

# アメリカ合衆国における カウンティ・ライブラリーの発展

高 島 涼 子

## 目 次

### は じ め に

1. カウンティ・ライブラリーの定義
2. カウンティ・ライブラリーの発展
3. カウンティ・ライブラリーにおける州立図書館の役割
4. システムとしてのカウンティ・ライブラリー

### は じ め に

ソーシャル・ライブラリーからパブリック・ライブラリーへの移行は既に周知のことであるが、19世紀半ばから発展したパブリック・ライブラリーとは、通常、city library〔自治体が設立した図書館〕を指し、人々の多く集まる都市部を中心に発達してきた。<sup>1</sup>

最近でも1984年のアメリカ合衆国の人口約2億3千6百万人のうち8千5百万人が人口希薄地域(rural community; 人口2500人に満たない地域を指す。<sup>2</sup>)に住んでいる。もちろんこうした地域に公立図書館はなく、このような地域に住む人々は、図書館サービスを受けるためには、時には80km離れた人口2万5千人程度の町まで行かなければならない。

こうした状況にもかかわらず、いわば図書館の理想である、どのような辺鄙な土地に住んでも—その辺鄙さは日本人には想像を絶するものであるが、—必要な資料や情報を必ず入手できる図書館サービス・システムを確立しようとするアメリカ合衆国の図書館政策は、未だ発展途上にあり、多くの問題を抱えているとはいえ、賞讃に値する。人口希薄地域における図書館サービスを可能ならしめた一つの存在がカウンティ・ライブラリーである。

図書館空白地域を解消するための法律としては、LSA (Library Services Act: 図書館サービス法、1956) があり、多くの業績を挙げたが、カウンティという地方行政の一単位を使つての図書館であるカウンティ・ライブラリーは、20世紀初頭からその歩みを始め、さまざまに姿を変え、サービスのあり方を摸索しながら、現在に至っている。LSAは、カウンティ・ライブラリー運動の一つの頂点をなすものといえる。本稿は『図書館情報学事典』(*Encyclopedia of Library and Information Science*)のカウンティ・ライブラリーの項<sup>4</sup>を主な資料として、カウンティ・ライブラリー運動の一端を追うものである。

なお、カウンティ・ライブラリーの訳語であるが、「カウンティ図書館」(『ALA 図書館情

高 島 涼 子

報学辞典』丸善、1988年)、「郡立図書館」(『学術用語集 図書館学編』文部省、1981年『図書館情報学ハンドブック』丸善、1988年)の二つがあるが、本文で述べるように、形態、組織等に何種類かがあり、独立した建物を持った存在ばかりではなく、さらに図書館システムとも呼ぶべきものもあり、そのままカウンティ・ライブラリーとした。

### 1. カウンティ・ライブラリーの定義

『ALA 図書館情報学辞典』には次のように定義されている。

- i) 郡の全体または一部の利用のために郡の税金で維持される無料公共図書館〔フリー・パブリック・ライブラリー〕で、独立の機関として設立されるか、市町村立その他の図書館と統合して設立される。
- ii) 図書館サービスを契約によって郡に提供する市町村立その他の図書館。

『図書館情報学ハンドブック』の定義は次の通りである。

米国の50州は、3000余りの郡に分かれている。この郡が郡内のすべてまたは一部の住民に対してサービスを提供する無料公共図書館〔フリー・パブリック・ライブラリー〕。図書館費は、サービスの提供を受ける区域内の住民に対する課税でまかなわれている。(公共図書館の項参照。pp.185-188)

L.ハロッドの『図書館員のための用語集』(*Harrod's Librarian's Glossary and Reference Book* 6th ed., c1987) は、

A library provided to supply the reading needs of people dwelling in a county. In America, a free public library service provided county residents and financed from county tax funds; it may be administered as an independent agency or in co-operation with another library agency.

