

# 都道府県教育委員会による市町村立図書館 振興策の根拠法令\*

## —変遷の経過と内容—

葉 袋 秀 樹\*\*

市町村立図書館の設置を進めるには都道府県教育委員会による積極的な図書館振興策がきわめて重要である。本稿の目的は、都道府県教育委員会による市町村立図書館振興策の根拠法令が戦後期にどのように形成されてきたのかを明らかにすることである。本稿では、1950年制定の図書館法第7条、1956年制定の地方教育行政の組織及び運営に関する法律第48条、1967年改正の社会教育法第6条第1号の制定・改正の経過と条文の解釈を検討した。

これらの検討から次の点が明らかになった。図書館法第7条のもとでは、都道府県教育委員会は実質的な効力のある指導・助言を積極的に提供することはできず、「求めに応じて」「専門的技術的」指導・助言を与えることができるのみであった。都道府県教育委員会による積極的かつ全般的な指導・助言は、1956年の地方教育行政の組織及び運営に関する法律の制定と1967年の社会教育法第6条第1号の改正によって可能になったのである。

### 目 次

#### はじめに

1. 図書館振興策の現状と根拠法令
  - 1.1 図書館振興策の現状
  - 1.2 図書館振興策の根拠法令
2. 1950年の図書館法第7条の制定
  - 2.1 図書館法第7条と関連法規
  - 2.2 図書館法第7条の趣旨
3. 1956年の地教行法第48条の制定
  - 3.1 地教行法の概要
  - 3.2 地教行法第48条の趣旨
  - 3.3 地教行法制定の影響
4. 1967年の社会教育法第6条等の改正
  - 4.1 社会教育法、図書館法の改正の趣旨
  - 4.2 社会教育法、図書館法の性格の変化
5. 図書館振興策の根拠法令に関する論議
  - 5.1 公共図書館界の論議
  - 5.2 地教行法第48条に関する論議
  - 5.3 指導・助言の概念
  - 5.4 図書館界の論議の問題点
6. 結論

#### はじめに

本稿の目的は、都道府県教育委員会の市町村教育委員会に対する、市町村立図書館の設置・運営に関する指導・助言・援助等からなる図書館振興策（以下都道府県教育委員会による図書館振興策という）の根拠法令について、その変遷を明らかにすることである。筆者は、1988年に、都道府県教育委員会による図書館振興策の根拠法令を明らかにするとともに、実態調査をもとに図書館行政の現状を明らかにした。<sup>1)</sup> しかし、これらの根拠法令が制定されてきた経過はこれまで明らかにされていない。本稿は、これらの根拠法令について、この間の図書館法の逐条解説や地方自治制度に関する考察<sup>2)3)</sup>をふまえて、制定・改正の経過と内容を詳しく解明しようとするものである。

そのため、研究の方法として、図書館法、社会教育法、地方教育行政の組織及び運営に関する法律（および旧教育委員会法）の3つの法律を中心とする関連法規のうちの都道府県教育委員会による図書館振興策に係る部分について、改正の経過、条文の変化、条文相互の関係、条文解釈について検討を行なった。1950年の図書館法の制定、1956年の地方教育行政の組織及び運営に関する法

\* 1993年10月31日受理

\*\* みない ひでき 図書館情報大学

律（以下地教行法という）の制定、1967年の社会教育法の第6条第1号等の改正の三段階に分け、時系列的に検討を進めた。ただし、改正の経過や時代背景については、本稿の目的から見て必要な範囲に限定して取り上げた。

本稿は6章からなり、第1章では図書館振興策の経緯と根拠法令を明らかにし、第2章では1950年に制定された図書館法第7条の趣旨を論じ、第3章では1956年に制定された地教行法第48条の趣旨とその影響を明らかにし、第4章では1967年の社会教育法第6条第1号等の改正の趣旨と背景を論じ、第5章では、これらの根拠法令に対するこれまでの論議を紹介して検討を加え、第6章で結論を述べている。なお、関係法令は読者に便利ようにできる限り引用するように努めた。

わが国の教育行政、とりわけ指導・助言行政とその根拠法令については、専門家や研究者の間でも、立場によって評価が大きく分かれている。筆者の立場は、国や都道府県による指導・助言行政はある程度は必要であるというものであるが、指導・助言行政への依存度を高めることを支持するものではなく、現在の指導・助言行政の方法と内容をすべて肯定するものでもない。

本稿は、図書館振興策やその根拠法令の評価を目的とするものではなく、図書館振興策の根拠法令に関する客観的な事実を解明することを目的とするものである。したがって、図書館振興策それ自体の評価は取り上げず、また、図書館振興策の根拠法令に関する評価については論議の紹介にとどめることにした。

なお、関連する法規として、地方自治法、文部省設置法があるが、テーマを限定するために、本稿では取り上げないことにした。

## 1. 図書館振興策の現状と根拠法令

### 1.1 図書館振興策の現状

わが国の公共図書館活動の問題点は、都道府県間にきわめて大きな格差が存在することである。<sup>4)</sup> この原因の一つは、都道府県教育委員会（または都道府県）による図書館振興策の有無にある。<sup>5)</sup> 現在、公共図書館界では、市町村立図書館の整備を進める上で都道府県の図書館振興策がきわめて重要であることが広く認識されるようになってきている。<sup>6)</sup> そのため、日本図書館協会の『公立図書館の任務と目標』でも、都道府県の図書館振興策に1章があてられている。<sup>7)</sup>

図書館振興策が実施される以前は、図書館未設置の市町村に図書館の設置を奨励する手段は、地域住民の図書館需要を喚起するための都道府県立図書館による住民への直接サービス（移動図書館、貸出文庫）および市町村

立公民館等へのサービス（一括貸出）であった。これらは、都道府県立図書館職員の献身的な努力にもかかわらず、一部を除いて、十分な成果を上げることができなかった。

これに対し、1960年代にはいくつかの県で図書館建設補助金の支出が行われるようになり<sup>8)</sup>、1970年には東京都の『図書館政策の課題と対策』が発表され、都道府県の図書館振興策の先駆的な例となった。<sup>9)</sup> そして、1970年代には、東京都にならい図書館振興策を実施する府県が徐々に増加し、1980年代には、滋賀県のように図書館振興策によって飛躍的な成果を上げる府県が現われてきた。こうして、図書館振興策が普及するにつれて、未設置地域に対する都道府県立図書館の図書館サービスは徐々に縮小・撤退してきた。

すなわち、かつては、図書館振興の方法は未設置地域に対する都道府県立図書館の図書館サービスであり、都道府県教育委員会による図書館振興策は存在しなかった。その後、図書館振興策が実施されるにつれて、未設置地域に対する都道府県立図書館の図書館サービスは図書館振興策に置き換えられて来たのである。

しかし、筆者の1988年2月現在の調査では、市町村立図書館の設置振興に関する指導・助言を行なっている都道府県は約半数にとどまり<sup>10)</sup>、その具体的な表われである図書館施設整備のための補助金政策を打ち出す都道府県も1990年現在で約半数にとどまっている。<sup>11)</sup>

このように、図書館振興策が取り組まれるようになったのは比較的近年であり、また、現在も全国的にあまねく普及しているわけではない。その原因はどこにあるのだろうか。図書館振興策に対する都道府県行政の理解がまだまだ低いこともあるが、責任は行政だけにあるわけではない。責任の一端は公共図書館界にもあるはずである。これまで、図書館振興策の意義に対する公共図書館界の理解は十分ではなかった。1963年の日本図書館協会『中小都市における公共図書館の運営』では都道府県の図書館振興策は提案されなかったこと<sup>12)</sup>から見ても、都道府県の図書館振興策の重要性が認識されるようになったのは1970年の東京都の図書館振興策以後のことであろう。<sup>13)</sup>

このように、従来、わが国の公共図書館界では都道府県による図書館振興策の役割が十分認識されてこなかった。その理由はどこにあるのだろうか。行政は法に基づいて行われるものであるから、行政や政策に対する認識不足の根本原因はその根拠法令に対する認識不足にあるのではないだろうか。この場合は、図書館振興策の根拠法令に対する認識不足が原因ではないだろうか。

## 1.2 図書館振興策の根拠法令

### 1.2.1 図書館関係法制の体系

次に図書館振興策の根拠法令について考えてみたい。そのためには、まず、検討の対象となる法体系を明らかにしなければならない。

筆者は、1990年に、公共図書館に関する法体系として、図書館法、社会教育法、地教行法、地方自治法などの関係を明らかにした。<sup>14)</sup> 地方自治法は、地方自治体の組織及び運営に関する一般法であり<sup>15)</sup>、地教行法は、地方自治法を前提として、地方教育行政の組織・運営について教育行政に特有な事項を規定した法律で、地方自治法に対する特別法にあたる。<sup>16) 17)</sup> また、図書館法等教育活動について規定した教育関係の諸法は、一般法的性格を持つ地方自治法を基盤として、教育活動の各種の特定分野について規定した特別法と見なすことができる。<sup>18)</sup>

上記の見解をもとに、図書館法と地教行法、社会教育法の関係を検討してみよう。地教行法は“地方公共団体における教育行政を行うに必要な組織とその運営の基本を定めたもの”<sup>19)</sup>であり、現実の教育行政の内容は、地教行法以外の関係法規の個々の実体規定でそれぞれ定められている。<sup>20)</sup>

また、社会教育法と図書館法との関係については、一般に、社会教育法は社会教育の根本法<sup>21)</sup>、基礎法<sup>22)</sup>として位置付けられている。ただし、社会教育法全7章のうち、第5章公民館、第6章学校施設の利用、第7章通信教育に関する規定は個別の分野に関する規定であるから、社会教育の基本となる法といえるのは、厳密には、第1章総則、第2章社会教育主事、第3章社会教育関係団体、第4章社会教育委員に関する規定であり、ここで社会教育行政一般の原理が定められている。

以上の点から、図書館法に定めのない事項については、社会教育法、地教行法の規定が順次適用されることになる。したがって、これらの法律の検討が必要である。

### 1.2.2 図書館振興策の根拠法令

筆者は、1988年に、都道府県教育委員会による市町村立図書館振興のための指導・助言・援助の根拠法令が社会教育法第6条第1号と地教行法第48条にあることを明らかにした。<sup>23)</sup> その条文のうち関係する部分は下記の通りである。

