

「公立図書館の設置及び運営に関する基準（案）」（1973）の規定・数値目標について

薬袋秀樹

筑波大学名誉教授 qzw04141@nifty.com

抄録

1973 年に社会教育審議会社会教育施設分科会で「公立図書館の設置及び運営に関する基準（案）」が承認されたが、公示されなかった。本研究の目的は、この 1973 基準案の規定・数値目標に関する議論の内容を分析することである。関連文献を調査した結果、市立図書館の増加冊数と貸出冊数に関する数値目標は評価に用いられているが、施設と職員に関する数値目標には批判があること、日図協による基準案に関する広報と検討が不足していることが明らかになった。

1. 研究の目的と方法

1.1 研究の背景

1972 年 9 月、社会教育審議会（社教審）社会教育施設分科会図書館部会は、「公立図書館の設置及び運営に関する基準（案）」を分科会長に報告し、文部省による整理を経て、分科会で承認された。1973 年 8 月の社教審総会で、文部省社会教育局社会教育課長の「説明不足の点があるので、解説を付けたい」という提案が了承され、基準案は条件付きで承認された。しかし、その後、解説は書かれず、基準は公示されなかった（以下、図書館部会が作成した案を「部会案」、分科会で承認された案を「1973 基準案」という）。なお、論者の所属は発表当時のものである。

1.2 研究の目的と方法

本研究の目的は、1973 基準案の規定・数値目標に関する議論の内容を分析することである。研究方法としては文献研究を行う。関連記事を網羅的に収集し、次の 2 つの研究課題を設定し、上記の観点から分析を行う。1973 基準案について、①どのような議論が行われたか、②議論の意義と問題点は何か。

1973 基準案を論じた学術論文はない。公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準に関する記事では、1973 基準案の策定経過と内容について触れられることが多いが、簡単なものが多い。本稿では、個々の規定に触れている文献を取り上げる。

2. 日本図書館協会による議論の内容

2.1 全国図書館大会

1973 年 10 月の日本図書館協会（日図協）の全国図書館大会では、1973 基準案に関して若

干の議論が行われた。「第 1 部会 公共図書館」では、「望ましい基準を早く公示せよ」という要望が出された¹⁾。「第 12 部会 図書館員の問題研究」では、賛否両論があり、結論は、「法制化の推進には賛成する。ただし内容は、館界の希望を入れるように要望する」となった²⁾。

「全体会議 閉会式」では、「これ以上絶対に後退させずに、望ましい基準として公表してもらうために努力する」とこととなった³⁾。

2.2 役員会

1973 年 11 月、日図協は文部大臣に早期の告示を求める要望を提出している⁴⁾。1974 年 5 月の理事会では、叶澤清介事務局長が、質問に答えて、「図書館振興の基本となるべきものであり、全国大会での要望もあるので理事会でも検討し実現の方向で進めていく。説得のできる材料作りが必要とも考えている」と答弁している⁵⁾。

2.3 『図書館雑誌』

『図書館雑誌』には文部省担当者の報告は掲載されていない。前川恒雄（社会教育施設分科会委員、日野市立図書館長）の報告⁶⁾は、社教審総会終了後であり、それ以前には詳しい報告は見られない。裏田武夫（図書館部会長、東京大学教授）の報告記事⁷⁾はその後であり、他の雑誌に掲載された。前川のもう一つの報告は、1983 年に単行書に発表されている⁸⁾。

3. その他の議論の内容

3.1 全国公共図書館協議会による研究討議

全国公共図書館協議会（全公図）の北日本委員会は、1973～74 年度に「公立図書館の振興方策—「望ましい基準（案）」に関連して」という研究を行い、1974 年度は職員と施設につ

いて、1973 基準案と関連させつつ検討している⁹⁾。基準案について、江袋文男（埼玉県立熊谷図書館長、部会委員）の助言を得て研究討議を行い、報告書で江袋の解説を紹介している。この解説は前川と裏田の報告を補う内容である。結果の概要は下記のとおりである。

(1) 図書館施設

① 市町村立図書館の施設について

「当該市町村の施設の規模は人口規模、分館数、その他を勘案して定めるものとする」という規定にとどまっているが、段階別の数値が必要と考えられる。このうちの「分館数」は、本館設置前に分館を設置する市町村は希少であること等から、当を得ないものと考えられる。