(カウンティに居住する人々の読書ニーズを満たすために設けられている図書館。アメリカでは、無料公共図書館《free public library》サービスが、カウンティの住民に提供され、財政的にはカウンティの税金でまかなわれている。独立した図書館として管理、運営されている場合もあるし、他の独立した図書館との協力によって、管理、運営されている場合もある。)

と定義している。

この三つの定義は、細部に多少の違いはあっても、大体は共通している。郡内に住む住民をそのサービス対象としていること、無料公共図書館(a free public library)であること、独立した機関の場合もあるし、そうではなく、市町村立図書館と契約をかわして、郡内にサービスを実施していく場合もあること、などがこれらから明らかである。<sup>5</sup>

その実体を、『図書館情報学辞典』からみていく。まず定義は次のようになっている。

a public library organized as a department of county government, in many respects it corresponds to a city library, since both have the same service objectives and

standards.

(郡政府の一部門として組織されたパブリック・ライブラリーで、多くの点で市立図書館《city library》に該当する。両者とも、同じサービス目標や規準を持っている。)

さらに続いて、カウンティ・ライブラリーの特徴は、サービス対象地域の広さであり、サービスの窓口が市立図書館などよりは変化に富んでいるとしている〔例えば、一般家庭や学校、郵便局に蔵書をおいたりする〕。郡の広さは各郡でさまざまであり、気候、経済状態、人口密度も郡によってさまざまである。そして、これらの要素が図書館サービスのあり方や方法に大いに関係するのである。この広大な区域をサービス対象とするパブリック・ライブラリー・システムには多くの型があって、すべてを含む一般的な用語はない。

地域公立図書館 (district public library) や学校区図書館 (school-district public library)、また契約に基づいて当該市の行政区域外にもサービスをする市立図書館はあった。ニューイングランドでは、州立図書館が市やタウンシップを通して図書館空白地域へのサービスを実施した。

カウンティ・ライブラリーは、その郡の状態に左右される。南部の州では、郡は州政府の強力な下位単位である。西部には、いくつかの東部の州よりも広大な郡があり、一方中西部のいくつかの州では、郡の数は非常に多く、かつ小さなものが多い。

基本的には、郡は、州政府の行政区域であり、州の下位区分であり、州からの要請でサービスを提供している母体である。そして一般的には、郡の住民が求めるサービスを、財政措置がとられた場合に、郡当局がそのサービスを提供するのである。大都市を区域内に持つ郡は、その大都市の自治体が提供しているのと同じサービス (municipal type services) を行っている。

将来に向けての重要な点としては、郡という行政単位がもつ柔軟性によって、経済の変動及び人口の増加に対応できるということである。以上のような特徴によって、カウンティ・ライブラリーは、よりすぐれた管理形態、プログラム、財源確保を確立する努力の中で、中核的な位置を維持してきた。カウンティ・ライブラリーは、全国的な規模で図書館サービスを実施拡大していく基礎となっている。

## 2. カウンティ・ライブラリーの発展

既に述べたように、カウンティ・ライブラリーは、図書館空白地域に住む人々に対しての図書館サービスを実施するために考え出された図書館である。このことは、カウンティ・ライブラリーの発展の歴史をたどることによって明白となる。

1898年、オハイオ州ヴァン・ワート郡 (Van Wert County) で、税で維持され、郡全域をサービス区域とする最初の図書館ブラムバック・ライブラリー (Brumback Library) の誕生が州議会で承認された。この図書館はもともとヴァン・ワート市に寄贈されたものであったが、市及び郡の住民からなる理事会で管理・運営された。

他にオハイオ州の例では、ハミルトン郡 (Hamilton County) とシンシナティ市が単一の

高 島 涼 子

サービス区域となった例、キャホガ郡 (Cuyahoga County) とクリーブランド市との契約による提携 (後に分離している) があげられる。また、オレゴン州では、ポートランド公立図書館とマルトノマ郡 (Multnomah County) が市と郡の税金でカウンティ・ライブラリーを始めている。1906年に、ポートランド市立図書館は郡庁と契約を交わし、市立図書館の蔵書を郡内のいくつかのサービス拠点において、郡の住民が利用できるようにした。

