日本生涯教育学会第 37 回大会自由研究部会Ⅴ　発表資料　　2016.12.4 発表

「公立図書館の設置及び運営に関する基準」(1992)の規定・数値目標の特徴について

薬袋秀樹
筑波大学名誉教授
qzw04141@nifty.com

1.　はじめに

1.1　研究の背景

わが国では、1950 年の図書館法制定以来、種々の理由から、文部省によって「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準」が制定されてこなかった。1960 年代後半、1970 年代初めに続いて、1990 年代初めに、生涯学習審議会の委員会によって、「望ましい基準」を策定するための検討が行われた。

1992 年 5 月、「公立図書館の設置及び運営に関する基準」（以下、「1992 基準」という）を別紙として収録した「公立図書館の設置及び運営に関する基準について（報告）」[1)]が発表された。大臣告示は行われなかったが、生涯学習局長通知として都道府県教育委員会等に通知された[2)]。大臣告示ではないが、初めて「基準」となり、「案」の文字がなくなった。

これ以前には、1972 年から 1973 年にかけて検討されている。1972 年に社会教育審議会社会教育施設分科会図書館部会が作成した案(以下、「1972 部会案」という)を文部省が整理し、1973 年に社会教育施設分科会で承認された案（以下、「1973 基準案」という）がある[3)4)]。

これ以後は、2001 年に「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準」（以下、「2001 基準」という）[5)]、2012 年に「図書館の設置及び運営上の望ましい基準」(以下、「2012 基準」という）[6)]が大臣告示されている。

1973 基準案から約 20 年が経過しているため、1973 基準案を受け継ぐとともに、新しい内容が盛り込まれていると考えられる。

1.2　研究の目的

本研究の目的は、1992 基準の規定と数値目標の内容を調査し、その特徴を明らかにすることである。

1.3　研究の方法

研究方法としては、文献研究を行う。1992 基準に関する資料を網羅的に収集し、基準の内容に着目して分析する。そのため、次の 3 つの研究課題を設定する。1992 基準について、①どのような経過で検討されたか。②どのような内容か。③1970 年代の基準案と比較してどのような特徴があるか。そのため、1972 部会案、1973 基準案の規定・数値目標と比較する。

この基準に関する先行研究はない。委員による基準の解説はないが、日本図書館協会（略称：日図協）と図書館問題研究会（略称：図問研)による文部省学習情報課との懇談の記録[7)8)]が公開されており、銭谷眞美課長の発言から文部省の考え方が理解できる。2001 基準の策定に際して、委員会の主査を務めた田中久文は、2002 年に簡単に経過を報告している[9)]。

1992 基準に関する図書館関係者の議論については、別に研究を行い、本稿では扱わない。

2. 1992 基準制定の経過

2.1　1980 年代前半までの図書館行政

文部省には、1973 基準案を社会教育局長通知としたいという意向があり、日図協も要望している[10)]。他方、日図協内では、日図協独自の基準の作成に対する要望が出されている[11)]。

文部省は、1975～1976 年に、都道府県教育委員会に 1973 基準案に対する意見を求めている。このことは、『図書館問題研究会会報』で報告される[12) 13)]にとどまり、『図書館雑誌』には掲載されていない。

1979 年頃から、公共図書館関係者の間で「ナショナルプラン」に関する議論が盛んになり、日図協を中心に図書館事業基本法を制定しようとする動きが出てきたが、1982 年頃、途中で途絶した[14) 15)]。

1982 年、首相直属の臨時教育審議会が設置され、教育政策について検討が行われ、４次にわたる臨教審答申(1985-1987)が発表された。生涯学習体系への移行が提案されたが、公立図書館関係の記述はほとんど見られなかった[16)]。

