

## 解説

葉袋秀樹「『図書館の設置及び運営上の望ましい基準』の数値目標と日本図書館協会」  
『第 61 回日本図書館情報学会研究大会発表論文集』2013.10,p.85-88.

本稿は『第 61 回日本図書館情報学会研究大会発表論文集』2013.10,p.85-88. に掲載された、葉袋秀樹「『図書館の設置及び運営上の望ましい基準』の数値目標と日本図書館協会」について、下記の 6 点を修正したものです。おわびして訂正いたします。

また、日本図書館協会が「望ましい基準」について文部科学省に提出した意見として、2011 年 4 月 10 日付けの「『図書館の設置及び運営上の望ましい基準』策定についての意見（案）」があることが明らかになりましたが、同協会のウェブサイトでも公開されていないため（10 月 17 日現在）、本稿では取り上げていません。

## 正誤表

- ・ p.85 左欄 1.3 の 2 行目 誤：2009 年 正：1992 年
- 右欄 2 の見出しの 2 行目 誤：（2013） 正：（2012）
- 右欄 2.1 の 4 行目 誤：20012 年 正：2012 年
- ・ p.86 右欄 4.1 の見出し  
誤：「公立図書館の設置及び運営に関する望ましい基準」  
正：「公立図書館の設置及び運営に関する基準」
- ・ p.87 左欄 2 行目 誤：に関する望ましい基準」  
正：に関する基準」
- 左欄 8 行目 誤：「設置及び運営上の  
正：「設置及び運営上

# 「図書館の設置及び運営上の望ましい基準」の数値目標と日本図書館協会

葉袋秀樹

前筑波大学図書館情報メディア系

qzw04141@nifty.com

## 抄録

本研究の目的は、「図書館の設置及び運営上の望ましい基準」に数値目標を含めることを求める日本図書館協会の意見について検討し、その意味を明らかにすることである。「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準」(2001)以降の関連文献を調査した結果、日本図書館協会の意見は、「望ましい基準」に数値基準を含めるという実行不可能と思われる要望を行いつつ、数値目標が除かれた背景には触れていないことが明らかになった。

## 1. はじめに

### 1.1 研究の背景

文部科学省(以下、文科省という)は、2012年12月に、「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準」(平成13年文部科学省告示132号)<sup>1)</sup>を改正し、「図書館の設置及び運営上の望ましい基準」(平成24年文部科学省告示第172号)<sup>2)</sup>を告示した(以下、それぞれ「旧基準」「新基準」という)<sup>3)</sup>。旧基準、新基準に共通する特徴は数値目標が含まれていないことである。

他方、日本図書館協会(以下、日図協という)は、2009年、2012年に新基準に関する意見を3回発表し、2013年5月にその要約<sup>4)</sup>を発表している。意見では、基準に数値目標を加えることを強く求めている。

このように、両者の見解は大きく異なっている。わが国における図書館基準の在り方を考える上で、この相違はなぜ生じたのか、どうとらえるべきなのかを明らかにする必要がある。

### 1.2 研究の目的

本研究の目的は、新基準に数値目標を含めることを求める日図協の意見について検討し、その意味を明らかにすることである。

### 1.3 研究の方法

資料として、旧基準と新基準に関する文献を網羅的に収集する。基準については1992年の基準を含める。次の4つの研究課題を設定し、この観点から文献を分析する。新基準の数値目標はどのようなものか、日図協の意見はどのようなものか、旧基準の数値目標はどうであったか、日図協の意見にはどのような意味があるか。

公立図書館基準の理論に関して、池内淳(筑

波大学)による論文<sup>5)</sup>(2007)がある。旧基準や数値目標についても論じている。旧基準、新基準については、ほかに、それぞれ数件の雑誌記事があるが、研究論文はない。

## 2. 「図書館の設置及び運営上の望ましい基準」(2012)の数値目標

### 2.1 基準の検討経過

2009年7月、文科省は、「望ましい基準」の在り方を検討するために、これからの図書館の在り方検討協力者会議(以下、「協力者会議」という)を設置した。協力者会議は、2012年8月、「図書館の設置及び運営上の望ましい基準の見直しについて」(以下、「協力者会議報告書」という)を作成した。文科省は、この報告書を踏まえて改正案を作成し、パブリックコメントを経て「望ましい基準」を改正し告示した。

新基準に関する資料として、文科省生涯学習政策局社会教育課『図書館の設置及び運営上の望ましい基準(平成24年文部科学省告示第172号)について』<sup>6)</sup>があり、協力者会議報告書と2012年12月の「『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)」(以下、「局長通知」という)等を収録している