これらは、既存の図書館を中心にしてサービスを開始する例で、このような場合は、市立図書館のサービスを市外へ拡大する形をとる。当初このような方法は、単純かつ明快のように考えられたが、経費やサービス政策の点で問題が起き、契約は修正されなければならなかった。

ミネソタ州のミネアポリス市とヘネピン郡 (Hennepin County) は、それぞれが独自の図書館を持ちながら、契約関係に入った。長い歴史を持っているミネアポリス市立図書館は、ヘネピン郡のために、ごくわずかの経費で、郡の住民に場所とサービスを提供することによって、便宜を図ってきた。それぞれの図書館には独自の理事会があり、合同理事会は共通の問題を討議した。この郡はミネアポリス市よりも人口の増加が早く、両図書館の関係や経費の問題の点で、複雑な問題が生じてきた。

要約すれば、カウンティ・ライブラリーのサービスは、契約による既存の図書館を通して、あるいは直接郡当局を通してなされた。そして、サービス及び課税区域が郡全域にわたる場合、市が加入するかしないかはその市の選択に任される場合があった。市主導であれ、郡主導であれ、サービス区域の設定は、市側によって変更可能であった。市やその他の地域が脅威を感じるほどの人口の増加をみせる郡の場合、カウンティ・ライブラリーは、毎年修正される税率によってサービスがなされる、極めて複雑な行政組織となったのである。

20世紀初頭のカウンティ・ライブラリー運動は、孤立した、自然発生的な現象ではなく、農業地帯での生活条件を改善することに深い関心を抱いた結果の産物であった。1925年当時でさえ、都市部以外に住む人々にとって、利用できる図書はしばしば学校区図書館の書架に並んでいる図書のみであった。<sup>6</sup> 1920年には人口2,500人以下のコミュニティに住む人口は5,100万人で、当時の総人口の半数にのぼった。(1984年では35%)

1914年頃までに57のカウンティ・ライブラリーが設立されていた。その内訳は次の通りである。

カリフォルニア州	22
ミネソタ州	11
ワイオミング州	9
オハイオ州	8
オレゴン州	3

イリノイ、インディアナ、メリーランド、ミズーリ州 各1

なお、前述したように、ニューイングランドの諸州は直接州立図書館がサービスを行っている。いずれにせよ、図書館事業の目標は、国内全域にわたるサービスであり、カウンティ・ライブ

ラリーはその重要な一つのステップであることは否定できない。

### 3. カウンティ・ライブラリーにおける州立図書館の役割

カウンティ・ライブラリーのサービスの基本は、

- (1) 強力な州立図書館の管理機関
- (2) 現実的なカウンティ・ライブラリーのための立法
- (3) 十分な財源

の三つからなっている。特に重要なのは、カウンティ・ライブラリーと州立図書館との関係である。

州立図書館は、その規模、能力、有効性といった点ではさまざまに異なっているが、一般的な機能は共通している。州機関は次のような方法をとることによって、地域の図書館サービスの改善を図っている。

1. 施設の新築計画
2. 州内の図書館へのサービスの提供
3. 図書館統計の収集と配布

強力な指導力を持つ大きな、人口増加を続ける州の場合、州立図書館では、上記の他に、調査や研究、諮問回答サービス (consultation service)、ワークショップの開催、会議などが加わる。このような努力は、パブリック・ライブラリー・サービスの発展に、特に、地域の資料を収集、保存している機関に、強く影響を与えた。カウンティ・ライブラリーの発展は、州立図書館及び州の諸機関の指導性と計画性にかかっているととも言えるのである。

カウンティ・ライブラリー運動に携わった人々の代表として、ニューヨーク州のメルヴィル・デューイ (Melvie Dewey) とカリフォルニア州のジェイムズ・L. ギリス (James L. Gillis) が挙げられる。

