

第2章 考慮すべき環境変化

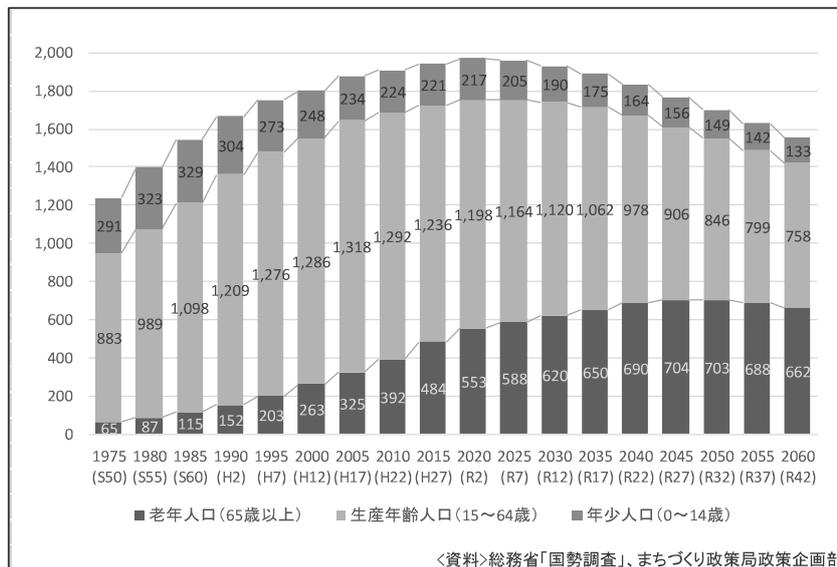
1 社会環境の変化

(1) 人口減少と少子高齢化の進行

我が国では、少子高齢化が急速に進展した結果、平成20年(2008年)をピークに総人口が減少しはじめており、人口減少時代¹を迎えています。

札幌市の人口も、間もなく減少に転じると推計²されており、今後は生産年齢人口の減少に伴う経済規模の縮小や税収の減少、社会保障費の増加、老朽化した都市基盤の更新需要の集中などが懸念され、市民の暮らしに大きな影響を及ぼすおそれがあります³。

図1 ■ 札幌市の人口の将来見通し（各年10月1日）



(2) 家族形態・地域社会の変化

さらに、我が国では夫婦と子どもの世帯が減少傾向にある一方で、単独世帯、夫婦のみの世帯、ひとり親と子どもからなる世帯の構成割合が増加傾向⁴にあり、札幌市では夫婦と子どもの世帯の減少が顕著という特徴⁵もあります。

また、近年の少子化、核家族化、都市化、情報化等の社会情勢の急激な変化や、人間関係、地域における地縁的なつながりの希薄化などを背景として『地域の教育力』が低下し、子どもたちを取り巻く環境にも大きな影響を及ぼしているとの指摘⁶があります。

¹ 「国勢調査」、「人口推計」【総務省】

² 「第2期さっぽろ未来創生プラン」【札幌市、令和2（2020）】

³ 「札幌市まちづくり戦略ビジョン・アクションプラン2019」【札幌市、令和元（2019）】

⁴ 「令和2年版厚生労働白書」【厚生労働省、令和2（2020）】

⁵ 「札幌市統計書 令和2年度版」【札幌市、令和3（2021）】

⁶ 「地域の教育力の向上を目指した本道における生涯学習の在り方～効果的な学習成果の活用方策の視点から」【北海道生涯学習審議会、平成21（2009）】『地域の教育力』は「住民自らが認識した地域の課題について、それを自ら解決し、地域としての価値を創造していくための力」と説明されている。