### 2.2 数値目標

協力者会議報告書は、「I 基本的な考え方」「『設置及び運営上望ましい基準』の具体的な内容」「参考資料」からなり、の「3. その他留意すべき事項」の「(1)数値基準」で、「目標基準例」を参考に、「各地方公共団体(教育委員会)で数値目標を設定し、その達成に努めること」「都道府県が、サービスの地域格差を解消するため域内の図書館に共通する基準を策定し、その達成を支援することが望ましい」と述べている。各地方公共団体による数値目標

の設定,都道府県による基準の策定を提案している。

「参考資料」の2では、「目標基準例」を示している。これは,全国市町村立図書館の人口段階別貸出密度(住民1人当たり貸出資料数)の上位10%の市町村の25項目に関する平均数値で,実質的には,上位5%の数値である。これを参考にしつつ,「数値目標」を設定し,達成に努めることが期待されている。

「局長通知」の「留意事項」では,各図書館が,これも参考にしつつ,数値で設定できるものはできる限り数値目標とすることを求めている。

### 3. 日本図書館協会の意見

#### 3.1 委員会の設置

日図協は,2009年10月,望ましい基準に関する協力者会議での検討において留意すべきことをまとめるため,日図協図書館政策企画委員会の下に望ましい基準検討チームを設置した。メンバーは次の通りである<sup>7)</sup>。なお,委員,委員長は同委員会の委員・委員長である。

座長は,座間直壮(委員),委員は,大橋直人(委員長),長田薫(浦安市立図書館),常世田良(日図協事務局次長),名越正信(専門図書館協議会事務局長,常任理事),西村彩枝子(委員,常務理事),三村敦美(常務理事),山本宏義(委員,常務理事)である。

約1か月で留意事項をまとめ,11月の常任理事会で検討し<sup>8)</sup>,12月の常任理事会で確認し<sup>9)</sup>,12月6日付けで『図書館雑誌』2010年2月号に掲載している<sup>10)</sup>。これが第一の意見である。11月の常任理事会では,チームによる提起内容として,「図書館設置やサービス水準の目標数値を示すことが効果的である」ことが紹介されている。

その後,2012年9月に,文科省によって,「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準」改正案に対するパブリックコメントの募集が行われた。検討チームは改正案を検討し,日図協名で意見書を提出し,同協会のウェブサイトで公表している。これが第二の意見である<sup>11)</sup>。なお,第三の意見は「代読サービス」に関するものであるため,除外する。

#### 3.2 意見の内容

第二の意見のうち,数値目標に関するものは次のとおりである。

- ・「6 国(政府)の役割(第1 総則 七)を加える」

更に,「望ましい基準」の達成状況を把握するために,図書館設置や運営,サービスの水準についての評価項目を示し,目標数値を掲げること。

- ・「7 基本的運営方針及び事業計画」

「運営に関する適切な指標を選定し,これらに係る目標を設定するとともに,」とあるが,一定水準のサービスの達成には,それを支える基盤整備が欠かせない。施設規模,蔵書・開架図書数,年間図書購入冊数,職員数などの指標と目標数値を挙げる。協力者会議報告書の参考資料として挙げている「目標基準例」を本基準に例として加える。

- ・「9 図書館協議会について」

開催頻度については年6回以上の開催に努めることを提起する。

- ・「25 施設・設備」

都道府県立図書館は,市町村立図書館の求めに応じた資料提供の役割があり,そのための必要な資料の保存収蔵スペースの確保が求められている。しかし,現状では法律や基準等に明確な記載がなく,都道府県立図書館において資料提供のための必要な保存収蔵スペースの確保はそれぞれの判断に委ねられている。このことについて明確な基準等の記述が必要である。

以上を整理すると,施設規模,蔵書・開架図書数,年間図書購入冊数,職員数などに関する指標と数値目標,図書館協議会の開催回数,都道府県立図書館の保存収蔵スペースに関する明確な基準のほか,図書館設置,運営,サービス水準に関する評価項目と目標数値の記載を求めている。

#### 3.3 関連する意見

図書館問題研究会のパブリックコメントは,日図協と同様に「数値基準が必要である」というものである<sup>12)</sup>。

- 4. 「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準」(2001)の数値目標

- 4.1 「公立図書館の設置及び運営に関する基準」(1992)