彼らは、州の全域にわたる図書館サービスの計画を実現させる具体的な考えで、それぞれの州を他の州に先んじるものとしたのである。ニューヨーク州立図書館は、1892年に最初の巡回文庫 (traveling libraries) を過疎地域のコミュニティに送った。カリフォルニア州では2、3年遅れて実施された。他の州もこの方法に習い、今もこの直接のサービスを続けている州が2、3ある。しかし、カリフォルニア、ニューヨーク、その他の州は、より強力なサービスが地域レベルで可能であるとして、巡回文庫は中止した。

郡は絶好の課税及びサービス基盤であり、他の政府機関との関係においても州に属している郡は、新しいサービスを始める最も理論的な単位であった。市町村立図書館の政策と財源の問題における自律性は、州法の中で保証された。

カウンティ・ライブラリーの組織者は、公の会議、私的な団体、教員の研修会、郡理事会などへ出かけていき、カウンティ・ライブラリーの特色を説明し、設立に関する法律の概要を話し、サービスの経費を試算した。また、カウンティ・ライブラリーと州立図書館や既存の市立

## 高 島 涼 子

図書館との関係、カウンティ・ライブラリーの司書の資格、学校へのサービスについても言及した。

多くの州で、実験図書館 (demonstration libraries) が設置され、カウンティ・ライブラリーのサービスを享受する利点を立証した。ルイジアナ州では、1926年にこの計画を実施し、サービスを要望する地元の強い支持を得た。テネシー州とケンタッキー州でも同様であった。資料と職員の給与は、実験段階時には州から支給された。実験期間が終了すると、カウンティ・ライブラリーの設立に関しての投票が行われた。サービスの価値は、図書館の存在自体が語ったのである。投票者や納税者は、いつも納得させられたわけではなく、実験は画一的に成功を収めたわけでもなかったが、この実験は、市立図書館の設立を必要としなかったことは、指摘しておかなければならない。

市町村立図書館は、自治体の自律性のある組織で、その設立当初から、州の関与は最小限度におさえられてきたのに比較して、カウンティ・ライブラリーは、法的にも活動上も、州機関と密接な関係を保ってきた。カウンティ・ライブラリー設立の法律は、州機関にある程度の権限と間接的な管理機能を与えたのである。

カウンティ・ライブラリーの成功の多くは、それが設立された地域での法律の力に帰する。1911年のカリフォルニア・カウンティ・フリー・ライブラリー法 (The California County Free Library Law of 1911) は、この種の法律の先駆となり、多くの州またいくつかの外国で追随されるものとなった。

原案はカリフォルニア諸郡と州議会とに深いつながりを持つ、ジェイムズ・L・ギリスによって起草された。起草に際しては、州のすべての郡への、法律の条文一つ一つの適応に関して、詳しい分析がなされた。この法律の持っている政治的賢明さと洞察力は、すべてのカウンティ・ライブラリーの管理者とこれに関与するその他の行政当局者に明白であった。他の州が適用を検討し、それぞれの州に応用させていった特色を持っているカリフォルニア法の重要な点は、カウンティ・ライブラリーの館長の保証、州立図書館の管理支援サービス、責任の明白な所在、そして、郡理事会、州立図書館、カウンティ・ライブラリー館長の権限の明記にあった。その他には、カウンティ・ライブラリーのサービス及び課税地域とサービス対象となる地域への課税に関して、柔軟性を持っていたこともあげられる。

州立図書館長はカウンティ・ライブラリー館長の年次会議を主催しなければならず、カウンティ・ライブラリー館長はその出席を義務づけられていた。カリフォルニア州立図書館の用意した形式で、次の事項に関しての詳しい情報がそれぞれのカウンティ・ライブラリーから報告されなければならなかった。

- (1) 人口、収入、支出
- (2) 図書及び非図書資料の所蔵状況、開館時間、非居住者の利用状況
- (3) 貸出
- (4) 人事及び労働条件

#### (5) 専門職の給与

このような様式で、市立図書館から、また、大学図書館、専門図書館からも報告された。市立図書館、大学図書館や専門図書館が報告するか否かは自由であった。この報告書は、いくつかの州でも見ならわれた。