(3) 情報化・グローバル化の進展への対応

近年、情報通信技術の急速な進歩に伴い、生活のあらゆる場面で多様な情報に触れることが容易になり、情報通信機器の利用時間も増加傾向⁷にあります。

このような情報化の動きは、個々の業務の能率を向上させるだけでなく、新たな人間関係の構築など、社会に大きな変化をもたらしています。

また、生産年齢人口の減少、グローバル化の進展や絶え間ない技術革新などにより、社会構造や雇用環境は大きく、かつ急速に変化しており、将来の予測が困難な時代になっています⁸。

「デジタルトランスフォーメーション（DX：Digital Transformation）⁹」や「AI¹⁰」、「Society 5.0¹¹」といった考え方が広く知られるようになる中、2020年の新型コロナウイルスの感染拡大を契機として、非接触・リモート型の働き方への転換等、感染症リスクに対して強靱（きょうじん）な社会・経済構造の構築が求められており、そのためにも、身近では情報格差（デジタル・ディバイド：Digital Divide）の解消が必要と考えられます。

(4) その他の社会環境の変化

○ 持続可能な開発目標（SDGs〔エス・ディー・ジーズ〕）

平成27年（2015年）の「国連持続可能な開発サミット」で、「持続可能な開発のための2030アジェンダ」が採択され、「持続可能な開発目標（Sustainable Development Goals：SDGs）」が定められました。

SDGsは“誰一人取り残さない”という考え方のもと、それぞれ密接に関連した17のゴール（目標）を設定し、経済、社会、環境の三つの側面のバランスのとれた持続可能な開発を目指しています。

札幌市では、次世代の子どもたちが笑顔で暮らせる持続可能な都市「環境首都・SAPPORO」を将来像とし、環境、社会、経済分野の総合的取組を推進することでSDGs達成にもつなげていくこととしています¹²。

この計画では、様々な取組を通して、17の目標のうち、主に「4 質の高い教育をみんなに」、そして「10 各国内及び各国間の不平等を是正する」、「11 住み続けられるまちづくりを」、「16 平和と公正をすべての人に」、「17 パートナリシップで目標を達成しよう」の実現に寄与していきます。

⁷ 「令和元年度版 情報通信白書」【総務省、令和2（2020）】

⁸ 「教育の情報化に関する手引き」【文部科学省、令和元（2019）】

⁹ **デジタルトランスフォーメーション** ウメオ大学（スウェーデン）のエリック・ストルターマン教授が2004年に提唱した「ICTの浸透が人々の生活をあらゆる面でより良い方向に変化させる」との概念。「情報通信白書平成30年版」【総務省、平成30（2018）】

¹⁰ **AI** 《artificial intelligence》人工知能。コンピューターで記憶・推論・判断・学習など、人間の知的機能を代行できるようにモデル化されたソフトウェア・システム。【『デジタル大辞泉』小学館】

¹¹ **Society 5.0** 「第5期科学技術基本計画」ICTを最大限に活用し、サイバー空間とフィジカル空間（現実世界）とを融合させた取組により、狩猟社会、農耕社会、工業社会、情報社会に続くような新たな社会を生み出す変革を科学技術イノベーションが先導していくこと。【内閣府、平成28（2016）】

¹² 「第2次札幌市環境基本計画」【札幌市、平成30年（2018年）】

SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS



○ 新型コロナウイルス感染症と新しい生活様式

令和元年(2019年)12月に初めて検出された「新型コロナウイルス感染症(COVID-19)」は、その後世界中に拡大し、令和2年(2020年)5月には、専門家会議の提言を踏まえ、厚生労働省から、新型コロナウイルスを想定した「新しい生活様式¹³⁾」が提示されました。

全国の図書館でも臨時休館を含め、「図書館における新型コロナウイルス感染症拡大予防ガイドライン¹⁴⁾」を参考とした対応が取られましたが、この計画の策定時点では、完全な終息には至っておらず、引き続き感染予防対策などが必要とされる状況にあります。

