模改修事業基本計画をまとめていった。検討事項には、閲覧スペースの拡充、電動集密書架導入、什器選定、休館中のサービスなどがある。こうしたプロセスをまとめた「浦安市立中央図書館大規模改修事業記録集」⁽²³⁾は大規模改修の実態を知る上で貴重な資料である。

3.3 改築・廃止等

さきほど述べたように、旧耐震基準のもと設置された施設は耐震診断をして、改修が必要となれば耐震改修をする。しかし問題は、そうした建物は2022年時点において、すでに竣工から40年以上経過していることである。耐震改修が可能なのか、耐震改修をしてその後、何年使用できるのか等課題は多い。こうしたことから、耐震改修をせず、改築、廃止等の判断がされることもある。

埼玉県では、県立図書館の耐震性能が不十分であること、施設が老朽化していること等もあり、新たな図書館を建設する計画が2005年に策定された。その後、久喜図書館（1980年竣工）は県立図書館のうち利用が最も多いことから、耐震補強をして存続することとなった。近隣自治体から存続の要望書が出されたことも影響した可能性がある。一方、浦和図書館（1960年竣工）はさいたま市の図書館との機能重複が多いこと、利用が減少していること等を理由に、耐震補強をせず2015年に廃止された。このように耐震改修が必要な施設の使用継続の判断は、図書館整備の計画、その実現の時期、市民要望などが複雑に絡み合い難しいものとなる。

施設を更新する場合、既存の施設を廃止して、位置、規模ともほぼ同程度のものを改築する場合もあれば、他の場所に全く新たな施設を建築することもある。また、既存施設、たとえば商業施設や複合施設を転用することもあり、その場合は、積載荷重、柱、壁などの

制約が出てくる。歴史的建築物の用途変更（E2440参照）の事例として、北九州市の戸畑図書館がよく知られている⁽²⁴⁾。近年、こうした更新では複合化が推奨されていることから、単独の施設ではなく、複合施設になることが多くなるであろう。複合化により、ついで利用ができたり、一度に用事が済んだり、利用者にとってメリットもあるが、兼務による職員の削減、施設運営上の制約なども指摘されている⁽²⁵⁾。近年の複合化については、文部科学省が「社会教育施設の複合化・集約化」⁽²⁶⁾の事例を公開している。また、成功事例として、紫波町（岩手県）はよく取り上げられている⁽²⁷⁾。複合化による運営のノウハウを蓄積して、よりよい図書館づくりを行うことが肝要である。

施設を更新せず廃止することもある。耐震性能の不足、コンクリートの状態、利用の少なさなど様々な状況が関係して廃止される。図書館を廃止する場合、全域サービス網確保のため、何らかの形で代替サービスを検討することになる。近隣に図書館があればいいが、なければサービスポイントの設置などが考えられる。しかし、これらの対応の多くでは通常の図書館と比較して市民の利便性は大きく低下したり利用が制限されたりする。市民全体の公平な利用、地域における人々の移手段の状況等、検討事項は多い。新館設置時と同様、地域計画を策定して全域サービス網の整備を目指す必要がある。

4. まとめ

本稿では、最近の図書館の整備状況を確認したあと、図書館整備のあり方について、公共施設等総合管理計画および個別施設計画などを中心に図書館で予想される対策を見てきた。今後、これらの計画実施が進むことで、予防保全により図書館を長期にわたって使用していくことが当たり前になるであろう。図書館のあり方はこれまでも変化してきた。「図書館は本の場所である」⁽²⁸⁾ことを基本としながら、1990年代以降は、滞在交流型、長時間滞在型を謳う図書館が多く生まれた。近年は、サードプレイス、場所（あるいは居場所）としての図書館のあり方も注目されている。

これまで図書館は新たに施設を整備することによりニーズ対応、機能向上を図ってきた。しかし今後は、大規模改修等により対応していかなければならない。この点は、図書館界にとって極めて重要な点である。既存の建物を活かしながら、常に変化するニーズをいかに取り込んでいくか、研究面、実践面での取組みが求められる。

(1) 総務省．「3 公共施設等の適正管理の推進(1)公共施設等総合管理計画及び個別施設計画の策定」．平成30年版地方財政白書．2018.