#### 社会教育法 第6条

都道府県の教育委員会は、社会教育に関し、当該地方の必要に応じ、予算の範囲内において、前条各号の事務（第3号及び第5号の事務を除く。）を行う外、左の事務を行う。

- 1 公民館及び図書館の設置及び管理に関し、必要な指導及び調査を行なうこと。

#### 地教行法 第48条

地方自治法第245条第1項又は第4項の規定によるほか、文部大臣は都道府県又は市町村に対し、都道府県委員会は市町村に対し、都道府県又は市町村の教育に関する事務の適正な処理を図るため、必要な指導、助言又は援助を行うものとする。<sup>24)</sup>

- 2 前項の指導、助言又は援助を例示すると、おおむね次のとおりである。

- 1 学校その他の教育機関の設置及び管理並びに整備に関し、指導及び助言を与えること。
- 6 青少年教育、婦人教育及び公民館の事業その他社会教育の振興並びに芸術の普及及び向上に関し、指導及び助言を与えること。

大崎仁は、都道府県の社会教育行政の中心は市町村に対する指導・助言・援助であり、その方法は、補助金の交付、研修事業の実施、職員の派遣、指導資料の提供などであると指摘している。<sup>25)</sup> したがって、これらの指導・助言・援助の根拠法令は図書館振興策の根拠法令と見なすことができる。これらの条文は現在も同じであり、都道府県教育委員会による図書館振興策の根拠法令は整備されているといえる。

このほか、地教行法第23条第1号、第12号では図書館、社会教育が教育委員会の職務権限に属すること、第49条では都道府県教育委員会が図書館の水準の維持向上のために基準を設けることができること、第54条第2項では都道府県教育委員会が市町村立図書館について調査する権限を持っていることが規定されているので、参考までに紹介しておきたい。条文のうち関係する部分は下記の通りである。

#### 地教行法 第23条第1号、第12号

教育委員会は、当該地方公共団体が処理する教育に関する事務及び法律又はこれに基く政令によりその権限に属する事務で、次の各号に掲げるものを管理し、及び執行する。

- 1 教育委員会の所管に属する第30条に規定する学校その他の教育機関（以下「学校その他の教育機関」という。）の設置、管理及び廃止に関すること。
- 12 青少年教育、婦人教育及び公民館の事業その他社会教育に関すること。

## 地教行法 第49条

都道府県委員会は、法令に違反しない限り、市町村委員会の所管に属する学校その他の教育機関の組織編成、教育課程、教材の取扱その他学校その他の教育機関の管理運営の基本的事項について、教育委員会規則で、教育の水準の維持向上のために必要な基準を設けることができる。

## 地教行法 第54条第2項

- 2 文部大臣は地方公共団体の長又は教育委員会に対し、都道府県委員会は市町村長又は市町村委員会に対し、それぞれ都道府県又は市町村の区域内の教育に関する事務に関し、必要な調査、統計その他の資料又は報告の提出を求めることができる。

これらの法律に関して問題になるのは、地教行法第48条は1956年に制定され、社会教育法第6条第1号は1967年に改正されていることである。図書館界では、これらの条文の制定・改正の経過と意義はこれまで明らかにされていない。地教行法第48条の制定と社会教育法第6条第1号の改正以前の関係法令はどのような内容であり、現在とどう異なっていたのだろうか。そして、それ以前は、根拠法令は十分だったのだろうか。図書館振興策の歴史と現状を理解するには、その点をさらに詳しく明らかにすることが必要である。

この章では次のことが明らかになった。

- ・公共図書館界では、市町村立図書館の整備のためには、都道府県教育委員会の図書館振興策が重要であることが広く認識されるようになってきたが、図書館振興策が実施されるようになったのは比較的近年であり、現在も全国に普及しているわけではない。
- ・その原因の一つは公共図書館界の図書館振興策に対する認識不足であり、その根本原因は図書館振興策の根拠法令に対する認識不足である。
- ・都道府県教育委員会による図書館振興策の現在の根拠法令は地教行法第48条と社会教育法第6条第1号である。
- ・地教行法第48条は1956年に制定され、社会教育法第6条第1号は1967年に改正されている。これらの法律の制定・改正の経過と意義はこれまで明らかにされていない。図書館振興策の歴史と現状を理解するにはその点の解明が必要である。

## 2. 1950年の図書館法第7条の制定

### 2.1 図書館法第7条と関連法規

現在の根拠法令は地教行法第48条と社会教育法第6条第1号であるが、1950年制定の図書館法では、第7条で都道府県教育委員会は市町村教育委員会等に対し図書館の設置・運営に関して専門的技術的な指導・助言ができることが定められていた。図書館法第7条と当時の関連法規の内容について検討してみよう。

制定時の図書館法第7条の条文は下記の通りである。

#### 図書館法 第7条

文部大臣は、都道府県教育委員会に対し、都道府県教育委員会は、市（特別区を含む。以下同じ。）町村の教育委員会及び私立図書館に対し、その求めに応じて、図書館の設置及び運営に関して、専門的技術的指導又は助言を与えることができる。

1949年制定の社会教育法にも下記のように類似した規定がある。

#### 社会教育法 第39条

文部大臣及び都道府県教育委員会は、公民館の運営その他に関し、その求めに応じて、必要な指導及び助言を与えることができる。<sup>26)</sup>

この条文では「専門的技術的」という用語は用いられていないが、社会教育法制定当時の文部省社会教育課長寺中作雄による解説書『社会教育法逐条解説』によれば、この「指導及び助言」の趣旨は「専門的技術[的]指導や助言」である。<sup>27)</sup>

制定時の社会教育法には、このほかには、都道府県教育委員会による図書館や公民館に関する指導・助言に係る具体的な規定は見られない。都道府県教育委員会の事務について規定している社会教育法第6条の条文の関係する部分は下記の通りである。

#### 社会教育法 第6条

都道府県教育委員会は、社会教育に関し、当該地方の必要に応じ、予算の範囲内において、前条各号の事務（第3号の事務を除く。）を行う外、左の事務を行う。

- 1 法人の設置する公民館の設置及び廃止の届出に関すること。

## 5 その他法令によりその職務権限に関する事項

現行法と異なり、社会教育法第6条には都道府県教育委員会による市町村立図書館に関する指導・助言の具体的な規定が存在しない。これは図書館法第7条と社会教育法第39条で規定されていたためと思われる。ただし、この2つの条文で規定された事務は上記の第6条第5号で定められた事項に含まれる。

このほか、地教行法の前身である旧教育委員会法では下記のように定められていた。条文のうち、関係する部分は下記の通りである。

## 教育委員会法 第50条

都道府県委員会は、前条各号に掲げる事務を行う外、左の事務を行う。但し、この場合において、教育長に対し、助言と推薦を求めることができる。

3 地方委員会に対し、技術的、専門的な助言と指導を与えること。

図書館法第7条、社会教育法第39条、旧教育委員会法第50条第3号の3つの条文には次の二つの特徴がある。

## ①専門的、技術的

3つの条文は与えることのできる指導・助言がいずれも「専門的、技術的」なものである点で共通している。(ただし、社会教育法第39条には明文の規定がない。)

## ②求めに応じて

「求めに応じて」という文言は、旧教育委員会法第50条第3号には見られないが、図書館法第7条、社会教育法第39条の規定には含まれていた。図書館と社会教育に関しては、これらの規定が旧教育委員会法の規定よりも優先して適用される。

旧教育委員会法と図書館法との関係について、文部省社会教育課で図書館法の立法作業を担当した井内慶次郎は次のように指摘している。

都道府県教育委員会についても(中略)、教育委員会法の規定によって、市町村教育委員会に対して専門的、技術的な指導と助言を一般的に与え得るのであるが、本条によって時に[特に]図書館に関して重ねて規定したわけである。<sup>28)</sup>

井内は「求めに応じて」には触れていないが、旧教育委員会法第50条第3号と図書館法第7条は「求めに応じて」の点で大きく異なっているのであるから、特に重ねて規定した理由は「求めに応じて」にあるものと考えるのが妥当である。

## ③民間機関の取り扱い

図書館法第7条、社会教育法第39条では、公立公民館(行政機関)と私立公民館(民間機関)を同様に扱っている点にも注意する必要がある。

## 2.2 図書館法第7条の趣旨

## 2.2.1 図書館法第7条の位置付け

図書館法第7条については、西崎恵や井内慶次郎による図書館法の解説書で、文部省設置法と教育委員会法によって専門的技術的な指導・助言は一般的には可能であり、特に図書館に関して重ねて規定したものであること、指導・助言は報告ないし届出に基づいて行われること<sup>29)30)</sup>、指導助言は、法令上は図書館間の関係ではなく、教育委員会間の関係であること<sup>31)32)</sup>、市町村立図書館を育成していく責任は市町村教育委員会にあること<sup>33)</sup>などが説明されている。この解説の特徴は、どのような事項に関する指導・助言をどのように行うべきかという指導・助言の内容と方法については全く論じられていないことである。

これに対して、現在の公共図書館界では、より積極的な図書館振興策が期待されている。『公立図書館の任務と目標』の「第4章 都道府県の図書館振興策」の下記の記述と比較するとき、その相違点は明らかである。

100 すべての市町村に、計画性に裏づけられた公立図書館サービスの実態をつくりだすことは、それぞれの自治体の責任であり、広域自治体である都道府県及び都道府県教育委員会(以下「県」という)は、すべての県民が十分な図書館サービスを楽しめるよう、その振興をはかる責務を負っている。(以下略)

102 県は、県下すべての市町村に図書館を設置され、そのサービスが一定水準以上に達するよう助成する県としての図書館振興策を策定する。(以下略)<sup>34)</sup>

第100条後段、第102条で述べられているような都道府県教育委員会の役割については法制定時の図書館法の解説では全く触れられていない。制定時の図書館法第7条はこのような都道府県教育委員会の積極的な役割を想定していなかったものと思われる。

## 2.2.2 図書館法第7条の制約

では、図書館法第7条はどのような内容だったのだろうか。第7条の特徴は、「求めに応じて」「専門的技術的」指導・助言を与えることが「できる」という点にある。この3点についてくわしく検討してみよう。

このうち「専門的技術的」「求めに応じて」の解釈は寺中作雄の解説書から明らかになる。寺中は、この2点の解釈を社会教育法第11条の解説で明らかにしている。第11条は「文部大臣及び教育委員会は、社会教育関係団体の求めに応じ、これに対し、専門的技術的指導又は助言を与えることができる」ことを定めている。これは民間団体に対する指導・助言の規定であるが、図書館法第7条は行政機関と民間機関を同様に扱っているのであるから、ここでの「求めに応じ」「専門的技術的」の解釈は行政機関間の指導・助言にも共通するものと考えられる。