2 読書環境の変化

(a) 成人の読書活動の状況

札幌市が令和2年(2020年)に実施したアンケートによると、読書が「好き」な成人は78.8%、1か月に1冊以上本を「読んだ」成人は55.1%で、10年前に実施した同様の調査¹⁵⁾との比較では、「好き」な成人に大きな変化はないものの、「読んだ」成人の割合が約15%低下したほか、年代が下がるにつれて、その傾向が強くなってきています。

読書をしない理由としては、「読む時間がない」が、「一般¹⁶⁾」でも「保護者¹⁷⁾」でも最も高く(52.5%、82.9%)、次いで「読みたいと思う本がない」や「読むのが面倒」が高い水準を示しており、特に「読む時間がない」との回答は、「一般」では30歳代が最も多くなっています。

このように、比較的若い世代の読書量には減少傾向が見られ、今後の子ども世代の読書活動に、同じような影響を与えることが懸念されます。

¹³⁾ 新しい生活様式 新型コロナウイルスの出現に伴い、飛沫感染や接触感染、さらには近距離での会話への対策をこれまで以上に取り入れた生活様式。【厚生労働省HP、令和3(2021)3月閲覧】

¹⁴⁾ 図書館における新型コロナウイルス感染症拡大予防ガイドライン 公益社団法人日本図書館協会が作成【令和2(2020)】

¹⁵⁾ 「読書活動についてのアンケート調査」【札幌市、平成21(2009)】

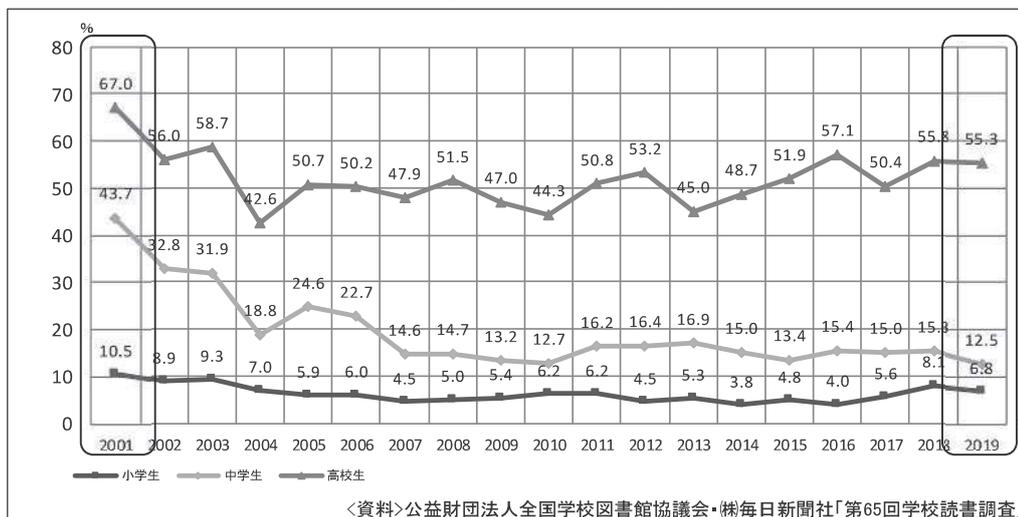
¹⁶⁾ 「読書活動についてのアンケート調査」報告書【札幌市、令和2(2020)】における、住民基本台帳から無作為抽出した「一般市民」のこと

¹⁷⁾ 「読書活動についてのアンケート調査」報告書【札幌市、令和2(2020)】における、市立の幼稚園・保育園・認定こども園の「保護者」のこと

(2) 子どもの読書活動の状況

全国の1か月間に本を1冊も読まなかった子どもの割合（不読率）の推移¹⁸について、「子どもの読書活動の推進に関する法律」が施行された平成13年（2001年）と令和元年（2019年）とを比較すると、小学生が3.7%減（6.8%）、中学生が31.2%減（12.5%）、高校生が11.7%減（55.3%）と、それぞれ改善しています。