その他の勘案事項として、次の事項が考えられ、これを含めて統一見解が必要である。

- a 当該市町村の財政力（設置者の図書館建設・運営に関する熱意）
- b 施設の立地条件（交通、環境を含む）
- c 図書館運営の構想（読書普及を含む）
- d 職員の奉仕能力（職員数）

② 都道府県立図書館の施設について

施設の規模は、市町村立図書館の整備状況と都道府県立図書館が行う第 18、19 条の業務等を勘案して決めるとある。

前者については、現在の設置率は約 20%のため、これを根拠の一つとすることには問題がある。県立図書館の機能を果たすための最低規模が必要であり、今後の市町村立図書館のあるべき姿を展望し、それに対応する県立図書館の規模を設定すべきである。

後者については、この 2 条のみを引用していることは当を得ない。その他の勘案事項等については、同様に統一見解が必要であり、面積規模も具体的に触れられていない。

施設規模の数値は、その数値を上回る施設や職員を有する図書館では、不都合な問題が生ずる恐れのあること等も考慮して数値を省いているが、図書館の充実と振興には一定の基準が不可欠であり、今後検討が必要である。

(2) 図書館職員

政令指定都市を除く市立図書館には、人口 7,500 人に 1 人以上という人口比例の数値が示されているが、町村立図書館には 4 人以上、都道府県立図書館には 50 人以上という根拠の明らかでない数値が示されているのみである。こ

れでは、各地方公共団体における職員数決定の指針とはならず、理事者や財政当局に対して説得力を欠く等の理由から、職員数に対する明確な根拠と統一見解が必要である。

都道府県立図書館では、地方交付税の積算根拠である標準団体（人口 170 万）を対象に、専門的職員は人口 35,000 人に 1 人を基準とし、50 名（司書 25 人、司書補 25 人）、その他の職員は 25 人を定めている（司書、司書補、一般事務職員 1/3 ずつ）。標準団体以外の都道府県には職員数が明示されていないので、基準案が取扱要項等で人口段階別の職員数の基準を掲げなければならない。

市町村立図書館では、標準団体を考慮していない。都道府県立図書館と同様の問題があるので、人口段階別や人口密度などを考慮した何らかの基準が必要である。

(3) 対応

上記の点は、今後、取扱要項の制定等によって補うことを要望し、差しあたり、この基準案の早期公示を願うことにした。

3.2 森耕一の意見

森耕一（京都大学）は、1974 年以後、部会案と日本の公共図書館の現状の数値に言及している^{10) 11) 12) 13)}。部会案を「公共図書館のあるべき姿を、公的に表明しようとした最初のもの」と評価し（1976）、その概要を紹介し（1976、1980）、日本の到達状況と比較して、貸出冊数が少ないこと、図書費が重要であること（1980）、貸出冊数と購入冊数の相関が強いこと（1977、1979）を指摘するほか、数値目標を海外と比較し、1 人当たり 2 冊の貸出は少なすぎ（1980）、登録率を 15%とするならば、1 人当たり 3 冊とすべきである（1977、1979）と主張している。

なお、量的基準と質的基準に関しては、「質を論ずる前に、一定の量的水準を達成することが先決である」こと、「量の増大が質的变化をもたらす」こと、量的基準は「理解しやすく、簡潔に論じやすい」ことを理由に「もっぱら量的基準をとりあげること」にしている（1979）。

3.3 浪江虔と多田克之の意見

浪江虔（日図協常務理事、私立鶴川図書館）は、1977 年 3 月に、部会案の数値目標のうちの貸出冊数と増加冊数を用い、その両方または片方の 1975 年度実績が基準案の数値を超える市町村立図書館を抽出し、館名、館数、全図書

館中の比率を示し¹⁴⁾、『図書館白書』等で公共図書館の現状を分析している¹⁵⁾。

多田克之（高松市立図書館）は、これに対して、数値のみによる比較によって図書館を評価する方法は少々危険である、貸出冊数が多くても、全域サービスが行われているとは限らないし、進んだ図書館とはいえない、出版活動・集会活動は図書館の本来の機能とは無関係で、評価の対象外なのか、という疑問を呈している¹⁶⁾。

浪江は、これに対して、他の活動を軽視していいとは考えていないが、二つの数値は最も緊急性と必要性が高い、住民の立場からは、様々な評価を積極的に行うことが望ましい、この方法が適当でないなら、他の方法を示して欲しい、会員各位の創意工夫で様々な分析を行ってほしいと述べている¹⁷⁾。