2.2　公共図書館と地方行革

1970 年代末から、地方行革が始まり、図書館職員にも非正規職員が増加するようになり[17)]、1980 年には京都市図書館の社会教育財

団への委託、1985 年には、足立区立図書館の地方公社への委託が行われた。

2.3 日本図書館協会の取り組み

日図協図書館政策特別委員会は、1983 年に「公立図書館の任務と目標」の素案の作成を開始し[18]、1987 年 7 月に「公立図書館の任務と目標（最終報告）」を発表した[19]。これには、数値目標は含まれていない。検討過程の「第二次案」では、全国的な数値目標が示され[20]、1989 年出版の解説書では、１委員による試案として、一部の人口段階について数値目標が示された[21]。

2.4 社会教育審議会等の取り組み

1985 年 11 月、社会教育審議会社会教育施設分科会では、公共図書館の在り方の検討を開始し[22]、1988 年 2 月に「新しい時代（生涯学習・高度情報化の時代）に向けての公共図書館の在り方について－中間報告－」（以下、「1988 報告」という）を発表した[23]。

1989 年 12 月、社会教育審議会施設分科会図書館に関するワーキンググループが発足した[24]。1990 年 7 月、社会教育審議会が発展的に解組され[25]、8 月、生涯学習審議会が設置された[26]。11 月、同審議会では、図書館に関するワーキンググループを改め、図書館専門委員会を設置し、公立図書館の設置及び運営のあり方の検討を開始した[27]。正式名称は、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である。

1991 年 5 月末に「公立図書館の設置及び運営に関する基準案」等が発表され、都道府県教育委員会、関係団体に配布され、『図書館雑誌』7 月号に掲載された。「基準（案）」のほかに、「「公立図書館の設置及び運営に関する基準」（案）の数値に関する資料」「国庫補助を受けるための公立図書館の最低基準（案）」「公立図書館の専門的職員と最低基準」が掲載されている[28]。解説はない。

その時点では、基準案に関する意見を 7 月 20 日までに集約し、秋には施設部会に提出して、年内には、社会教育分科審議会の承認を経て、大臣告示となる予定とされていた[29][30]。

1992 年 5 月、「公立図書館の設置及び運営に関する基準」を含む「公立図書館の設置及び運営に関する基準について（報告）」が発表された。「はじめに」と「（別紙）公立図書館の設置及び運営に関する基準」からなる。

報告作成当時の図書館専門委員会委員は次の 9 氏である[31]（◎：主査、○：副査）。

◎藤川正信（前図書館情報大学長）
○天谷　敦（東京都立中央図書館副館長）
北嶋武彦（大正大学教授）
鈴木英二（千葉経済短期大学非常勤講師）
高村久夫（流通経済大学教授）
竹内紀吉（千葉経済短期大学助教授）
田中久文（日本大学教授）
細野公男（慶應義塾大学教授）
村田文生（埼玉県教育委員会生涯学習課長）

3. 1992 基準の内容

3.1 考え方

銭谷課長による説明は次のとおりである。

・図書館行政の課題はサービスの充実と未設置町村の解消で、1992 基準の目的は、①現在の図書館運営に対して基準を示し、②図書館未設置市町村の図書館建設の契機となることである。そのため、未設置市町村には無理な理想像を描くことはできない、低いレベルの基準も出せないという制約がある。
・1967、1973 基準案は、数値が当時の状況とかけ離れていたため、制定されなかった。
・町村立図書館設置の課題は財源であり、検討が必要である。
・数値目標は当面の数値であることを解説する。ただし書き付きでも、示す方がよい。
・小図書館を作って大きくするという考え方、図書館的施設でもある方がよいという考え方をどう考えるか。
・専門職制度の未確立については考える必要がある。人事交流は、司書が他図書館や行政職場を経験し広い視野と見識を持つようにして、人事と図書館を活性化することを意図している。
・国庫補助を受ける場合、図書館長に司書資格が必要であるため、図書館建設をためらう状況がある。行革審では、国庫補助の条件から図書館長の司書資格を外すことを求める意見が強く、司書資格は残したが、緩和の方向が出された。そのため、基準では「望ましい」という表現をした。