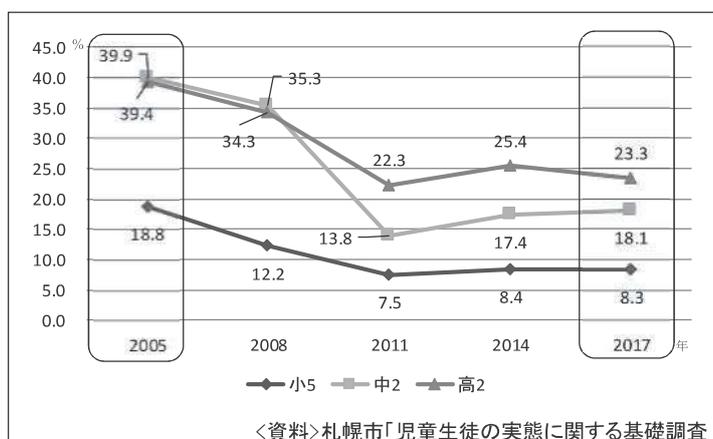
図2 ■ 不読率（0冊回答者）の推移【全国・経年比較】



1か月の一人当たりの読書冊数では、小学生は6.2冊から11.3冊に、中学生は2.1冊から4.7冊に増えており、高校生はほぼ横ばいの状況¹⁹です。

一方、3年ごとに実施している札幌市の「児童生徒の実態に関する基礎調査」によると、平成29年（2017年）の不読率は、12年前の平成17年（2005年）と比べ、小学5年生で10.5%減（8.3%）、中学2年生で21.8%減（18.1%）、高校2年生で16.1%減（23.3%）と大きく改善してきているものの、教育段階が上がるにつれて読書冊数が減り、不読率が増える傾向に変化はありません。

図3 ■ 1か月の読書量が0冊の児童・生徒の割合の推移【札幌市】

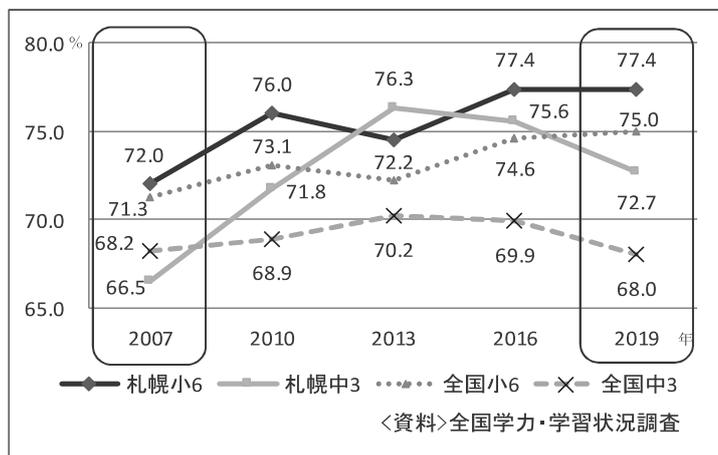


¹⁸ 「第65回学校読書調査報告」【全国学校図書館協議会、令和元（2019）】

¹⁹ 同上

また、「全国学力・学習状況調査」(平成31年(2019年)4月)によると、札幌市の子どもは、読書が「好き」、「どちらかというが好き」と好意的な回答をした割合が全国平均を上回っており、12年前との比較では、小学6年生で5.4 ㊦増(77.4%)、中学3年生で6.2 ㊦増(72.7%)と小・中学生とも増加していますが、近年は中学生で減少傾向にあります。

図4 ■ 読書が好きなお子どもの割合【全国・札幌市】



普段の1日当たりの読書時間が「10分以上」と回答した子どもの割合も、全国平均と比べて高く、12年前との比較では、小学6年生が3.3 ㊦増(65.8%)、中学3年生が2.8 ㊦増(51.0%)と小・中学生ともに増加していますが、やはり近年は中学生で減少傾向が見られます。