#### ①「専門的技術的」

「専門的技術的」の文言は、旧教育委員会法第50条第3号（1948年制定）（「技術的，専門的」），社会教育法第11条第1項（1949年制定），第9条の3（1951年改正）<sup>35)</sup>，図書館法第7条（1950年制定）でそれぞれ用いられている。旧教育委員会法における定義は明らかではないが<sup>36)</sup>，寺中は社会教育法第11条の解説でおおむね次のように述べている。

社会教育関係団体の行う活動の内容や事業の実体について指導するのではなく、官庁の持つ専門的技術的能力をもつてその方法を指導する。具体的に言えば「〇〇団体は何々の事業をなすべし」という指導ではなく、その事業の専門的技術的な方法のみを指導するのである。例えば、民主的団体のあり方、その組織、運営等について専門的立場から内外の諸資料に基いて正しい方法を指導し助言を与える。決して統制的ではなく、社会教育関係団体の側で採用する価値があると思うところを採用し、団体運営上の参考にするものである。<sup>37)</sup>

つまり、事業の専門的技術的な方法のみを指導するのであって、活動の内容や事業の実体については指導できないのである。<sup>38)</sup>

#### ②「求めに応じて」

先に指摘したように、旧教育委員会法第50条第3号には「求めに応じて」の文言がない。1950年の文部省内教育法令研究会『改正教育委員会法詳解』では、助言と指導は「必ずしも地方委員会の要請をまつてなすべきものとは解さない」<sup>39)</sup>と解説されている。地方教育行政一般では、求めがなくても指導・助言を行いうると解釈されている。

これに対し、図書館法、社会教育法には「求めに応じて」の文言がある。寺中の解説書では“官庁の指導は社会教育関係団体の求めに応じて与えられる。即ち官庁の指導は受動的であつて、社会教育関係団体の方から進んで希望する場合において初めて発動する性質のものである”<sup>40)</sup>と解説されている。指導、助言を行い得るのは、

対象の側が「進んで希望する」場合のみである。市町村教育委員会の場合は、社会教育行政は市町村教育委員会の責任であるから、都道府県教育委員会はその「求めに応じて」指導・助言を行うものとされたのである。

図書館法、社会教育法の中にこの文言があることから、社会教育分野では、地方教育行政一般に比べて、指導・助言が制限されていたことがわかる。

#### ③「できる」

田島信成は「することができる」について、法律上の権利・能力・権限などがあることを表わそうとする場合に用いられる表現であると解説している。<sup>41)</sup>

上記の①と②は都道府県教育委員会の指導・助言を厳しく制限するものである。都道府県教育委員会は、図書館法第7条のもとでは、市町村の求めがなければ、指導・助言を行うことができず、その指導・助言も、活動の内容や事業の実体を除いた方法に限定されていた。図書館未設置地方公共団体の場合も、まず、その市町村が図書館設置の意思を持ち、指導・助言を求めなければ指導・助言はできなかったのである。図書館振興策においては図書館設置の意志を持つよう指導することが最も重要であると考えられるにもかかわらず、その場合は、指導・助言はできなかったのである。したがって、当時は、今日的な意味での積極的な図書館振興策は不可能であり、市町村立図書館の設置を指導・助言することは法律上は不可能であったといえる。図書館法第7条は図書館振興策について規定したものというよりも、それを厳しく制限したものだったのである。

この章では、次のことが明らかになった。

- ・1950年制定の図書館法では、第7条で、都道府県教育委員会による市町村教育委員会等に対する図書館の設置・運営に関する指導・助言について規定されていた。
- ・しかし、図書館法第7条は、「求めに応じて」「専門的技術的」指導・助言を与えることができるという2点で制約を課せられており、積極的な図書館振興策を規定したものではなかった。
- ・したがって、都道府県教育委員会による指導・助言は図書館法第7条の範囲に限定され、図書館設置の意思のない市町村教育委員会に図書館の設置を指導・助言することは法律上は不可能であった。

### 3. 1956年の地教行法第48条の制定

#### 3.1 地教行法の概要

地教行法は旧教育委員会法に代わる法律である。1948年に旧教育委員会法が制定され、これによって教育委員

会が設置された。しかし、設置直後から市町村教育委員会に対して、複雑な組織による非効率、首長の財政権の制約、公選制による政党・団体の介入、教員人事の停滞などの批判が続出した。<sup>42)</sup> このため、1956年に旧教育委員会法は廃止され、地教行法が制定された。これは地方教育行政に大きな影響を与えた。

この法律の旧教育委員会法との相違点は、大きく次の4点に分けられる。<sup>43) 44) 45)</sup>

#### ①教育の政治的中立と教育行政の安定

- ・教育委員の公選制の廃止
- ・教育委員の任命制（地方公共団体の長が議会の同意を得て任命する）
- ・教育委員の政党所属の制限
- ・教育委員会の会議の予告制・公開制の削除

#### ②教育行政と一般行政との調和

- ・教育委員会の予算原案、条例原案の作成送付権の廃止
- ・教育関係予算の執行権の地方公共団体の長への委譲
- ・教育長の任用資格の廃止

#### ③指導行政の重視

- ・文部大臣、都道府県教育委員会の積極的な指導・助言・援助
- ・指導主事の職務内容の明示
- ・教育委員会の学校管理規則の制定権

#### ④教育行政における国、都道府県及び市町村の連携強化

- ・教育長の任命に関する文部大臣、都道府県教育委員会の承認制
- ・県費負担教職員の任命権の都道府県教育委員会への移管
- ・事務の管理・執行の違反の是正・改善のための文部大臣の措置要求
- ・都道府県教育委員会による基準設定権

### 3.2 地教行法第48条の趣旨

#### 3.2.1 旧教育委員会法、図書館法との相違点

地教行法第48条の規定(1.2.2参照)<sup>46) 47) 48)</sup>は、旧教育委員会法第50条第3号の規定(2.1参照)に代わる規定である。上記3の指導行政の重視を目的とし、地方教育行政における指導・助言・援助をより積極的に行うことを規定したもので、「必要な指導、助言又は援助を行うものとする」ことを定めている。

地教行法制定と同時に、図書館法第7条(2.1参照)が廃止され、社会教育法第39条(2.1参照)が改正された。これは、旧教育委員会法が廃止されて地教行法が制定されたため、図書館法、社会教育法の条文で地教行法第48条と矛盾する上記の条文が廃止ないし改正されたも

のである。

地教行法第48条は、旧教育委員会法第50条第3号と比べて次の2つの相違点がある。

- ・「技術的、専門的な助言と指導」が「必要な指導、助言又は援助」となっており、「専門的技術的」の文言がない。
- ・「行う」が「するものとする」になっている。

図書館法第7条と比較すると、次の3点に相違が見られる。

- ・「求めに応じて」の文言がない。
- ・「専門的技術的」の文言がない。
- ・「できる」が「するものとする」になっている。

#### 3.2.2 地教行法第48条の特徴

地教行法第48条は図書館法第7条とどの点で相違しているのか検討してみよう。

##### ①「求めに応じて」

図書館法にあった「求めに応じて」の文言がなくなったということは、市町村教育委員会の求めがなくても、都道府県教育委員会の側から積極的な指導・助言ができるようになったことを意味する。社会教育分野特有の制限がなくなり、地方教育行政一般と同様になったわけである。

##### ②「専門的技術的」

図書館法にあった「専門的技術的」の文言がなくなったということは、指導・助言・援助の内容が制限されなくなったことを意味する。事業の専門的技術的な方法だけでなく、活動の内容や事業の実体についても指導できるようになったのである。「何々の事業をなすべし」という指導ができるようになったのである。

##### ③「するものとする」

田島信威は、「するものとする」は、行政機関に対して一定の行為を義務づけるような場合に最もよく用いられる表現で、「しなければならない」という意味に近いこと、義務を課する相手方が行政機関である場合は、原則を示せばそれに従って行動することが期待されるため、断定的に拘束するというよりも、取扱いの原則や方針を宣言するといったニュアンスがこめられており、若干のゆとりがもたせてあることを指摘している。<sup>49) 50)</sup>

#### 3.2.3 地教行法第48条の意義

地教行法第48条は、地方教育行政全般を規律する法律であるため、社会教育行政や図書館行政の根拠となるものである。このことは、文部省の担当者によって繰り返し明らかにされている。法制定直後の1957年、内藤誉三郎は、地教行法の規定により“都道府県教育委員会は市町村に対して、社会教育事務の適正な処理を図るため、必要な指導・助言・援助を行う義務と責任がある”<sup>51)</sup>

と指摘し、具体例として、“社会教育施設の設置・管理・整備に関し、指導・助言を与えること”など8項目をあげている。<sup>52)</sup> 宮地茂は、1959年の社会教育法の大規模改正の際、“都道府県教育委員会は、地方教育行政の組織及運営に関する法律第5章の規定により、市町村の社会教育に関する事務の適正な処理を図るため必要な指導、助言、又は援助を行うことができ”<sup>53)</sup>と述べている。

地教行法第48条の制定によって、都道府県教育委員会は、図書館行政、社会教育行政については、「求めに応じて」「専門的技術的」の2点の制約がなくなり、市町村教育委員会の求めがない場合でも、全般的な事項について積極的に指導助言できるようになったのである。<sup>54)</sup> 図書館法第7条は廃止されたが、都道府県教育委員会による指導・助言が否定されたわけではなく、逆に積極的に位置付けられたのである。この規定によって、積極的な図書館振興策の根拠法令は一応確立されたといえる。

### 3.3 地教行法制定の影響

#### 3.3.1 図書館法第7条等の廃止

図書館法第7条が廃止されたことによって、図書館法の条文には、都道府県教育委員会による市町村立図書館の設置・運営に関する指導・助言の規定がなくなった。同様に、社会教育法第39条が改正されたことによって、社会教育法の条文には、公立公民館の運営等に関する指導・助言の規定がなくなった。この結果、図書館法、社会教育法の条文には、市町村立の図書館・公民館に関する指導・助言に関する規定がなくなってしまった。

先に明らかにしたように、制定時の社会教育法第6条の都道府県教育委員会の事務に関する規定には、図書館および公立の公民館に関する規定がなく、代わりに図書館法第7条と社会教育法第39条で規定されていた。この二つの条文が廃止ないし改正された結果、社会教育法と図書館法の条文から公立の図書館・公民館に関する指導・助言の規定がなくなってしまった。

規制作用に関する権限が具体的、個別的に規定されていないのに対し、指導・助言等に関する規定は一般的、包括的に規定されるものであるといわれている。<sup>55)</sup> しかし、地教行法第48条はあくまで地方教育行政一般に関する規定である。1967年の社会教育法第6条第1号改正の際に、文部省は社会教育局長通知で、この改正によって“都道府県教育委員会の事務として公民館、図書館の設置、管理に関する調査および指導に関する事務を行なうことが明確にされた”<sup>56)</sup>と述べている。明確にされたということは、これまでは明確ではなかったということである。したがって、社会教育法第6条に