田中は、文部省は、図書館の活動状況を調査し，望ましい基準だけでなく、最低基準の改訂も図るなど意欲的であったと述べている。

3.2 構成

名称は「公立図書館の設置及び運営に関する基準」である。

報告書の構成は、「はじめに」と「(別紙) 公立図書館の設置及び運営に関する基準」からなる。基準は、1973 基準案と同様、「第１章　総則」「第２章　市町村立図書館」「第３章　都道府県立図書館」からなり、条文形式を取っている。第 3 章には、新たに、市町村立図書館に関する規定を準用する規定が設けられ、市町村立図書館と共通する規定が省略された。

3.3　規定の項目

新たに設けられた項目と、以前からあるが、新しい内容が加わった項目は次のとおりである。新たに設置された項目にはアンダーラインを付してある。

第 1 章　総則
1　趣旨
(1) 係数により示した水準
2　設置
3　資料・情報の収集・提供等
(1) 多様な需要の十分な配慮
(3) 都道府県立図書館と市町村立図書館の連携・協力
4　他の図書館及びその他関係機関との連携・協力
5　職員の資質向上等
(1) 教育委員会及び図書館による研修事業の実施・内容の充実
(3) 職員の人事交流
第 2 章　市町村立図書館
3　情報サービス
・レファレンスサービス
・レフェラルサービス
4　児童・青少年、障害者、高齢者等へのサービス
(2) 障害者サービス
(3) 高齢者サービス
5　学習機会の提供
(2) ボランティア受入れ
6　広報
7　職員
(1) 図書館長の要件
(5) 外部人材の活用
9　図書館協議会
10　施設・設備の規模、内容
(1) ⑤情報の収集、処理、蓄積及び提供
(3) 保存スペースの確保
(4) 環境の整備
11　資料等
(1) 図書館の機能を発揮できる種類及び量の図書の整備
郷土資料、行政資料、全国紙、主要地方紙
(3) 目録データベースの整備
第 3 章　都道府県立図書館
1　運営の基本
(1) 都道府県立図書館による連絡調整
3　都道府県立図書館と市町村立図書館とのネットワーク
・情報ネットワークの構築
・資料の円滑な流通
5　調査・研究開発
8　未設置市町村への支援
(2) 未設置市町村への助言
9　準用

このうち、第 1 章 4 と第 3 章 3 は、1988 報告を反映したものである。

3.4　数値目標

この基準の特徴は数値目標が示されていることである。市町村立図書館について、①人口 1 人当たりの年間貸出冊数、②毎年の収集冊数（開架冊数に対する比率)、③開架冊数の総数、④専門的職員数の 4 項目が挙げられている。

この目標は、「今後新設される公立図書館や整備途上にある公立図書館が当面達成すべき水準を示したものであり, この係数を達成している公立図書館にあっては, さらに上の水準を目指して図書館サービスの充実を図ることを期待している」と述べている。

比較のために、1973 基準案と 1972 部会案の概要を記載する。

①人口 1 人当たりの年間貸出冊数

「年間貸出冊数は、人口 1 人当たり 4 冊以上となるよう努めるものとする」

1973 基準案にはないが、1972 部会案では「2 冊以上」である。これは 1972 部会案の考え方である。

②毎年の収集冊数

「毎年、開架冊数の 5 分の 1 以上の冊数を収集するよう努めるものとする」

1972 部会案、1973 基準案では増加冊数を示している。市立図書館は人口比例の冊数、町村立図書館、都道府県立図書館は一定冊数以上を示している。

③開架冊数の総数

「市町村の人口に応じて次に掲げる冊数以上とするよう努めるものとする」

人口によって 5 段階に分け、人口増加に伴い逓減する数値を示している。人口段階は「公立図書館の最低基準」の区分を用いたものと考えられる。開架冊数は、これまでの基準案には見られず、初めての項目である。

④専門的職員数

「市町村立図書館（分館含む）は、図書館サービスの対象となる地域内人口の人口に応じて、少なくとも図書館法第 19 条の規定に基づく図書館法施行規則に定める人数以上の専門的職員を確保するものとする」