旧基準には数値目標は含まれていないが,そ

の約 10 年前の 1992 年に発表された「公立図書館の設置及び運営に関する基準」(以下、1992 年基準という)<sup>13)</sup>には数値目標が含まれている。これは、生涯学習審議会社会教育分科審議会施設部会図書館専門委員会が発表し、生涯学習局長名で各都道府県教育委員会に通知された。名称は「設置及び運営に関する」で、図書館法第 18 条で定める「設置及び運営上望ましい基準」とは異なり、大臣告示されなかった。数値目標として、人口 1 人当たりの年間貸出冊数、市町村立図書館の人口段階別の開架冊数の総数及び毎年の収集冊数(開架冊数に対する比率)の 3 項目が挙げられている。

#### 4.2 「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準」(2001)

これは、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が検討を行った。数値目標を除いた理由について、専門委員会主査の田中久文(日本大学)は、「協議の過程で数値を入れるべきとする意見も強かったが」<sup>14)</sup>「これまでの経緯をふまえるならば、数値基準を入れると告示にはならなかった」<sup>15)</sup>と思う、委員の糸賀雅児(慶應義塾大学)は「細かい数値を入れたら絶対に大臣告示にならなかつたろう」<sup>16)</sup>と述べている。田中は、その理由として、次の 2 点を挙げている<sup>15)</sup>。

- ・自治体の裁量に任せるという大原則がある。
- ・国の地方分権推進会議の中間報告で、公民館と博物館の望ましい基準の数値目標を削除すべきであると述べている<sup>17)</sup>。

なお、田中は触れていないが、既に 1998 年の生涯学習審議会答申「社会の変化に対応した社会教育行政の在り方について」で、公民館、博物館の望ましい基準の数値目標の大綱化の検討を求めている<sup>18)</sup>。公民館については、「公民館は地域に密着した活動が求められる施設であり、画一的かつ詳細な基準を定めることは適当でないことから、今後、こうした基準については、公民館の必要とすべき内容を極力大綱化・弾力化するよう検討する必要がある」と述べている。この結果、2003 年に公民館と博物館の望ましい基準が改正され、数値目標は削除された。

#### 4.3 協力者会議の考え方

このように、社会教育施設の「望ましい基準」に数値目標を含めないことは、文科省だけでなく、政府の方針である。したがって、協力者会議では、基準を告示するために、数値目標に関し

ては、旧基準の考え方を採用することにしたのである。

### 5. 日図協の意見の意味

#### 5.1 数値目標の実現可能性

日図協は、基準に数値目標を加えることを強く主張しているが、これは、政府の方針と異なり、実現不可能と思われる。2000 年当時、『図書館雑誌』は、田中久文や文科省担当者の記事を掲載していないが、越塚美加による報告<sup>19)</sup>が『現代の図書館』に掲載されている。

#### 5.2 数値目標に関する意見の影響

日図協の意見では、要望だけが述べられ、数値目標が除かれるに至った背景や日図協としての対応策には触れていない。日図協の意見は、それを読んだ図書館職員には、「協力者会議や文科省は数値目標を加えるべきであるにもかかわらず、加えなかった」という批判として理解され、数値目標が除かれたことに対する不満は協力者会議や文科省に向けられる可能性が高い。図書館職員には、数値目標を認めない政府の方針があること、数値目標を含めた国の「望ましい基準」は存在し得ないこと、「望ましい基準」に数値目標を含めるには国の方針の変更が必要であること、数値目標は「望ましい基準」以外の場で実現しなければならないことを知らせる必要がある。

#### 5.3 各図書館による目標設定

日図協による意見では、「図書館設置や運営、サービスの水準についての評価項目を示し、目標数値を掲げること」とあり、座間は、基準について、「計画の目標や評価の基準となるものが提示されていない」と述べている。参考となる項目や数値が示されているにもかかわらず、このような指摘を行っていることから、日図協は、各図書館による評価項目の設定や数値目標の設定を必要と考えていないのではないかという疑問が生じる。

#### 5.4 結論

以上から、日図協は「望ましい基準」に数値目標を含めるという実行不可能と思われる要望を行いつつ、数値目標が除かれた背景には触れていないことが明らかになった。

#### 5.5 今後の課題

公立図書館関係者は、第一に、「協力者会議報告書」「局長通知」の数値目標に関する趣旨の普及に努めるべきである。第二に、「協力者会

議報告書」では、地域の実情に応じた目標を定める観点から、「都道府県が、サービスの地域格差を解消するため域内の図書館に共通する基準を策定し、その達成を支援することが望ましい」と述べているため、都道府県による数値目標の策定を推進するべきである。