具体的な規定が設けられるべきであり、本来は、同時に第6条第1号の改正を行うべきであった。<sup>57)</sup>

#### 3.3.2 私立図書館・公民館関係の規定の改正

地教行法第48条による積極的な指導・助言・援助の対象は、市町村教育委員会の事務、すなわち、市町村立図書館に限定され、私立図書館は含まれていない。私立図書館に対する都道府県教育委員会の権限にはこれまでと変更がなかったため、地教行法の制定、図書館法第7条の廃止と同時に、図書館法第25条に下記の第2項が新設された。

#### 図書館法 第25条第2項

2 都道府県教育委員会は、私立図書館に対し、その求めに応じて、私立図書館の設置及び運営に関して、専門的、技術的の指導又は助言を与えることができる。

これは、図書館法第7条のうち私立図書館に関する部分のみを独立させて第3章に移したものである。

同様に社会教育法第39条も下記のように改正された。

#### 社会教育法 第39条

文部大臣及び都道府県教育委員会は、法人の設置する公民館の運営その他に関し、その求めに応じて、必要な指導及び助言を与えることができる。

旧第39条(2.1参照)の「公民館」の前に「法人の設置する」を挿入することによって、全体の条文を私立公民館に限定したものである。私立図書館と私立公民館については、実質上の変更はなかったのである。

図書館法の場合は、第7条が第1章総則に関する規定にあったため、私立図書館のみに関する規定は第3章に移さなければならなかった。社会教育法の場合は、第39条が第5章公民館に関する規定にあり、章の中は公立、私立には区別されていないため、条文の位置は変える必要がなかった。

この関係は次の通りである。

・1956年改正

図書館法 第7条(廃止)

公立図書館関係 → 廃止

私立図書館関係 → 第25条第2項(新設)

社会教育法 第39条(改正)

公立公民館関係 → 廃止

私立公民館関係 → 第39条(改正)

これによって、都道府県教育委員会の市町村立の図書

館・公民館と私立の図書館・公民館に対する対応は異なることになった。これまでの図書館法第7条、社会教育法第39条の規定は、現在の私立の図書館・公民館に対する対応を市町村立の図書館・公民館にも適用していたものといえる。

この章では、次のことが明らかになった。

- ・1956年制定の地教行法では、第48条で都道府県教育委員会は「必要な指導、助言又は援助を行うものとする」ことが定められた。同時に、これと矛盾する図書館法第7条は廃止され、社会教育法第39条は改正された。
- ・これによって、図書館法第7条と社会教育法第39条における2点の制約はなくなり、都道府県教育委員会は、市町村教育委員会に対して、市町村教育委員会の求めがなくても、市町村立の図書館・公民館の設置・管理・整備に関して、専門的技術的以外の事項について積極的な指導・助言ができるようになった。
- ・これによって、地教行法レベルでの図書館振興策の根拠法令が確立された。
- ・図書館法第7条が廃止された結果、図書館法の条文には、都道府県教育委員会による市町村立図書館の設置・運営に関する指導・助言の規定がなくなった。同様に、社会教育法第39条が改正された結果、社会教育法の条文には、公立公民館の運営等に関する指導・助言の規定がなくなった。この結果、図書館法、社会教育法の条文には、市町村立の図書館・公民館に関する指導・助言に関する規定がなくなった。
- ・地教行法第48条はあくまで地方教育行政一般に関する規定であり、社会教育法でも具体的な事務として規定されるべきである。
- ・図書館法第25条第2項の制定、社会教育法第39条の改正によって、私立図書館、公民館に対する指導・助言は従来通りとなった。これによって、都道府県教育委員会の市町村立の図書館・公民館と私立の図書館・公民館に対する対応は異なるものとなった。

#### 4. 1967年の社会教育法第6条等の改正

##### 4.1 社会教育法、図書館法の改正の趣旨

###### 4.1.1 改正の概要

先に示したように、1949年の社会教育法制定時には、社会教育法の第1章総則に関する規定には、都道府県教育委員会による市町村立の図書館・公民館の設置・運営に関する指導・助言の規定がなかった。

現行の社会教育法第6条第1号の規定は1967年の社会

教育法の一部改正によって設けられたものである。この第6条の改正を定めたのは、1967年に制定された許可・認可等の整理に関する法律である。これは当時の行政管理庁がとりまとめた法律で、1964年9月に臨時行政調査会が発表した「許認可等の改革に関する意見」で整理、簡素化を要するものとして指摘された各省の個別の許認可事項について、その促進をはかるために制定されたものである。<sup>58)</sup>

この法律は全部で7章26条からなり、第1章総理府、第2章大蔵省、第3章文部省、第4章厚生省、第5章農林省、第6章通産省、第7章運輸省に関する規定に分かれ、それぞれの所管する許可・認可を定めた法律の廃止と改正について規定している。

第3章文部省に関する規定は第9～11条からなり、第10条は社会教育法、第11条は図書館法の改正について定めている。第10条は問題の社会教育法第6条第1号の改正のほか、社会教育法第25条、第26条の廃止、第11条は図書館法第11条、第24条の廃止を定めている。

改正された社会教育法第6条第1号の条文は下記の通りである。

- 1 公民館及び図書館の設置及び管理に関し、必要な指導及び調査を行なうこと。

廃止された法律の条文は下記の通りである。

###### 社会教育法 第25条

市町村が公民館を設置又は廃止したときは、その旨を都道府県教育委員会に報告しなければならない。

- 2 前項の報告に必要な事項は、都道府県教育委員会規則で定める。

###### 社会教育法 第26条

法人の設置する公民館の設置及び廃止並びに設置者の変更は、あらかじめ、都道府県教育委員会に届け出なければならない。

- 2 前項の届出に必要な事項は、都道府県教育委員会の規則で定める。

###### 図書館法 第11条

市町村は、図書館を設置し、廃止し、又その設置者を変更したときは、その旨を都道府県教育委員会に報告しなければならない。

- 2 前項の報告に関し必要な事項は、都道府県教育委員会の規則で定める。

## 図書館法 第24条

図書館を設置しようとする法人又は設置する法人は、図書館を設置し、又は廃止し、若しくは設置者を変更しようとするときは、あらかじめ、その旨を都道府県教育委員会に届け出なければならない。

- 2 前項の届出に関し必要な事項は、都道府県教育委員会の規則で定める。

この4つの条文の廃止によって、公立、私立を問わず、公民館と図書館の設置等に関する都道府県教育委員会への報告と届出が不要になった。このうち社会教育法第26条の廃止に伴って、社会教育法第6条第1号の私立公民館の設置等の届出に関する規定が削除された。そこに、公民館・図書館の設置及び運営に関する指導・調査の規定を収めたものである。

### 4.1.2 改正の趣旨

#### ①文部省の見解

文部省は、この法律について、社会教育局長通知「許可、認可等の整理に関する法律の施行について」（昭和42.8.14 文社社第255号 各都道府県教育委員会教育長あて）で、次のように説明している。

- 1 従来、社会教育法第25条および第26条ならびに図書館法第11条および第24条の規定により、市町村または法人が設置する公民館、図書館の設置、廃止、設置者変更に関しては、その都度、都道府県教育委員会に対し、届出または報告を行なうこととされていたが、今後は2以下による取り扱いをすることを前提として、このたび当該規定を廃止することにより、市町村または法人は、上記の届出、報告を要しなくなり、また、都道府県教育委員会においては、設置、廃止等のたびごとに報告、届出を受理し、整理する必要がなくなり、事務が簡素化されたこと。
- 2 都道府県教育委員会が公民館、図書館に対する指導、助言、援助を適切に行なうためには、公民館の設置、廃止、設置者変更の場合のみならず、管理、運営の全般にわたってつねにその実態を把握しておく必要があること。

都道府県教育委員会は、地方教育行政の組織及び運営に関する法律第23条第12号、第48条第2項第6号、および第54条第2項によつて公立の公民館、図書館に関し、また、民法第67条によつて民法法人立の公民館、図書館に関し調査等を行なう権限を有しているのでこれにより必要な実態把握

をするものとする。

なお、これに応じて、このたび社会教育法第6条第1号が改正され、都道府県教育委員会の事務として公民館、図書館の設置、管理に関する調査および指導に関する事務を行なうことが明確にされたこと。

### 3 略

- 4 従来は、社会教育法第25条第2項および第26条第2項ならびに図書館法第11条第2項および第24条第2項の規定により、設置、廃止、設置者変更の報告、届出等に関し必要な事項は、都道府県教育委員会規則で定めることとされていたのも、今回当該規定が廃止されたこと。ただし、都道府県教育委員会が、上述の実態調査等を行なうため、手続等を定めることをさまたげるものではないので、今後は、適宜、必要な定めを行なつたうえで、実態把握に万全を期すようされたいこと。<sup>59)60)</sup>

文部省関係者は、この通知をもとにおおむね次のように解説している。

第一に、社会教育法第25条、第26条、図書館法第11条、第24条の廃止について次のように解説している。

都道府県教育委員会は公民館・図書館に対する指導・助言・援助などを適切に行う必要があり、その前提条件として、その実態を全般的に把握しておく必要がある。このため、従来から定期的にまたは必要に応じて公民館・図書館の管理・運営の全般にわたる実態調査を行なってきた。公民館・図書館の設置・廃止・設置者の変更等は、この調査の際に把握できる事項であり、頻繁に実態調査を行うならば、報告や届出は必要なくなる。<sup>61)</sup>

今回の改正は実態を的確に把握し指導することを明文化したものに過ぎず、都道府県が市町村等からの報告や届出を受けるまでもなく実態を常に把握していくという前提で行政事務を簡素化したものである。<sup>62)</sup>

したがって、都道府県教育委員会が、市町村や法人に対して、従来通り、設置・廃止等のたびごとに報告・届出するよう義務づけることは法改正の精神に反することになる。都道府県教育委員会は、報告・届出を定めた規則を廃止ないし改正して、実態調査に必要な規則を制定し、実態把握に万全を期すようにするのが法改正の趣旨に添ったやり方であるといえる。<sup>63)</sup>

第二に、社会教育法第6条第1号の改正について、都道府県教育委員会の事務として、公民館・図書館の設置・管理に関する調査および指導に関する事務を行なうことを明確にしたものであると指摘している。<sup>64)65)</sup> これは上記の実態調査の根拠法令となるものである。