数値目標として、「公立図書館の最低基準」（図書館法施行規則第 2 章）を用いている。

1972 部会案、1973 基準案では、市立図書館では、人口に対する一定比率の人数を示している。町村立図書館、都道府県立図書館では一定数以上の人数を示している。

⑤除かれた数値

施設の数値目標は挙げられていない。1972 部会案、1973 基準案では、分館の施設規模のみを示している。

都道府県立図書館の数値目標は示していない。1972 部会案、1973 基準案では、収集冊数、蔵書冊数、職員数を示している。

3.5 図書館職員

①専門的職員

第 1 章総則と第 2 章市町村立図書館で、採用と人数の確保について、「教育委員会は、専門的職員の採用及び処遇改善に努める（中略）ものとする」「市町村立図書館は(中略)人数以上の専門的職員を確保するものとする」と規定している。

1972 部会案では、「図書館の専門職員が最も重要な要素である」と指摘し、「専門的職員としての資格をもつ有能な人材」の採用に「努力すべき」であるとともに、「専門職制度を確立」することが「望ましい」と述べているが、1973 基準案では、「司書及び司書補を置くものとする」と規定している。

②図書館長

「館長となる者は、司書となる資格を有する者が望ましい」と規定している。

これまでの基準案では、館長の司書資格について規定されていない。

③人事交流

「その専門性の活用や生涯学習を援助するために必要な広い知見を得させる等の観点から、計画的に他の図書館、学校、社会教育施設、教育委員会事務局などとの人事交流に努めるものとする」と規定している。

これまでの基準では規定されていない。

4. 1992 基準の分析

4.1 文部省の取り組み

①委員会の構成

委員のメンバーでは、文部省ＯＢと行政職が 9 名中 4 名を占め、司書出身は竹内、鈴木の 2 名である。1972 年の図書館部会はほとんどが図書館関係者である。図書館関係者よりも行政関係者を重視している。基準を確実に制定することをめざしたためと考えられる。

②学習情報課の取り組み

都道府県立図書館からの意見聴取をもとに、所管課の判断を確立し、現状打開の方針を提案している点（例：人事交流について）、日図協、図問研と対話し、理解の促進を図っている点に、実証的で積極的な姿勢が見られる。

4.2 規定の項目

1973 基準案の項目を継承するとともに、約 20 年間の公共図書館の発展と 1988 中間報告の考え方を取り入れ、多くの新項目を追加して、より詳細で多面的な内容になり、2001 基準以後の基準の基礎となっている。

なお、1973 基準案には解説記事がないため、1972 部会案の項目で 1973 基準案で修正された項目の修正理由を分析する必要がある。

4.3 数値目標

図書館活動を推進するための貸出冊数の目標、それに必要な収集冊数、それを生かすための開架冊数、司書の制度を守るための司書・司書補の人数の 4 点に絞り、1973 基準案で除いた貸出冊数を加え、専門職員数に「最低基準」を用いている。これは、特に重要な項目を選択し、実質的な効果を重視したものと考えられる。

1972 部会案、1973 基準案と異なり、収集・開架冊数と職員数は人口増加に伴い逓減している。この点は 1967 基準案と同様で、1967 基準案の方針に戻っている。

局長通知ではあるが、数値目標を定めた唯一の基準である。数値目標の受けとめ方、活用状況、効果を調査する必要がある。

4.4　図書館職員

①専門的職員

これまでは、国庫補助金を受けない図書館に関しては、専門的職員の配置に関する基準がなかった。これに対して、1992 基準は、「公立図書館の最低基準」を用いて、すべての公立図書館に司書が必要であることを規定している。

「専門職制度」の用語は、1972 部会案で用いられているが、定義や解説はなく、1973 基準案では用いられていない。その理由を分析し、明らかにしておく必要がある。