おわりに

この研究では、数値目標を取り上げたが、他の問題についても研究を行う予定である。

「望ましい基準」から数値目標が除かれた背景には、国の政策のほかに、全国一律の望ましい数値目標が成り立ち得るかという問題がある。現在では、全国一律の数値目標の設定は困難であるという意見が多いと思われる。これについては、改めて論じたい。

#### 注・引用文献

- 1) 「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準」(平成13年文部科学省告示132号)2001.7.  
([http://www.mext.go.jp/a\\_menu/sports/dokusyo/hourei/cont\\_001/009.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/sports/dokusyo/hourei/cont_001/009.htm))
- 2) 「図書館の設置及び運営上の望ましい基準」(平成24年文部科学省告示第172号)2012.12.  
([http://www.mext.go.jp/a\\_menu/01\\_1/08052911/1282451.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/01_1/08052911/1282451.htm))
- 3) 葉袋秀樹『図書館の設置及び運営上の望ましい基準』制定の意義』『図書館雑誌』107(5),2013.5,p.264-267.
- 4) 座間直壮『図書館の設置及び運営上の望ましい基準』をどのようにとらえ、どう活用するか - 日本図書館協会の意見と告示内容の乖離について』『図書館雑誌』107(5),2013.5,p.271-273.
- 5) 池内淳「公立図書館基準再論」『明日の図書館情報学を拓く:アーカイブズと図書館経営:高山正也先生退職記念論文集』高山正也先生退職記念論文集刊行会編,樹村房,2007.3,p.174-192.
- 6) 文部科学省生涯学習政策局社会教育課『図書館の設置及び運営上の望ましい基準(平成24年文部科学省告示第172号)について』2012,45,76p.  
([http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shougai/tosho/001/\\_icsFiles/afidfile/2013/01/31/1330295.pdf](http://www.mext.go.jp/a_menu/shougai/tosho/001/_icsFiles/afidfile/2013/01/31/1330295.pdf))
- 7) 「協会通信:常務理事会」『図書館雑誌』103(11),2009.11,p.801-802.
- 8) 「協会通信:常務理事会」『図書館雑誌』103(12),2009.12,p.862.
- 9) 「協会通信:常務理事会」『図書館雑誌』104(1),2010.1,p.57.
- 10) 日本図書館協会「『図書館の設置及び運営上望ましい基準』策定についての意見」『図書館雑誌』104(2),2010.2,p.106-107.
- 11) 日本図書館協会「『公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準(改正案)』についての意見」2012.9,8p.(<http://www.jla.or.jp/Portals/0/data/kenkai/20120921.pdf>)
- 12) 「『公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準』の改正に関してパブリックコメントを提出しました」『みんなの図書館』427,2012.11,p.88-92.
- 13) 生涯学習審議会社会教育分科審議会施設部会図書館専門委員会「公立図書館の設置及び運営に関する基準について(報告)」『図書館雑誌』86(7),1992.7,p.441-444.
- 14) 田中久文「『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2001.7)についての雑感」『日本図書館情報学会誌』48(4),2002.12,p.177.
- 15) 田中久文「望ましい基準と県立図書館とのかかわり」『関東地区公共図書館協議会研究集会報告書』平成14年度,2003.3,p.33.
- 16) 糸賀雅児「わが国の図書館政策の最新動向」『図書館の学校』18,2001.6,p.15.
- 17) 詳細は明らかでないが、下記の文献がある。
  - ・地方分権推進委員会事務局編『分権型社会の創造:地方分権推進委員会中間報告』ぎょうせい,1996,224p. 図書館長の司書資格等の資格の義務付けの見直しの検討を求めている(p.57)。
  - ・地方分権改革推進会議「事務・事業の在り方に関する意見(平成14年10月30日)」2002.10.  
「公立博物館や公民館の設置及び運営に関する基準については、基準を定量的に示したものとなっているが、平成14年度中を目途に大綱化・弾力化を図り、国の関与の限定化と地域の自由度の向上に努める。」(p.29)  
(<http://www8.cao.go.jp/bunken/021030iken/021030iken.pdf>)
- 18) 生涯学習審議会「社会の変化に対応した今後の社会教育行政の在り方について」1998.9.  
([http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/old\\_chukyo/old\\_gakushu\\_index/toushin/1315178.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/old_chukyo/old_gakushu_index/toushin/1315178.htm))
- 19) 越塚美加「図書館政策の立案における研究の役割 - 『公立図書館の設置及び運営に関する基準』について(平成12年12月)』報告の成立過程を例に」『現代の図書館』39(2),2001.6,p.83-88.