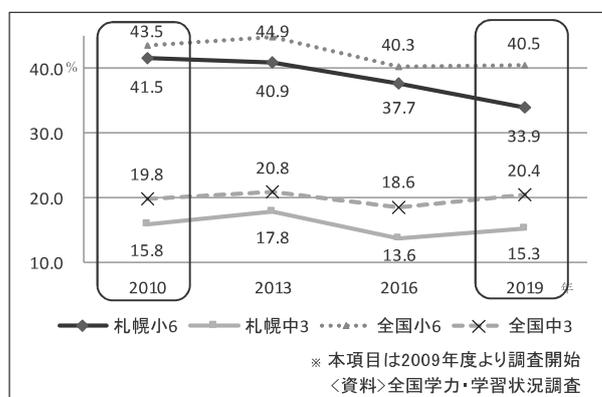
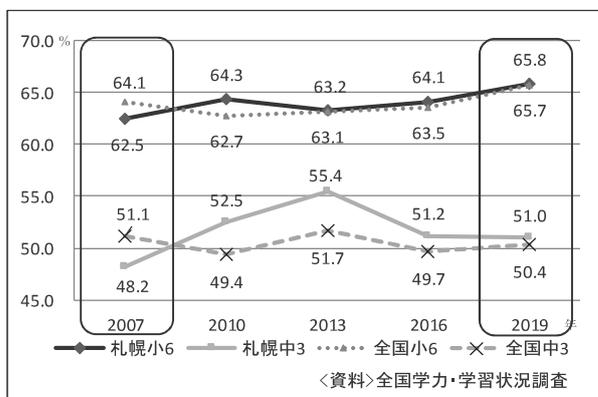
なお、学校図書館²⁰・図書室や地域の図書館に行く回数については、全国と比べて低い水準であり、9年前との比較では、小学6年生が7.6 ㊦減(33.9%)、中学3年生が0.5 ㊦減(15.3%)と、小・中学生とも減少傾向が見られます。

図5 ■ 家や図書館で普段(月～金)10分以上読書する子どもの割合【全国・札幌市】

図6 ■ 昼休みや放課後、学校が休みの日に、本を読んだり、借りたりするために、学校図書館・室や地域の図書館に月1回以上行く子どもの割合【全国・札幌市】

(図5)

(図6)



²⁰ **学校図書館** 小学校、中学校及び高等学校において、図書、視覚聴覚教育の資料その他学校教育に必要な資料を収集し、整理し、及び保存し、これを児童又は生徒及び教員の利用に供することによって、学校の教育課程の展開に寄与するとともに、児童又は生徒の健全な教養を育成することを目的として設けられる学校の設備。【学校図書館法】

(3) 視覚障がい者等の読書環境の整備

令和元年（2019年）6月21日に、「国民読書年」からおおよそ10年の時を経て「読書バリアフリー法」が成立、同28日に施行されました。

同法の制定には、当事者団体による地道で粘り強い働きかけが大きく影響しており、加えて「盲人、視覚障害者その他の印刷物の判読に障害のある者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²¹」の締結などの動向もその後押しとなりました。

全18条からなる同法は、第1条でその目的を「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することができる社会の実現に寄与すること」と明示しています。また第3条には三つの基本理念²²が示されており、この内容からも今後の読書環境には、これまで以上に広い意味でのバリアフリー化が求められるものと考えられます。

今後は、様々な立場の利用者を想定して、より多くの市民が利用しやすいように配慮し、誰もが無理をせず快適に図書館サービスが受けられるような改善を図っていくことが必要となります。

コラム 《札幌市中央図書館のユニバーサルデザイン》

札幌市中央図書館は、第2次図書館ビジョンの期間中である平成26年（2014年）までに施設の大改修を行うなど、年齢や障がいの有無などに関わらず、誰もが気軽に、快適に利用できるよう、ハード、ソフトの両面でユニバーサル化を図ってきました。