設置、廃止、設置者の変更がごくまれに行われるものであることを考えると、これは、たとえ事務量が少ないものでも、無意味な調査を廃止し、政策推進に必要な合理的な調査を追求する試みであることがわかる。市町村の事務簡素化を意図したものではあるが、都道府県も含めて単に事務の絶対量を減らそうとしたものではないといえる。

## ②臨時行政調査会の意見

上記はあくまでも文部省側の見解であるため、臨時行政調査会の意見を検討しておきたい。

臨時行政調査会が1964年9月に発表した『許認可等に関する意見 個別事項』では、公民館の設置、廃止、設置者の変更等の報告、届出に関しては、次のように指摘されている。

社会教育を推進するため、公民館等の実態把握は必要と認められるが、現行における報告（届出）制度の運営の実態をみると、報告を徴する側にも、報告する側にも実質的ななんらの行政効果が認められず、無意味なものになっている。

本報告を廃止し、むしろ府県が必要に応じ適時報告を求める方式か、あるいは実態調査の方式を採用するなど、諸報告を統一し、十分利活用せしめることが、経済的、能率的な行政のあり方ではないかと思われる。<sup>66)</sup>

さらに、『付属説明書』では、3点に分けて、その理由を説明している。<sup>67)</sup>

1. 規制を行う効果がなく、実行も確保し難い。
  - ・公民館行政推進のための実情の把握には、設置、廃止等の報告、届出だけでは不十分であり、報告、届出は活用されず、有名無実となっている。
  - ・公民館の事務処理体制は弱体で、各種の報告の処理は重荷である。
2. 設置の場合は、府県教委は、公民館国庫補助申請書により公民館の設置を事前に詳細把握している。
  - ・報告は上記申請書と重複している。
3. 定期報告または実態調査により、十分行政目的を達することが出来る。
  - ・文部省は定期的実態報告方式を示唆しており、府県教委独自の報告方式がある場合もある。定期的実態報告や実態調査の方式を検討する必要がある。

図書館については、いずれの資料も、公民館の設置、廃止等の報告、届出の項と同じとしている。

これは、有名無実であった設置、廃止等の報告・届出

を廃止し、実質的な意義のある定期報告や実態調査を生かそうとしたものといえる。少なくとも、これらの資料に表われた限りでは、文部省と臨時行政調査会の間に大きな意見の相違はない。いずれも、公民館、図書館行政を推進するために効果的な調査を行おうとする立場に立っている。

なお、上記の社会教育局長通知では公立と私立の図書館と公民館が対象であることが明確にされている。<sup>68)</sup>したがって、社会教育法第6条第1号の「図書館」「公民館」とは市町村立および私立のそれである。図書館法第25条第2項、社会教育法第39条で、私立の図書館、公民館への指導の原則が規定されているのであるから、第6条第1号で、図書館、公民館一般に関する事務をあげることが問題ないと考えられる。

## ③改正の意義

これによって、都道府県教育委員会の図書館に関する任務は次の2点であることが明らかになった。

- ・都道府県立図書館の設置・管理
- ・市町村立図書館、私立図書館の設置・管理に関する指導・調査

社会教育法第6条第1号は、制定時の法律と比較すると、「指導」に関しては図書館法第7条、社会教育法第39条の内容を、「調査」に関しては図書館法第11条、第24条、社会教育法第25条、第26条の内容をそれぞれ発展させたものに当たる。その関係は下記の通りである。

## 指導・助言関係

図書館法	第7条（廃止）	}	社会 教育法
社会教育法	第39条（改正）		
調査関係	図書館法		
	第11条（廃止）		
	第24条（廃止）		
	社会教育法		
	第25条（廃止）	}	第6条 第1号
	第26条（廃止）		

この規定によって、地教行法—社会教育法のレベルで、図書館振興策の根拠法令は完成する。

## 4.2 社会教育法、図書館法の性格の変化

制定時の社会教育法第6条第1号には次の2つの特徴があった。

- ①私立公民館の設置・廃止の届出についてのみ規定し、私立図書館の設置・廃止の届出については規定していない。
- ②設置・廃止の届出の規定のみで、図書館や公民館の設置・運営に関する指導・助言の規定がない。

これは、制定時の社会教育法と図書館法の性格によるものと思われる。

①は、社会教育法には「図書館及び博物館に関し必要な事項は別に法律をもって定める」(第9条)という特殊な性格の規定があるため、図書館に関する事項は図書館法で規定したものと思われる。

この点に関しては、図書館に関する事項はすべて図書館法で規定するという考え方と、社会教育の基本となる法として一般的なし共通する事項は社会教育法で規定するという二つの考え方がある。制定時の社会教育法は前者の性格が強かったが、1967年の改正によって後者に変化したといえる。前者の場合、都道府県教育委員会の遂行すべき事務が一覧できないため、その任務を把握する上で不便であり、図書館振興の任務を忘れたり、誤解を生じたりする恐れもあるといえよう。

②は、図書館・公民館に関する指導・助言には先に述べた2点の制約があるため、他の事務と同じ形では規定できなかったものと思われる。内容が公民館、図書館という具体的な施設に関する規定であるため、社会教育法第5章と図書館法で別々に規定されたものであろう。上記の制約がなくなり、他の事務と同様の規定になったことによって、社会教育法の総則に含めることができたものと考えられる。これによって、図書館に関する事項も総則に関する規定に含めることができるようになったのである。つまり、結果的に、①の後者の考え方になったのである。

1967年の社会教育法改正によって、社会教育法の総則の第6条第1号は実際の事業を反映するものになった。法律の趣旨を明確にするには、地教行法の制定と図書館法第7条の廃止の際に、社会教育法第6条に図書館の設置・運営に関する指導・助言の規定を加えるべきであったと思われる。

図書館法第7条が廃止された後では、現在の社会教育法第6条第1号の図書館の設置・管理に関する指導・調査に関する規定は図書館振興策に関する最も具体的な規定である。

この章では、次のことが明らかになった。

- ・制定時の社会教育法の第6条の都道府県教育委員会の事務に関する規定には、都道府県教育委員会の市町村教育委員会に対する、図書館・公民館の設置・運営に関する指導・助言の規定が存在しなかった。
- ・1967年の社会教育法第6条第1号の改正によって、初めて社会教育法の総則に関する規定で、市町村立図書館・公民館の設置・運営に関する都道府県教育委員会の指導・調査について具体的に規定され、このことが

都道府県教育委員会の事務として位置付けられた。

- ・社会教育法第6条第1号の改正は、公民館・図書館行政を推進する立場から、効果的な調査を行うために、有名無実の調査を廃止し実態調査をすすめることを目的としている。
- ・この規定によって、地教行法—社会教育法のレベルで図書館振興策の根拠法令は完成した。

## 5. 図書館振興策の根拠法令に関する論議

### 5.1 公共図書館界の論議

#### 5.1.1 地教行法第48条に関する論議

これらの根拠法令の改正について図書館界ではどのように論議されているのだろうか。

1956年の地教行法制定と図書館法第7条の廃止について言及しているのは有山崧、渋谷国忠、清水正三の3人のみで、図書館法第7条の廃止について賛否両論が見られる。

有山は、地教行法制定当時、学校図書館における図書選択に教育委員会の承認が必要になり、その結果、政治的な制限を受ける恐れがあること、公共図書館にも同様の影響を及ぼす可能性があることについて懸念を示している。<sup>69)</sup>

渋谷は、1960年出版の『図書館ハンドブック』増訂版の「図書館法」の項で地教行法について言及している。図書館法第7条は廃止されたが、地教行法第48条は図書館法第7条をより完全な規定に改訂したものに当たると評価している。しかし、改正の趣旨は必ずしも明確にされていない。また、積極的かつ全般的な指導・助言が可能になったのであるから、「削除された旧第7条(指導・助言)は、実質的效果においては格別の変更がなかったものと解さるべきである」<sup>70)</sup>という見解は不正確である。

清水は、1972年に図書館法の解説記事で、“戦後の地方分権的な教育制度を、中央集権的なものに組み換えよう”とするものと批判し<sup>71)</sup>、1985年には、“一方的に『指導、助言できる』ことになった”ため、“図書館法の地方分権的性格は、大きく後退し”“文部大臣を頂点とする中央集権的な教育行政に方向転換をした”と評価し、この問題に対して図書館界の反響がほとんど見られないことを指摘している。<sup>72)</sup>しかし、清水は、図書館法第7条の2点の制約のもとで積極的な図書館振興策が可能であったかどうかについては触れていない。

このように、相対立する二つの考え方が見られるが、いずれも簡単なもので、法律の改正に対する評価を示しているに過ぎず、図書館法第7条と地教行法第48条を比

較し実証的に検討した意見ではない。

### 5.1.2 社会教育法第6条第1号改正に関する論議

1967年の社会教育法第6条第1号の改正の際には、図書館界では、『図書館雑誌』にはニュースが掲載されるにとどまり<sup>73)</sup>、法律の趣旨の解説記事は掲載されなかった。そのほか、当時の『図書館雑誌』と『図書館評論』に批判的な立場から言及した投書や記事が一点ずつ見られる。

『図書館雑誌』では、小野田正登が、“都道府県教育委員会の権限を強化し、法人及び市町村の設置する図書館、公民館に対する行政指導を強め、中央集権化の体制作りを更に推し進めようとする”ものであり、「図書館的施設を設置する自由を何人にも認めた改正前の法律を否定した」ことを意味しており“都道府県教育委員会の意向にそぐわない公民館及び図書館は、当然の事ながら設置の許可も認可もされない事になりかねない”と指摘している。<sup>74)</sup>

『図書館評論』では、神野清秀が、改正前の規定内容とは全く異なる、権限拡大となる事項を入れたもので、“当事者が、やる気になれば、中央図書館制度同様の効果の働きを発揮することも適法である、といいかねない”ものと評価している。<sup>75)</sup> ただし、小野田の図書館的施設を設置する自由を何人にも認めた改正前の法律を否定したことを意味しているという解釈は、行き過ぎあるいは誤りであると指摘している。小野田の主張が誤りであることは明らかであるが、神野の批判も漠然とした内容にとどまっている。

### 5.1.3 図書館界の論議の特徴

地教行法第48条には対立する二つの考え方が見られ、社会教育法第6条第1号には批判的な意見だけが見られる。いずれもきわめて簡単なもので、改正後の条文に対する評価、それも結論だけを述べているに過ぎない。条文の改正前と改正後の比較検討や資料にもとづく条文解釈の検討はほとんど行われていない。また、図書館振興策の根拠法令の観点からの評価は行われていない。