②図書館長

図書館法第 13 条第 3 項で図書館長の司書資格が規定されていたとはいえ、これまでの基準案に図書館長に関する規定がなかった理由を分析する必要がある。

③人事交流

銭谷課長は理由を説明している。

・図問研との懇談会

一つの職場に長くいることは、何らかの障害も出てくるのではないかとの考えもある。専門職員の採用と配置が行われていることが前提で、その上で広い見地を求めている。

・日図協との懇談会

司書のように固定した職種は大事な職種であるが、人事上むずかしい職種とも聞く。学校教育の例からして固定はどうかと思う。

これは、司書にも人事異動が必要であることを認めたものと考えられ、きわめて重要な問題提起である。司書の他職場への異動に反対する日図協等の考え方と対立する部分がある。

この規定は「専門的職員の採用及び処遇改善に努める」という文言に続いており、「専門的職員」に適用されることは明らかである。事務職を配置し、定期的に人事異動を行う職場では、人事交流という言葉は使わないと考えられる。

4.5　大臣告示

田中は、文部省は、大臣告示するために、数値目標を、1967 基準案、1973 年基準案の数値をかなり押さえたものとしたが、図書館間格差がさらに拡大し、行政基準の大綱化の流れが始まっていたため、見送られたと述べて、大臣告示されなかった理由を明らかにしている。

4.6　日本図書館協会の対応

『図書館雑誌』に基準案、基準を掲載したが、専門委員会の主査等による解説記事は掲載されていない。基準に対する取り組み全体について調査する必要がある。

注・引用文献

1）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

2）文部省生涯学習局長内田弘保「「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）」の送付について（通知）」（文生学第 182 号　平成 4 年 6 月 17 日）『みんなの図書館』171, 1991.8, p.69-70.

3）薬袋秀樹「「公立図書館の設置及び運営に関する基準」（案）（1973）検討過程の問題点」『日本生涯教育学会論集』37, 2016.9.

4）前川恒雄「公立図書館の設置および運営の基準』作成の経過」『図書館雑誌』67(10), 1973.10, p.466-467.

5）「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）

6）「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_l/08052911/1282451.htm）

7）「文部省学習情報課と日本図書館協会役員との懇談会記録」『図書館雑誌』86(3), 1992.3, p.162-166

8）「文部省訪問、学習情報課長らと懇談－望ましい基準案について意見交換」『みんなの図書館』174, 1991.11, p.79-82.

9）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.175-181.

10）「協会通信 - 常務理事会」『図書館雑誌』69(5), 1975.5, p.233.「望ましい基準を社会教育局長通達として出そうという文部省の意向だったのが実行されていないので、近く審議官等と会って促進したい」

11）日本図書館協会図書館員の問題調査研究委員会「「望ましい基準」について－全国図書館大会 12 部会の討議から」『図書館雑誌』68(2), 1974.2, p.64.「“図書館の主体性を確立

する為にも，日図協で，基準を作成すべきである”とする強い要望がだされ，その措置について当委員会に付託された。」

12)「館界はツンボさじき？－文部省から「望ましい基準」の検討資料－」『図書館問題研究会会報』168,1975.12.6,p.108-109.

13)「[緊急] 文部省「望ましい基準」(案) 検討通知出る!!」『図書館問題研究会会報』171,1976.4.6,p.160-162.

14) 栗原均「図書館事業基本法（仮称）について－報告・その9－」『図書館雑誌』76(2),1982.2,p.111.
「①検討委員会は、＜第一次報告＞をもって一応の段階を終了したと考え解散する」

15) 森耕一「図書館政策特別委員会の再発足」『図書館雑誌』77(12),1983.12,p.819.「委員会の基本姿勢 「図書館事業基本法要綱(案)」にとらわれることなく、すべて一から考える。上から大きな網をかぶせるのではなく、現場からの要請を積み上げる方式をとる。

16) 薬袋秀樹「臨教審答申と公立図書館の課題－生涯学習論の意義と背景」『図書館雑誌』82(12),1988.12,p.785-789.

17) 日本図書館協会図書館員の問題調査研究委員会「「公共図書館・職員の勤務条件に関する調査」の報告」『図書館雑誌』73(3),1979.3,p.156-160.

18)「20. 図書館政策特別委員会（委員長 森耕一)」『図書館雑誌』78(8),1984.8,p.550.