具体的には、分かりやすく、見やすい案内表示への改善や電算システムの改善などのほか、「見えにくい」に対応する大活字本や拡大機、「聞こえにくい」に対応する補聴器サポートやFAX照会、「体が不自由」に対応する障がい者向け郵送貸出などに取り組むとともに、職員向けには障がいのある方への合理的配慮や共生社会に関する研修を実施するなどの取組を実施しています。

国は、令和元年（2019年）6月に「視覚障害者等の読書環境の整備の推進に関する法律」（いわゆる「読書バリアフリー法」）を施行、同法に基づく「基本的な計画」を令和2年（2020年）7月に策定しました。

この計画では、基本的な方針としてアクセシブルな書籍等の普及や拡充、障がいの種類・程度に応じた配慮などを掲げるとともに、地方公共団体にも同法や同計画に基づく計画策定、施策の推進を求めています。

札幌市でも、本計画や「さっぽろ障がい者プラン」などを、この計画として位置付けることとしており、これまでの取組を継続しつつ、専門機関・団体と連携した当事者のニーズ把握や、さらなる施策の推進に向けて検討を進めます。

²¹ **盲人、視覚障害者その他の印刷物の判読に障害のある者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** 視覚障害者等の方々による著作物の利用機会を促進するため、点字、音声読み上げ図書等の「利用しやすい様式の複製物」に関し、各国の国内法令において著作権の制限又は例外を規定するとともに、そうした複製物を、国境を越えて交換すること等について定める。【外務省 HP「我が国による「視覚障害者等による著作物の利用機会促進マラケシュ条約」の締結」、令和3（2021）1月閲覧】

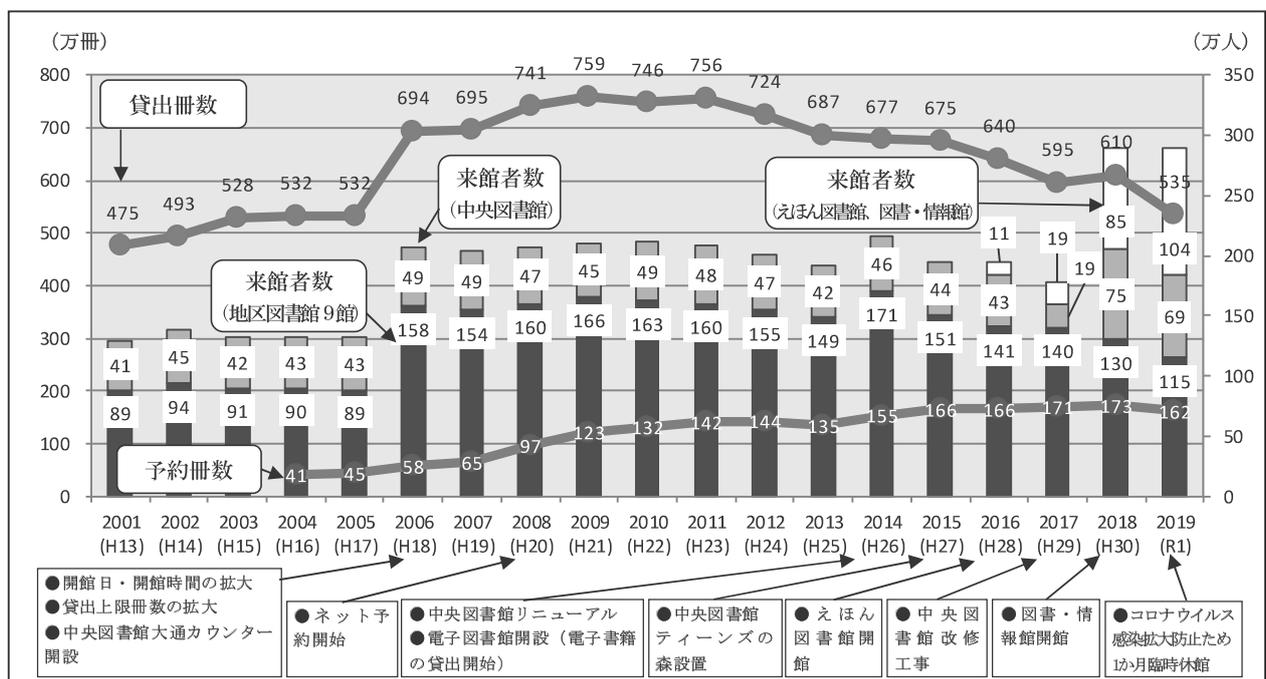
²² **三つの基本理念** ① 情報通信その他の分野における先端的な技術等を活用して視覚障害者等が利用しやすい電子書籍等の普及が図られるとともに、電子書籍等以外の視覚障害者等が利用しやすい書籍も引き続き提供されること
② 視覚障害者等が利用しやすい書籍及び電子書籍等の量的拡充及び質の向上が図られること
③ 視覚障害者等の障害の種類及び程度に応じた配慮がなされること