## 5.2 地教行法第48条に関する論議

最も大きな影響を与えた地教行法第48条に対して、教育行政、教育法学の分野ではどのような論議が行われているのだろうか。

文部省側は、全国的な教育の機会均等のためには、指導、助言が必要であると主張している。大崎仁は、1970年に次のように述べている。

現実には、各市町村の社会教育に対する熱意能力等に大きな差異があり、市町村によって社会教育の

水準に大きなアンバランスが生ずるおそれのあることは否定できない。都道府県についても、また、同様なことがいえる。このようなことが、教育の機会均等の観点から望ましくないことは言うまでもない。そこで、このような不都合をできるだけ生じさせないようにするため、国、都道府県、市町村間に有機的な連係と調和を保つことが必要となる。そのための中心的作用が（中略）都道府県または市町村に対する指導、助言、援助である。<sup>76)</sup>

三上昭彦は、1981年に、教育法学の立場から次のような批判的な評価を示している。<sup>77)</sup>

文部大臣、都道府県教育委員会、市町村教育委員会の間に、それまで基本的には存在しなかった上下関係、強力な「指導」関係が生れ、上位の機関の権限が強化されている。明文上は指揮監督権は規定されなかったが、文部省や都道府県教育委員会から日常的に細部にわたる指導助言が示されることによって、都道府県教育委員会あるいは市町村教育委員会は、その指導助言が許容する範囲外の活動を展開することはむずかしくなった。文部大臣—都道府県教育委員会—市町村教育委員会という縦のパイプが太く貫通したことは否めない。

しかし、地教行法に対するこれらの評価は様々な側面を持っている。古野博明は、1981年に、地教行法に対し三上と同様の批判を示しつつも、地教行法は教育の地方自治原理（団体自治、住民自治）や学問・教育の自由、自律性を直接否定し、教育自治的な教育行政の可能性を制度上全く閉ざしてしまったわけではなく、一定の社会的条件のもとでは、教育委員会制度の民主的発展を図りうることを指摘している。<sup>78)</sup> また、三上も、地教行法に対する批判者側が、地教行法制定の論拠とされてきた教育内容における全国的水準の維持、教育の機会均等の保障、全国的基準の必要性に十分に対応してこなかったことを示唆している。<sup>79)</sup>

立場によって評価は大きく異なるが、批判者の意見でも、地教行法は全面的に否定されているわけではなく、ある程度評価されている。地教行法については、実態をふまえたより実証的な論議と検証が必要である。<sup>80)</sup>

### 5.3 指導・助言の概念

地教行法第48条と社会教育法第6条第1号に対する批判の中心は「指導」の概念にある。批判的な見解はいずれも「指導」に強制力があるというニュアンスで書かれている。そこで、「指導」の概念について検討してみよう。

「指導」は、筆者が指摘してきたように<sup>81)</sup>、日常の用

法では強いニュアンスを持つが、法律上の用法は、“一般に相手方に将来においてすべきこと又はすべきでないことを指し示し、相手方を一定の方向に導くこと”であり、“相手方に対し強制力その他の法的効果をもたず、相手方がこれに従うかどうかは任意である”<sup>82)</sup>とされる。文部省側も、“法令は当然の前提として、指導助言を尊重し、これに服することを期待しているとみるべき”であるが、“指導助言は、非権力的なもので、強制するものではなく、これを受ける義務はあっても服する義務までは生じない”<sup>83)</sup>と述べている。

これに対し、「指揮」とは“上級官庁が下級官庁に対して、その所掌事務について方針、基準、手続、計画等を命令し、これに従わせること”<sup>84)</sup>をいい、「監督」とは“ある人又はある機関（国若しくは地方公共団体その他公法人の機関又は私法人の機関）が、他の人又は他の機関の行為について、その行為がその人又は機関の遵守すべき義務に違反することがないかどうか、又はその行為の目的を達成するのに不相当でないかどうかを監視し、必要に応じ指示命令等をする”<sup>85)</sup>をいう。

つまりは、「指導」とは“非権力的な行為”<sup>86)</sup>であって、権力の伴う「指揮」「監督」とは異なるものである。

旧教育委員会法には、文部大臣および都道府県教育委員会による指揮・監督を禁止した下記の規定があったが、地教行法では削除され、批判の対象となってきた。<sup>87)</sup>

#### 教育委員会法 第55条第2項

- 2 法律に別段の定がある場合の外、文部大臣は、都道府県教育委員会及び地方委員会に対し、都道府県教育委員会は、地方委員会に対して行政上及び運営上指揮監督をしてはならない。

しかし、この規定について、木田宏は“旧教育委員会法が制定された当時の時代的な背景によって必要とされた念のための規定であって、この規定の有無によつて実質的に文部大臣の権限が左右されるという性質の規定ではなかつた”<sup>88)</sup>と述べ、この条文の趣旨が今日でも有効であると指摘している。都道府県教育委員会についても同様である。

地方教育行政においては、指揮監督は一定の場合のみに制限されている。国は地方教育行政に大きな責任を負っているが、地方教育行政は地方自治体行政の一環として行われるものであり、国の機関委任事務に属するもの以外は文部大臣が直接指揮監督することはない。<sup>89)</sup>この点は、文部省設置法で下記のように明確に規定されている。

#### 文部省設置法 第6条第2項

- 2 文部省は、その権限の行使に当って、法律（これに基く命令を含む。）に別段の定がある場合を除いては、行政上及び運営上の監督を行わないものとする。

都道府県教育委員会も国の機関委任事務について文部大臣の権限を委任された場合、またはその権限に属する事務を市町村の機関に委任した場合以外は、市町村の行う教育行政を直接指揮監督することはない。<sup>90)</sup>

地方公共団体の設置する学校等について、国その他の機関が規制を行うためには、法律の規定によって地方公共団体の行為を規制しなければならない。つまり、そのことに関する法律または法律に基づく政令の定めを必要とするのである。<sup>91)</sup>

文部省に対して批判的な論者は、「指導・助言」の法律上の性格について触れつつも、同時に、その実態が単なる「指導・助言」にとどまらないことを指摘している。<sup>92)93)</sup>しかし、法律の趣旨と行政の実態は次元を異にするものである。行政は法に基づいて行われるものであるから、まず、法律の趣旨を明確にすることが重要である。少なくとも法律上は、「指導・助言」には強制力がないはずである。この点は「指導・助言」にとどまらない実態を批判する根拠になり得るのであるから、より強調されるべきである。

#### 5.4 図書館界の論議の問題点

図書館界の論議には次のような問題点がある。

- ・1956年の地教行法の制定と図書館法第7条の廃止、1967年の社会教育法、図書館法の一部改正に対する公共図書館界の関心はきわめて低かった。
- ・これらの法律については図書館学分野ではほとんど法学的検討が行われず、結論だけが示されている。その結果、地教行法第48条の場合のように、教育法学分野の論議と比べても一面的なものにとどまっている。
- ・上記の法律は、都道府県教育委員会による図書館振興策の根拠法令としてはとらえられておらず、積極的な指導・助言は否定的に評価されている。

この章では、次のことが明らかになった。

- ・図書館界では、図書館法第7条の改正には賛否両論、社会教育法第6条第1号の改正には批判的見解が見られるが、関心は低く、法学的検討はほとんど行われていない。
- ・地教行法に対して、文部省や都道府県の権限を強化するものであるという厳しい批判が行われているが、教

育の機会均等, 全国的水準の維持など必要な理由もあり, その点は批判者も認めている。

- ・地教行法第48条と社会教育法第6条第1号の中心的概念である指導・助言は, 法律上は非権力的作用であり, 受ける義務はあっても従う義務はないため, 教育における地方自治を実現する可能性は残されている。
- ・これらの法律は, 図書館界では, 図書館振興策の根拠法令としてはとらえられていない。

## 6. 結論

本稿の目的は, 都道府県教育委員会による図書館振興策の根拠法令の変遷を明らかにすることである。5章までの検討から次の点が明らかになった。

### ①1950年制定の図書館法第7条について

- ・図書館法第7条は, 都道府県教育委員会による市町村教育委員会に対する図書館の設置・運営に関する指導・助言について規定していたが, 「求めに応じて」「専門的技術的」指導・助言を与えることができるという2点で制約があり, 図書館設置の意思のない市町村教育委員会に図書館の設置を指導・助言することは法律上不可能であった。

### ②1956年制定の地教行法第48条について

- ・地教行法第48条ではこの2点の制約はなくなり, 都道府県教育委員会は, 市町村教育委員会に対して, 求めがなくても, 図書館・公民館の設置・管理・整備に関して, 全般的な事項について積極的な指導・助言ができるようになった。これによって, 地教行法レベルでの根拠法令が確立された。
- ・地教行法第48条の制定と同時に行われた図書館法第7条の廃止, 社会教育法第39条の改正によって, 図書館法, 社会教育法の条文には都道府県教育委員会による市町村立の図書館・公民館に関する指導・助言の規定がなくなってしまった。

### ③1967年の社会教育法第6条第1号改正について

- ・社会教育法第6条第1号の改正によって, 社会教育法の総則で初めて, 都道府県教育委員会による市町村立図書館・公民館の設置・運営に関する指導・調査について規定された。
- ・この改正は図書館・公民館行政を推進するために効果的な調査を行う目的で行われたものである。
- ・これによって, 地教行法-社会教育法のレベルで, 都道府県教育委員会による積極的な図書館振興策の根拠規定が完成した。

### ④法改正の評価

- ・図書館界では, 図書館法, 社会教育法の改正には批判

的見解が見られるが, 関心は低く, 法学的検討はほとんど行われていない。

- ・地教行法に対して, 文部省や都道府県教育委員会の権限を強化するものであるという厳しい批判が行われているが, 教育の機会均等, 全国的水準の維持など必要な理由もあり, その点は批判者も認めている。
- ・地教行法第48条, 社会教育法第6条第1号の中心概念である指導・助言は法律上は非権力的作用であり, 地方自治を決定的に制約する要因とはいえず, 教育における地方自治を実現する可能性は残されている。
- ・図書館界では, これらの法律は図書館振興策の根拠法令としてはとらえられていない。

以上の点から, 本稿の結論として次の点を指摘しておきたい。

現在, 市町村立図書館の設置振興のためには都道府県教育委員会による積極的な図書館振興策が重要であることは広く認識され, その根拠法令も徐々に知られつつある。しかし, こうした図書館振興策の根拠法令は最初から存在したものではない。根拠法令の制定と改正の歴史からは, 積極的な指導・助言は制定時の図書館法では厳しく制限されていたこと, これらの根拠法令は1956年の地教行法第48条の制定と1967年の社会教育法第6条第1号の改正によって徐々に形成されてきたこと, 公共図書館界はこれらの制定と改正にほとんど無関心であり, 一部ではきわめて批判的であったことが明らかになった。