アメリカ合衆国でのカウンティ・ライブラリー運動の成長に寄与した数々の要因の中で、ALA と各州の図書館協会の働きには特に注目しなければならない。設立当初の ALA は大都市の問題を抱えていたが、1900年代に入って、司書や広域サービスに従事する図書館員の数が増加するに従って、カウンティ・ライブラリーに取り組む体制が整えられた。数十年間にわたる、委員会での研究、ワークショップ、調査、グループ会議を通して信頼に値する文献が生まれた。これらの多くがカウンティ・ライブラリーの発展に影響を与えたのである。

また、十分な財源の確保が図書館サービスの不変の問題であった。カウンティ・ライブラリーや公立図書館運動の初期の時代に、結局は州や連邦政府からの援助を引き出す動きがみられたのである。連邦レベルの LSA が採択される以前に17州ではパブリック・ライブラリーに州の援助金を拠出していた。こうして、連邦計画が実施されていった。この計画に要した総額 5,317,864ドルのうち、カウンティ・ライブラリーはそのわずか25%を受け取り、4%が地域図書館及び複数のカウンティ・ライブラリーのために加えられた。LSA の規準に従って、多くの州で総合基本計画が発展を遂げた。この分野に特に力を入れて活発な動きをみせているのは、オハイオ、オレゴン、ペンシルヴァニア、ミシガン、ニューヨーク、そしてカリフォルニアの諸州である。

#### 4. システムとしてのカウンティ・ライブラリー

1956年の LSA 成立によって連邦政府の図書館サービス担当局 (the Library Services Branch of the Office of Education) は活発な活動を展開した。LSA 成立の目的である人口希薄地域への全国的なサービスは、認可に要する条件を満たし、計画を発展、管理していくのに、州の協力を必要としていた。国内最大の州であるニューヨーク州とカリフォルニア州の二州は、迅速に反応した。

しかも、州の状況によって LSA による計画も一定ではなかった。ある州では、市の投票による参加があったりして、カウンティ・ライブラリーが、単独あるいは複数で設立された。他の州では、郡のある地域が統合してサービス管轄区域を形成した。弱小単位は協同することにより、より強力なサービスと豊富な蔵書を持つことができたのである。

LSA による計画が実施された最初の年は、人口希薄地域へのサービスが強調され、カウンティ・ライブラリーは新たな注目の的となり、この法律の恩恵を受けるための条件を満たさなければならなかったもので、新たな挑戦をうけることになったのである。カウンティ・ライブラリーは強化された。移動図書館は、それまで全く行っていた事がなかったところへ初めて行った。より多くの実験図書館が開設され、契約はより大きな市立図書館と結ばれるようになった。

1964年の LSCA (Library Services and Construction Act; 図書館サービス・建築法) 連邦議会通過により、連邦政府及び州からの補助はさらに増額された。

人口の増加、より発達した交通手段による人口の移動とコミュニケーションの発達は、伝統的な市と郡の境界線を時代遅れのものとした。図書館サービス計画は、作為的な行政区域によってではなく、自然のままの区域を対象としたので、図書館の蔵書と建物は再構成されなければならないとなった。

パブリック・ライブラリー全国計画が実現、発展していく上で、図書館システムという概念は根本的なものであった。図書館システムのねらいは、大きなサービス区域の中でのすべての図書館間の協力にある。これは市立図書館、カウンティ・ライブラリー、大学図書館、専門図書館をすべての人々に開放することを意味している。

システムには次の三つの基本的な型がある。

(1) 単一の自治体、郡または地域の図書館で、可能ならば地域の分館を含む多数のサービス拠点、特别人事、豊富な所蔵図書センターを持つ。統合システム (consolidated system) と呼ぶ。

(2) 連合システム (federated system)

自律している地域の図書館を統合し、図書館理事会の下でサービスを行う。契約を基盤としたシステム・サービスを行う。

(3) 協力システム (cooperative system)