- https://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/hakusyo/chihou/30data/2018data/30czb03-03.html, (参照 2022-09-20).
- (2) インフラ老朽化対策の推進に関する関係省庁連絡会議。インフラ長寿命化基本計画, 2013, 18p.
<https://www.mlit.go.jp/common/001040309.pdf>, (参照 2022-09-20).
- (3) 総務省. 公共施設等総合管理計画の策定にあたっての指針, 2014, 6p.
https://www.soumu.go.jp/main_content/000287574.pdf, (参照 2022-09-20).
- (4) 文部科学省. 文部科学省インフラ長寿命化計画(行動計画), 2021, 32p.
https://www.mext.go.jp/content/20200814-mxt_kouhou02-000009392_02.pdf, (参照 2022-09-20).
- (5) 図書館界では日本図書館協会図書館施設委員会などがこの問題に取り組んできた。例えば以下の文献を参照。
日本図書館協会編. 公共施設マネジメント計画と図書館(図書館建築研修会 第39回; 2017年度). 日本図書館協会, 2018, 135p.
また、植松は図書館施設改善のあり方をまとめている。
植松貞夫. 総論: 図書館の成長・変化に対応した施設改善 使い続けられる図書館のために. 情報の科学と技術, 2005, 55(11), p. 468-473.
https://doi.org/10.18919/jkg.55.11_468, (参照 2022-09-20).
- (6) 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. 日本図書館協会, (各年版).
- (7) 日本建築学会編. 建築物の耐久計画に関する考え方. 日本建築学会, 1988, 216p.
- (8) 総合教育政策局地域学習推進課. “社会教育施設の複合化・集約化”. 文部科学省.
https://www.mext.go.jp/a_menu/shougai/gakugei/1387273.htm, (参照 2022-09-20).
- (9) 文部科学省. 前掲.
- (10) “図書館法(昭和二十五年法律第百十八号)”. e-Gov.
<https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=325AC000000118>, (参照 2022-09-20).
- (11) 大橋慶一. 地域図書館をなくさないで! 多摩市の市民運動. 月刊社会教育, 2016, 60(6), p. 32-39.
- (12) “建築基準法(昭和二十五年法律第二百一号)”. e-Gov.
<https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=325AC000000201>, (参照 2022-09-20).
- (13) 文部科学省. 前掲.
- (14) 白井亨佳. 渋谷区 図書館閉館案に議会紛糾 11月に初議題. 読売新聞. 2021-12-09, 朝刊[東京], p. 25.
- (15) “令和4年2月定例会(第1回)03月25日-06号”. 渋谷区議会会議録検索システム.
https://ssp.kaigiroku.net/tenant/shibuya/SpMinuteBrowse.html?tenant_id=394&view_years=2022, (参照 2022-09-20).
- (16) “令和3年12月総務委員会(12月01日)-35号”. 渋谷区議会会議録検索システム.
https://ssp.kaigiroku.net/tenant/shibuya/SpMinuteBrowse.html?tenant_id=394&view_years=2021, (参照 2022-09-20).
- (17) 総務省. 公共施設等総合管理計画の策定にあたっての指針の改訂等について, 2022.
https://www.soumu.go.jp/main_content/000808222.pdf, (参照 2022-09-20).
- (18) ユニバーサルデザイン2020関係閣僚会議. ユニバーサルデザイン2020行動計画, 36p.
https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tokyo2020_suishin_honbu/ud2020kkkaigi/pdf/2020_keikaku.pdf, (参照 2022-09-20).
- (19) 日本建築学会編. 前掲.
- (20) “さいたま市図書館施設リフレッシュ計画”. さいたま市, 2021-06-14.
<https://www.city.saitama.jp/003/002/008/005/p082068.html>, (参照 2022-09-20).
- (21) 我孫子市. 我孫子市民図書館長寿命化計画(個別施設計画), 2020, 9p.
<https://www.city.abiko.chiba.jp/shisei/keikauhoushin/shogaigakushu/tosyokan-tyojyumyo.files/tosyokan-tyojyumyo.pdf>, (参照 2022-09-20).
- (22) 岡山市教育委員会生涯学習部中央図書館. 岡山市公共施設等総合管理計画個別施設計画(図書館), 2018, 8p.
<https://www.city.okayama.jp/kurashi/cmsfiles/contents/0000009/9006/shisetsu.pdf>, (参照 2022-09-20).
- (23) 浦安市立図書館編. 浦安市立中央図書館大規模改修事業記録集, 2021, 35p.
<http://library.city.urayasu.chiba.jp/about/magazine/daikibo.pdf>, (参照 2022-09-20).
- (24) 次世代公共建築研究会リノベーション・コンバージョン部会. 公共建築のリノベーション・コンバージョン: 個別解を導くためのガイドブック. 建築保全センター, 2018, 196p.
- (25) 植松貞夫. 近年の複合施設内の図書館の傾向. 図書館雑誌, 2016, 110(4), p. 210-213.
- (26) 総合教育政策局地域学習推進課. 前掲.
- (27) 文部科学省. 文教施設における個別施設計画の策定等について, 2020, 5p.
<https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/special/reform/wg6/20201110/pdf/shiryou1-2.pdf>, (参照 2022-09-20).
- (28) 植松貞夫. 図書館施設論. 樹村房, 2014, 190p.

[受理:2022-11-08]

Matsumoto Naoki

Comprehensive management plan of public facilities and maintenance of public library facilities

著作権法で認められる場合以外で、視覚障害その他の理由でこの雑誌を活字のまま読むことのできない人の利用に供するために、著作権者の許諾が必要な方は、国立国会図書館まで御連絡ください。

連絡先 国立国会図書館 関西館図書館協力課
住 所 〒619-0287
京都府相楽郡精華町精華台8-1-3
電話番号 0774-98-1449