今日では積極的な図書館振興策の根拠法令は整備されているが, これは図書館法制定当時から存在したものではなく, また, 公共図書館界の支持と支援のもとで制定・改正されたものでもない。

この点は, わが国における都道府県教育委員会による図書館振興策の歴史と現状を理解する上できわめて大きな示唆を与えるものである。都道府県教育委員会による図書館振興策が比較的近年のものであり, 広く全国に普及していない理由の一つがこの点にある可能性があると考えられるからである。戦後の都道府県教育委員会と都道府県立図書館の図書館振興策に対する取り組みの歴史を検討することによって, その点が明らかになるはずである。今後, その点について検討を進めて行きたい。

本稿は, 1991年度日本図書館学会研究大会における研究発表に基づくものである。本稿の執筆に当って, 武田英治氏(元神奈川県立図書館長), 竹内愠氏(図書館情報大学名誉教授), 原秀成氏(図書館情報大学助手)から大変貴重なご助言を頂きました。ここに記して感謝の意を表します。

また, 文献資料の入手に際し, 図書館情報大学附属図

書館，国立国会図書館，筑波大学附属図書館，東京大学教育学部図書室のご協力を得ました。ここに記して感謝の意を表します。

## 注

- 1) 葉袋秀樹「都道府県教育委員会における図書館行政の現状と問題点」『日本における図書館行政とその施策』日本図書館学会研究委員会編 日外アソシエーツ，1988（論集・図書館学研究の歩み 第8集），p. 71-103. 根拠法令については p. 76を参照のこと。
- 2) 葉袋秀樹「図書館法の逐条解説に関する考察」(I)(II)『図書館情報大学研究報告』Vol. 8, No. 2, 1990.2, p. 39-56; Vol. 10, No.2, 1992.2, p. 15-32.
- 3) 葉袋秀樹「地方自治と図書館」『図書館法を読む』森耕一編 日本図書館協会，1990，p. 36-51.
- 4) 『日本の図書館』1992年版，日本図書館協会，1992，p. 10-11. 1991年度の都道府県別市区町村立図書館の住民100人当たりの個人貸出冊数は，1位の東京都は445冊，47位の大分は48冊で，9倍の格差が存在している。
- 5) 日本図書館協会図書館政策特別委員会「県の図書館振興策－現状と課題」『図書館年鑑』1991年版，1991，p. 228-246.
- 6) 「平和で民主的な社会の中で図書館を発展させよう－図書館問題研究会第38回全国大会基調報告(案)」(『みんなの図書館』170号，1991.7)では，「県が積極的に図書館振興策を展開し，県立図書館が力を発揮しているかどうかが自治体間の格差を生じさせている要因と考えられる」と述べている。(p. 18.)
- 7) 日本図書館協会図書館政策特別委員会編『公立図書館の任務と目標 解説』日本図書館協会，1989，p. 57-65.「第5章 都道府県の図書館振興策」
- 8) 「都道府県による市町村図書館建設補助金交付の現状」『図書館雑誌』Vol. 66, No. 2, 1972. 2, p. 53. 1962年の新潟県を皮切りに，1969年までに6県，1971年までに11県が建築補助金を支出している。ただし，これらの中には図書館専門の補助金ではないものも含まれていると思われる。したがって，補助金の支出は必ずしも図書館振興策の存在を意味するものではない。
- 9) 佐藤政孝『市民社会と図書館の歩み』第一法規，1979，p. 350-380.
- 10) 葉袋秀樹「都道府県教育委員会における図書館行政の現状と問題点」p. 88.
- 11) 文部省生涯学習局学習情報課「市町村立図書館に関する助成措置についての実態調査 結果の概要」『みんなの図書館』162号，1990.11，p. 81-82.
- 12) 日本図書館協会『中小都市における公共図書館の運営－中小公共図書館運営基準委員会報告』複製版，1973，p. 202-205. 目的や観点が全く異なるため，本論中で言及されないのは当然であるとしても，「621 図書館設置についての協力」では，都道府県立図書館の図書館サービスを取り上げるにとどまり，都道府県の図書館振興策については全く触れていない。
- 13) 都道府県の図書館行政，図書館振興策の成果として一般化してとらえた文献は少ない。最も適切な評価は石井敦によるものであろう。石井は，東京都の図書館振興策は，“これまでの道府県の図書館行政不在の状況を浮彫りにし，やがて神奈川，大阪，山形，富山などの府県でも真剣に県下の図書館整備計画を策定させるきっかけにもなった”ことを指摘し，“都道府県の図書館行政のあり方如何は，その県内市町村図書館に決定的影響を及ぼすことも明らかにした”と述べている。(『権利としての図書館－図書館振興策を中心に』小川利夫編 勁草書房，1976，p. 137.)
- 14) 葉袋秀樹「地方自治と図書館」p. 36-40.
- 15) 久世公堯，松本英昭『演習地方自治法』第一法規，1977，p. 68.
- 16) 木田宏『教育行政法』新版，良書普及会，1983，p. 79.
- 17) 天城勲『教育法規解説』第一法規，1971（教育学叢書 別巻），p. 25.
- 18) 前掲書，p.25，41.
- 19) 木田宏『逐条解説地方教育行政の組織及び運営に関する法律』新訂版，第一法規，1977，p. 27.
- 20) 前掲書，p. 32.
- 21) 福原匡彦『社会教育法解説』改訂版. 全日本社会教育連合会，1989，p. 30.
- 22) 木田宏，前掲書，p. 42.
- 23) 葉袋秀樹「都道府県教育委員会における図書館行政の現状と問題点」p. 76.
- 24) 指導・助言・援助の対象が地方公共団体になっているが，具体的に指導・助言・援助を受けるのはそれぞれの行政事務について権限を有する機関（教育委員会等）である。(木田宏，前掲書，p. 299)
- 25) 大崎仁「社会教育行政」『教育行政』天城勲編 第一法規，1970（教育学叢書 24），p. 338

- 26) 公立公民館に対する指導・助言の場合、その対象が市町村教育委員会であることが明示されていない点は不正確な条文であるといえよう。
- 27) 寺中作雄『社会教育法逐条解説』社会教育図書、1949, p. 161.
- 28) 井内慶次郎『図書館法一逐条解説』『社会教育』Vol.5, No.7 付録, 1950.7, p. 23.
- 29) 西崎恵『図書館法』復刻版, 日本図書館協会, 1970, p. 62.
- 30) 井内慶次郎『図書館法の解説』明治図書出版, 1954, (学校図書館学講座) p. 44.
- 31) 西崎恵, 前掲書, p. 70.
- 32) 井内慶次郎, 前掲書, p. 23, 25.
- 33) 西崎恵, 前掲書, p. 70.
- 34) 日本図書館協会図書館政策特別委員会, 前掲書, p. 57.
- 35) 社会教育法第9条の3第1項「社会教育主事は、社会教育を行う者に専門的技術的な助言と指導を与える。但し、命令及び監督をしてはならない。」
- 36) 下記の教育委員会法の解説書には「専門的技術的」の定義は示されていない。時事通信社『教育委員会法一解説と資料』1948, 188p. 教育行政研究会編『教育委員会制度』日光書院, 1949, 208p. 北岡健二『教育委員会法逐条解説』学陽書房, 1952, 304p. 文部省内教育法令研究会『改正教育委員会法詳解』教育法令刊行会, 1950, p. 76.
- 37) 寺中作雄, 前掲書, p. 73-74.
- 38) 「専門的技術的」の解釈については、社会教育法の解説書では、寺中以外では、島田修一によって解説されている。島田の解釈もほぼ同様である。(島田修一「社会教育法」『教育法』自由国民社, 1974 (自由国民・口語六法全書 第24巻) p. 372-374, 384-385.  
・第9条の3第1項について  
“何を、どのように、何をめざして学習するかは学習者自身とそれを援助する直接の事業担当者との協力によって決められる。それを実際に行なう上での、専門的知識や技術的工夫について、当事者の求めに応じて適切にこたえられるような力量が求められているのである。”(p. 373-374)  
・第11条第1項について  
“事業計画や運営の方針などを団体が自主的にきめたあと、その個々の事業の具体的なすめ方について、たとえば学習プログラムの工夫・学習過程の分析の方法や評価の方法など、専門的な知識や技術が必要なことがらについて与える指導助言である。したがって、学習テーマや内容、講師の選定など、あるいは団体の活動方針など、団体の事業の性格やあり方に影響を与えるようなことがらについては、指導助言はできないわけである。”(p. 384)
- 39) 文部省内教育法令研究会『改正教育委員会法詳解』教育法令刊行会, 1950, p. 76.
- 40) 寺中作雄, 前掲書 p. 73.
- 41) 田島信威『法令用語の基礎知識』ぎょうせい, 1984, p. 93-95.
- 42) 笹森健『任命制下の市町村教育委員会に関する研究』酒井書店, 1987, p. 21.
- 43) 木田宏, 前掲書, p. 1-14「本法の理念」
- 44) 金子照基「教育委員会法から地教行法への改正」『教育行政読本』教育開発研究所, 1989 (教職研修総合特集 52) (教職研修増刊) p. 30-35.
- 45) 坂田期雄『地方自治制度の沿革』ぎょうせい, 1977 (現代地方自治全集 1) p. 230-238「教育委員会委員公選制の廃止」
- 46) 木田宏, 前掲書, p. 295-300.
- 47) 三輪定宣「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」『教育法』自由国民社, 1974 (自由国民・口語六法全書 第24巻) p. 559-561.
- 48) 有倉遼吉「地教行法」『基本法コンメンタール 教育法』新版, 日本評論社, 1977 (別冊法学セミナー 33) p. 348-350. 第48条の解説は室井力。
- 49) 田島信威, 前掲書, p. 93-95.
- 50) 林修三『法令用語の常識』日本評論社, 1975, p. 48-49.
- 51) 内藤誉三郎『社会教育行政法』良書普及会, 1957, (地方行政全書) p. 89. 義務と責任があるといえるかどうかは疑問である。
- 52) 前掲書, p. 85.
- 53) 宮地茂『改正社会教育法解説』全日本社会教育連合会, 1959, p. 62.
- 54) この点については、改正前と同様に解釈すべきであるという見解がある。三輪定宣は次のように解説している。  
“専門的技術的見地からの指導・助言に限られると解される。本条二項に、指導・助言等の事項が例示されているが、これらが直接にその対象となるというより、これらの教育事務の扱い方に関して教育委員会に、必要に応じて指導・助言等を行なう趣旨と解すべきであろう。とくに、教育の内的事項については、権限を有する教職員と教育委員会の要請がない場合は、原則として、指導・助言等は行なわないようにすべきである。”(三輪定宣, 前掲書, p.