3 札幌市の図書館の状況

札幌市には、令和3年（2021年）4月現在、市内各地に47の図書施設があり、中央図書館をはじめとする12の図書館と、区民センター・地区センターなどコミュニティ施設内の図書室、生涯学習センター内のメディアプラザ、大通カウンター等の31か所を合わせた43か所をオンラインシステムで結び、これらのどの施設でも図書の貸出、返却、予約本の受け取りができる体制を構築してきました。

こうした第1次（平成13年度（2001年度））、第2次（平成24年（2012年））の二期にわたる図書館ビジョンの取組に基づく利便性の向上などにより、来館者数や予約冊数は、従来と比べて増加しました。

図7 ■札幌市図書館における来館者数、貸出冊数、予約冊数の推移



また、例年実施している来館者アンケートによると、「全体の満足度」の質問に対して、ここ数年「満足」・「どちらかといえば満足」の回答が合計でおよそ9割に達しており、令和元年(2019年)には「Library of the Year²³ 2019 (ライブラリーオブザイヤー2019)」で表彰を受けるなど、全国的にも高い評価をいただきました。

²³ ライブラリーオブザイヤー これからの図書館のあり方を示唆するような先進的な活動を行っている機関に対して、NPO法人 知的資源イニシアティブ(IRI)が授与している賞で、平成18(2006)年以降、毎年審査・表彰が行われている。

このほか、札幌市には寄託図書²⁴や開放図書館²⁵などの特色ある読書環境があります。学校図書館を活用して、教諭と司書教諭、学校司書²⁶、図書委員会（図書局）、保護者や地域住民による開放司書・開放ボランティア²⁷・学校図書館ボランティア²⁸、またそれらの連携に資する学校図書館地域開放協議会²⁹などが協力しながら、様々な読書活動を推進していただいていることは、子どもたちの生涯にわたる、学びの基盤となる読書の力を身に付けることにつながっています。

一方で、「読書活動についてのアンケート調査」の結果から、図書館の取組やサービスなどが十分に知られておらず、情報発信力に課題があると考えられることが明らかになっているほか、図書館を利用しないと回答した方がその理由として、「本を読まない・目的がない」、「自宅や職場から遠い」、「子どもを連れて行きにくい」などを挙げている状況が見られます。

加えて、現在は貸出登録者数が市民の6人に1人ととどまっていること、地区図書館の来館者数が減少傾向にあること、札幌市の財政状況が今後より一層厳しくなることが予想される中、従来にも増して多様化する市民ニーズに見合った図書資料の更新が十分ではないとの声もあることなど、図書館を運営するうえで難しい課題もあります。