19) 日本図書館協会図書館政策特別委員会「公立図書館の任務と目標（最終報告)」『図書館雑誌』81(9),1987.9,p.555-562.

20) 日本図書館協会図書館政策特別委員会「公立図書館の任務と目標（第二次案)」『図書館雑誌』80(4),1986.4,p.213-220.
末尾の「付 公立図書館サービスの目標値」の「目標値」で、「2)年間貸出冊数 人口一人あたり3冊以上」とある（p.220)。

21) 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,1989,69p. 末尾の「付録 数量的な目標」では次のように記述されている。
「しかし，この文書において，どの水準のものを目標として示すかということについて，委員全員の合意を得ることができなかった。そこで，委員会の了承を得たうえで，「数量的な目標」に関しては，一委員の試案を「付録」として掲げることにした。(中略) 貸出サービスの目標 人口20万人の都市において，登録率 30%，年間の貸出冊数人口一人当たり6冊以上を目標とする」(p.67)。

22) 社会教育審議会社会教育施設分科会「新しい時代（生涯学習・高度情報化の時代）に向けての公共図書館の在り方について－中間報告」－」『図書館雑誌』82(3),1988.3,p.124.「はじめに」

23) 注22)の文献。

24)「社教審の「図書館に関するワーキンググループ」による検討始まる」『図書館雑誌』84(4),1990.4,p.187.

25) 学制百二十年史編集委員会『学制百二十年史』「第3編第12章第1節一 文部省の行政体制」「平成2年7月従来の社会教育審議会が発展的に改組され、分科会として社会教育分科審議会を置く生涯審議会が設置された」
(http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/others/detail/1318593.htm)

26) 学制百二十年史編集委員会『学制百二十年史』「第3編第2章第2節一 生涯学習推進体制の整備」「平成2年8月、(中略)生涯学習審議会を発足させた」
(http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/others/detail/1318303.htm)

27)「生涯学習審議会 「図書館専門委員会」設置 公立図書館の設置運営等調査審議」『図書館雑誌』85(2),1991.2,p.59.「①公立図書館の設置及び運営等の在り方について，②司書及び司書補の養成の在り方について，をテーマに調査，審議を行う」

28) 生涯学習審議会社会教育分科審議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(案)」『図書館雑誌』85(7),1991.7,p.441-444

29) 「文部省「望ましい基準（案)」発表」『図書館雑誌』85(7),1991.7,p.399.

30)「『公立図書館の設置及び運営に関する基準（案)』文部省担当課長と日図協役員，意見交換」『図書館雑誌』85(8),1991.8,p.459.「なお，課長からは，成案の後に来年早々には，文部省告示として発効したいとの見解が示された」

31) 注1）の文献。「(参考資料)」として、「生涯学習審議会社会教育分科審議会図書館専門委員会名簿（平成2年8月28日～平成4年8月27日)」を収録している（p.444)。

表１　「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準」1972・1973・1992
数値目標比較表

	1972 部会案	1973 基準案	1992基準
市町村立図書館			
登録者	人口の 15%	なし	なし
貸出	人口の 2 倍	なし	4 冊
増加冊数(市立) (町村立)	人口1,000人当り125冊以上 2,000冊以上	同じ 2,000冊以上	開架冊数の5分の1
開架冊数			人口に比例 5段階（逓減） （1 万人未満～60 万人以上）
蔵書　(分館)		15,000冊以上	なし
職員　(市立) (町村立)	人口 7500 人に 1 人以上 5 人以上	同じ 4人以上	図書館法施行規則に定める 人数以上
施設　(分館)	対象人口当たり総面積 4 段階(同間隔) （1,0000～25,000 人）	同 5段階（同数値、1段階増） (10,000～30,000人)	
都道府県立図書館			
増加冊数	30,000 冊以上	同（3 万冊以上）	なし
蔵書	30,0000 冊以上	同（30 万冊以上）	なし
職員	75人以上（50人+25人）	同	なし
施設	なし	なし	なし