- 562)
- 55) 木田宏, 前掲書, p. 14.
- 56) この当時, 抵抗が強かったため, 法改正ができなかったという指摘がある。(伊藤且正「いつの間に図書館法が?」『図書館問題研究会会報』87号, 1967.10, p. 18)
- 57) 「許可, 認可等の整理に関する法律の施行について」(昭和42.8.14 文社社第255号 各都道府県教育委員会教育長あて 社会教育局長通知)『社会教育必携』昭和44年版, 第一法規, 1968, p. 168.
- 58) 公民館研究会「公民館の設置・廃止等の報告」『月刊公民館』127号, 1967.12, p. 27.
- 59) 「許可, 認可等の整理に関する法律の施行について」p. 168-169.
- 60) 地教行法第23条は本文1.2.2 参照, 地教行法第54条は本文1.2.2 参照。  
民法第67条の条文は次の通りである。  
民法第67条  
法人ノ業務ハ主務官庁ノ監督ニ属ス  
2 主務官庁ハ法人ニ対シ監督上必要ナル命令ヲ為スコトヲ得  
3 主務官庁ハ何時ニテモ職権ヲ以テ法人ノ業務及ヒ財産ノ状況ヲ検査スルコトヲ得
- 61) 社会教育行政研究会「許可, 認可等の整理に関する法律の施行について」『社会教育』Vol.22, No.10, 1967.10, p. 94.
- 62) 公民館研究会, 前掲資料.
- 63) 社会教育行政研究会, 前掲資料
- 64) 前掲資料.
- 65) 公民館研究会, 前掲資料.
- 66) 臨時行政調査会『許認可等の改革に関する意見 個別事項 昭和39年9月』1964, p. 18.
- 67) 臨時行政調査会『許認可等の改革に関する意見 付属説明書 I 昭和39年 9月』1964, p. 198-201.
- 68) 「許可, 認可等の整理に関する法律の施行について」p. 168.
- 69) 対談「地方財政窮乏下の公共図書館—逆境の中にも新しい芽ばえ」『出版ニュース』1956年5月下旬号, p. 1-6; 『有山等著作集』1, 日本図書館協会, 1970, p. 62-63.に再録。
- 70) 渋谷国忠「図書館法」『図書館ハンドブック』増訂版, 日本図書館協会, 1960, p. 85-86.
- 71) 清水正三「図書館法」『新しい図書館の理論をめざして—第2回図問研学校の記録』図書館問題研究会東京支部, 1972, p. 52-53
- 72) 清水正三「図書館法第7条(削除)について」『図書館評論』26号, 1985, p. 64, 66-69.  
清水は, 1956年の全国図書館大会で地教行法反対決議をしながら, その内容について全く討議をしなかったこと, 1956年12月の図書館雑誌の記事「1956年の図書館界」の「公共図書館」の項で, 図書館法第7条の廃止について全く言及していないことを批判している。(『昭和31年度全国図書館大会議事録・全体会議』『図書館雑誌』Vol.50, No.7, 1956.7, p. 240; 土屋栄亮「1956年の図書館界—図書館は前進したか: 公共図書館」『図書館雑誌』Vol.50, No.12, 1956.12, p. 478-480.
- 73) 「社会教育法・図書館法の一部改正」『図書館雑誌』Vol.61, No.9, 1967.9, p. 421.
- 74) 小野田正登「『社会教育法・図書館法一部改正』に思う」『図書館雑誌』Vol.62, No.2, 1968.2, p. 48-49.
- 75) 神野清秀「社教法改正問題の緻密な検討のために」『図書館評論』10号, 1971, p. 25-26.
- 76) 大崎仁, 前掲書, p. 338.
- 77) 三上昭彦「中央教育行政と地方自治」『教育の地方自治』日本教育法学会編 エイデル研究所, 1981, (講座教育法 6) p. 24. この指摘は, 地教行法全体に関するものであるが, 中心は「指導・助言」に置かれている。
- 78) 古野博明「任命制教育委員会の歴史—地方教育行政法の成立と展開」『教育の地方自治』日本教育法学会編 エイデル研究所, 1981, (講座教育法 6) p. 127-128.
- 79) 三上昭彦, 前掲書, p. 31.
- 80) 実証的研究の好例として, 笹森健『任命制下の市町村教育委員会に関する研究』(酒井書店, 1987, 331p.)がある。
- 81) 葉袋秀樹「都道府県教育委員会における図書館行政の現状と問題点」p. 73-74.
- 82) 林修三等『法令用語辞典』第6次改訂版. 学陽書房, 1986, p. 324.
- 83) 菱村幸彦『教育課程の法律常識』新訂2版, 第一法規, 1989, p. 58.
- 84) 林修三等, 前掲書, p. 304.
- 85) 前掲書, p. 97.
- 86) 相良惟一『教育行政辞典』教育開発研究所, 1980, p. 205.
- 87) 古野博明, 前掲書, p. 127.
- 88) 木田宏『逐条解説地方教育行政の組織及び運営に関する法律』, p. 299.
- 89) 前掲書, p. 299.

- 90) 前掲書, p. 299.
- 91) 木田宏『教育行政法』, p.34.
- 92) 有倉遼吉, 前掲書, p.349. 室井力は, 指導・助言・援助は, “あくまで非権力的・非拘束的な性質の行為であるとはいえ” “現実には事実上一方的かつ拘束的に機能している” と解説している。
- 93) 島田修一, 前掲書. 島田修一は, 社会教育法におい

ては指導・助言行政の“非権力性はいっそう強調され”ているが, その“実質は受ける側の選択自由なものとしては存在していない”(p. 121), “行政上の指揮命令系統が整備されている現状では, 『指導助言』は實際上選択の自由なき『行政指導』として作用する”(p. 45-46)と指摘している。

### アジア学術会議～科学者フォーラム～の開催について

- 1 日本学術会議は, アジア地域の各国科学者の代表を東京に招き, 本年11月15日(月)から18日(木)までの4日間, 三田共用会議所(東京都港区)においてアジア学術会議～科学者フォーラム～を開催しました。
  - 2 このアジア学術会議～科学者フォーラム～は, 地理的, 歴史的, 文化的に多くの共通点を持つ近隣諸国間の交流がそれぞれの国の学術の発展, ひいてはその地域全体の学術の発展にとって極めて重要であるとの認識から, アジア地域の各国における学術研究の現状について情報交換を行うとともに, アジア地域における学術研究分野での連携・協力の在り方などについて討議し, 併せてアジア地域の学術研究者間の相互理解と信頼を深めることを目的として, 本年度初めて開催したものです。
  - 3 今回の会議には, 中国, インド, インドネシア, 日本, マレーシア, フィリピン, 大韓民国, シンガポール, タイの9か国の学術推進機関(アカデミー等)から推薦された人文・社会科学系及び自然科学系の科学者19名が出席し(日本からは近藤次郎日本学術会議会長及び川田侃同副会長が出席), 「アジア地域における学術の発展とそのための連携・協力について」をメイン・テーマとして活発な討議を行いました。
  - 4 初日の15日には, 鳩山内閣官房副長官(内閣総理大臣あいさつ代読)を始め, 国會議員, 各国大使館, 関係学協会, 関係省庁, 関係団体などから200名を超える方々をお迎えし, 開会式及び歓迎レセプションを開催しました。
- 翌16日からの自由討議においては(17日は筑波研究学園都市視察(研究交流センター, 電子技術総合研究所, 農業生物資源研究所を訪問)), それぞれの国籍や専門分野を超えて, アジア地域における学術の振興という共通の目的の下, 熱心な討議を行い, 議長サマリーをまとめ, 18日に無事閉会しました。
- 開催に当たり御支援・御協力いただきました方々に厚くお礼申し上げます。

### (参考) アジア学術会議～科学者フォーラム～議長サマリー(仮訳)

- 1 アジア学術会議～科学者フォーラム～は, 日本学術会議の主催により, アジア地域の9か国から, 19人の各国の科学界を代表する科学者の参加を得て開催され, それ

- ぞれの国籍や専門分野を超えて, アジア地域における学術の振興という共通の目的の下, 熱心な議論がなされた。本会合に参加した科学者は, 学術の振興を通じた社会への貢献が重要であり, 科学者の責務であるということを確認し, 学術研究の成果は, 人類の共通資産として, 文化的, 社会的, 経済的発展を通じて, 世界の平和と人類の福祉に貢献するものであると信じる。また, そのためには, 自然科学者と人文・社会科学者の密接な協力も不可欠である。
- 2 本会合に出席した科学者は, アジアの科学者による学術協力についての初の会合を提案し, 開催した日本学術会議に感謝し, 今後も, このような日本学術会議の努力が続けられることを期待する。
  - 3 今日, 世界は, 環境悪化, 人口爆発, 資源の枯渇など人類の英知を結集して取り組まねばならない深刻な問題に直面しており, 本会合での討議は, そのような問題の解決に向けての将来の国際協力に発展していくものである。
  - 4 持続的開発は, アジア地域の各国にとって, 21世紀に向けての共通の重要課題である。地理的, 歴史的, 文化的に密接な関係を持つアジア地域の科学者は, この問題に協力して取り組むことが重要である。
  - 5 国際的な研究, 技術・資源の共有等に当たっては, 地域的な協力が効果的である。今後, そのような領域において, 地域の発展のために協力を推進することが必要である。
  - 6 学術の発展, 社会の発展の基盤となる人材の育成は, 科学者が地域的に協力して取り組むべき課題である。次世紀に向けて, 人材の育成のため, アジアの科学者も協力することが必要である。
  - 7 各科学者及び各国は, 研究者の交流, 共同研究, シンポジウム, ワークショップ等による情報の交換を促進するよう努力することが必要である。
  - 8 学術協力は, 対等互惠の原則に基づいて行われねばならない。
  - 9 本会合の趣旨, 提案を受け継ぎ, より密接な学術交流・協力の基盤となる将来の会合が開かれることを期待する。
  - 10 アジア地域の科学者によるこのような会合を毎年開催すること, 当面, 日本学術会議がその事務局となること, アジア地域の学術動向についてのニューズレターを定期的に発行することを提案する。

「日本学術会議だより」No. 31 (平成5年12月)より