公立図書館のグループを一緒にして、それぞれの図書館を代表する図書館長会議の下で、中央館が計画やサービスを遂行する。会員の図書館は自立しており、独立した存在として、従来地域へのサービスは続行する。

以上三つのタイプは、補助金を基に、システムの規準に合致した、独自のサービス計画や建設計画を持っている。ロスアンジェルス郡図書館 (Los Angeles County Public Library) は統合された単一の図書館システム (consolidated single library system) の最初の図書館である。この図書館は地域及びコミュニティの分館設立のための補助金を獲得した。

連合システムの例としては、ニューヨーク州パイオニア図書館 (New York State's Pioneer Library) がある。パイオニア図書館は五つのカウンティ・ライブラリーとそれぞれの分館及び会員となった区域のサービス地点から成る。独立した図書館管轄地域を持ち、メンバー全員がロチェスター市と、明細に記述された主要なサービスに関しての契約を交わした。連合体としては、単独の管理責任者を持たず、モンロー・カウンティ・システムのディレクター—ロチェスター市立図書館長と同一人物—によって、効果的に調整がなされる。図書館の計画は、図書館理事会が共同してあたる。

協力システムの例には、the North Bay Cooperative Library System in California (1960年設立) がある。このシステムは、五つの郡と12の市立図書館から成る。図書館長会議は会員となった図書館を代表するものとなり、任期を一年とする議長と副議長を選出する。会議は、



管理者を任命し、管理者は職員を任命する。職員は全員有給雇用である。本部の建物の維持管理費は州、連邦政府そして地域が負担する。選書、図書の装備、参考業務、図書館間相互貸借、統一参考図書目録の作成や特殊専門分野の逐次刊行物の提供といったサービスが行われた。さらに、図書館費やサービスの評価、そして、特別な問題に関する共同研究などもなされた。

以上、かなり大雑把にカウンティ・ライブラリーはどういうものであるかを見てきた。州によって、また郡によってさまざまな姿をみせるカウンティ・ライブラリーを一般的な形としてとらえることはなかなか困難である。しかし、その根底にある、図書館空白地域へのサービスという目標は、現代の日本にとっても無縁ではあるまい。そして、連邦政府、州、郡といった、日本の行政組織とは全く異なった形体もさることながら、住民一人一人の投票によってカウンティ・ライブラリーの設立が決定されるという事実も指摘されなければならないであろう。本稿はとりあえず終了するが、今後、特定の州をとり上げて、その州におけるカウンティ・ライブラリーの歩みを追っていきたい。

最後になって恐縮であるが、カウンティ・ライブラリーというテーマを提示してくださったことから始まり、資料の提供、本稿のご指導までいただいた川崎良孝先生に深く感謝したい。

#### 注

1. Held, Ray E. *The Rise of the Public Library in California*, Chicago, ALA, 1973. p.130.
2. 「世界国勢図会 1988-1989年版」国勢社 1987. p.99.
3. *The ALA Yearbook of Library and Information Services; a review of library events 1984, vol.10, [1985]*, Chicago, ALA, c1985. p.222.
4. Kent, Allen and Lancour, Harold ed. *Encyclopedia of Library and Information Science*, vol.6, Marcel Dekker, c1971. pp.254-268.
5. “public library” の訳語については、「図書館情報学ハンドブック」公共図書館の項 (pp.185-188)、及び「パブリック・ライブラリーの成立」ジェシー H. シェラ著 川崎良孝訳の訳者あとがきを参照されたい。本稿においては、現代の公立図書館を意味する場合 (1. 無料 2. 主に税で維持されている 3. すべての人々に無条件で開放されている、この三条件を満たしている場合) は、公立図書館と訳し、歴史的に過渡期にある場合、また、包括的な意味を持つ場合 (たとえば、public library system) は、パブリック・ライブラリーとした。
6. Long, Harriet Catherine. *County Library Service*, Chicago, ALA, 1925. p.8.