4 環境の変化を踏まえた今後の方向性

ここまでに見てきたとおり、社会環境や読書環境、図書館の状況は大きく変化しており、その変化は今後ますます急激になることが考えられます。

人口減少といった社会の構造の変化や、情報化・グローバル化といった人々の活動の変化の中でも、引き続き市民の期待に応える運営を継続するためには、従来の図書館業務ばかりに捉われるのではなく、様々な変化に対して広い視野を持ち、その都度柔軟に対応しながら図書館政策を考えていくことが必要であるとともに、各種の取組はニーズを持つ全ての人々が享受できることが求められます。

また、家庭、地域、学校等の関係者のたゆまぬ努力により、読書活動の状況や読書環境が改善される傾向があるものの、子どもたちの読書活動などでは、やや伸び悩みも見られることから、これについては引き続き努力が必要と言えます。

²⁴ **寄託図書** 図書の共同利用制度。子どもたちの学習活動に役立てる図書を複本でそろえ、札幌市内の小中学校の共有物として整備。「寄託校（寄託図書のある学校）」に18冊・40冊といった単位で同じ本が揃えてあり、調べ学習や集団読書などに好きな冊数分借りて授業等で使用できる。

²⁵ **開放図書館** 学校図書館地域開放事業を行う学校図書館の呼称。各校のPTAに運営を委託し、地域人材を活用して読み聞かせや紙芝居の上演等を実施するほか、一般書等を配架して地域住民が利用可能な時間を設けている。令和3年（2021年）3月31日現在実施指定校119校。

²⁶ **学校司書** 学校図書館の運営の改善及び向上を図り、生徒及び教員による学校図書館の利用の一層の促進に資するため、専ら学校図書館の職務に従事する職員。

²⁷ **開放司書・開放ボランティア** 開放図書館の運営に携わる地域人材を開放ボランティアと呼び、その代表として中心的な役割を担う人材を開放司書と呼ぶ。

²⁸ **学校図書館ボランティア** 開放図書館が設置されていない小学校に貸出業務や館内装飾の補助をするために派遣されるボランティア。

²⁹ **学校図書館地域開放協議会** 開放図書館による開放事業の充実や向上、各開放図書館相互の連携強化を目的として発足。PTA役員、学校教職員、開放司書、ボランティア代表、その他（地域関係者など）などで構成される組織。

さらに、行政運営を行う上で重要な資源である財源や人材の確保は、図書館の分野でも今後ますます厳しさを増すことから、持続可能な図書館運営を目指すうえで、図書館利用に消極的な層の利用を促す取組や、個々の事業の再検討などが必要となることも想定されます。

このように第2章で見てきた環境の変化などから、読書活動や図書館の具体的な今後の課題や、目指したい姿、それに対応する今後の取組の方向性は次のようなものが考えられます。

◀ 社会環境の変化から ▶

課題や目指したい姿など	今後の方向性
社会構造の変化を把握しながら、サービスを持続するための努力が求められます。	資源の選択と集中、資源確保策の検討
地域の教育力低下が懸念されており、向上に向けた取組が必要です。	地域活動の支援、学びの場の提供
進展する情報化やグローバル化の影響を踏まえた対応が求められます。	読書の基盤整備、多文化理解、受け手のニーズに応じた情報提供
感染症対策など、新たな課題が発生しており、適切な対応が必要です。	社会の要請の把握、感染防止策の徹底

◀ 読書環境の変化から ▶

課題や目指したい姿など	今後の方向性
特に若い世代の読書量の減少が懸念され、対応が求められます。	身近で本に触れられる環境づくり
子どもの読書時間や図書館利用の減少が見られ、対応が求められます。	読書や図書館への興味・関心を促す
読書バリアフリー法の制定も踏まえ、障がいの有無にかかわらず読書を楽しめる社会の実現のため、より一層の対応が求められます。	関係団体との連携、利用者視点への立脚

◀ 図書館の状況から ▶

課題や目指したい姿など	今後の方向性
図書館サービスへの認知の低さや利用の偏りが懸念され、適切な対応が必要です。	図書館施策の周知、資源の選択と集中