3.4 都道府県立図書館、図書館関係団体等

都道府県立図書館や図書館関係団体は、1973 基準案（または部会案）の数値目標を用いて、都道府県内の図書館を評価している。ここでは、その一例を示す。

山形県立図書館は、『山形県図書館サービスの現状』（1974）で、1973 基準案発表直後に、1973 基準案の年間増加冊数、専門的職員の人件と市町立図書館の現状を比較し、第9条の規定内容をもとに貸出サービスの改善を提案している¹⁸⁾。

図書館問題研究会宮城支部は、『図説みやぎの図書館』（1979）で、県内市町立図書館をレーダーチャートを用いて評価している。①蔵書冊数、②資料費、③年間受入冊数、④職員数（以上、条件整備）、⑤登録率、⑥個人貸出冊数（以上、活動）の6項目を6角形の図によって表わし、図書館の水準とバランスを示し、現状を評価している。このうち③～⑥が部会案に基づいている¹⁹⁾。

3.5 葉袋秀樹の意見

葉袋秀樹（図書館情報大学）は、都道府県立図書館の蔵書について、年間増加（収集）冊数3万冊以上と蔵書冊数30万冊以上との間に整合性がないことを指摘している。基準値の蔵書30万冊、増加冊数年間2万5000冊（ほかに複本5000冊）であれば、保存期間は12年にとどまる。また、都道府県立図書館の職員について、都道府県の人口規模の相違が軽視されていることを指摘している²⁰⁾。

裏田は、国内で出版される主要な図書のすべてが少なくとも都道府県単位で利用できるようにしたいと述べているが、当時計画中であった東京都立中央図書館でさえ、年間増加資料中の和書については、『全日本出版物総目録』により、市販、官公庁、機関、団体等を含めた年平均出版冊数 $27,500 \times 65/100$ の収集をめざしていた²¹⁾。

4. 議論の意義と問題点

4.1 議論の意義

(1) 全国公共図書館協議会による研究の意義

全公図による検討は貴重な取り組みで、基準案の問題点を明確に指摘している。多数の図書館の管理職による討議の結果であり、公共図書館の意見として重視する必要がある。ただし、施設と職員の検討にとどまり、資料については検討していない。また、その結果は広く知られていない。

施設の項目に関する評価は、この基準案は未完成であることを示唆している。職員に関する項目の評価では、数値目標に対する明確な根拠、人口段階別ないし人口密度に応じた基準を求めている。これは、根拠を示さず、全国一律の数値目標を示した基準案に対する明確な批判である。実施要項の作成による対応が提案されているが、現実的で有効な方法である。

都道府県立図書館の数値目標が地方交付税の積算根拠である標準団体（人口170万）に関するものであるなら、基準案に説明を付すことが必要である。基準案並びに他の記事に説明がないのは不可解である。

(2) 図書館評価のための活用の意義

森と浪江は、個別にはあるが、部会案のうち、増加冊数と貸出冊数の数値目標を取り上げて、日本の公共図書館の評価を行い、資料費の増加による貸出冊数の増加を追求した。同時に、質的基準よりも数的基準を優先する理由を明確に述べている。浪江は、日図協調査委員会の委員長であり、森は、日本における公共図書館の数少ない研究者であり、ともに、日本の公共図書館に大きな影響力を持っていた。

山形県立図書館や図問研宮城支部が作成した資料では、県内図書館の水準の低さや格差の存在が明らかにされている。その後、これらと同様の資料が多数刊行されている。このことか

ら、数値目標が図書館に大きな影響を与えたことが理解できる。

4.2 議論の問題点

(1) 広報の不足

1973 基準案の検討過程では、『図書館雑誌』の広報記事は少なく、会員に対する情報提供が不十分である。裏田の解説記事は『図書館雑誌』に掲載されるべきものであり、日図協と『図書館雑誌』編集委員会の対応は不十分である。全公図による研究の結果も、何らかの形で広く知らせるべきである。

(2) 検討の不足

基準案の規定・数値目標全体に関する詳細な検討は行われず、全公図による研究も広く知られていない。部会関係者は詳しい報告を行うべきである。

(3) 利用の不足

基準案の規定をチェックリストとして、公共図書館を評価することができるはずであるが、このような取り組みは見られない。部会関係者や日図協による取り組みが必要である。

4.3 まとめ

市立図書館の増加冊数と貸出冊数に関する数値目標は評価に用いられているが、施設と職員に関する数値目標等には批判があること、日図協による基準案に関する広報と検討が不足していることが明らかになった。

おわりに

分館網については、意見が少なかったため、取り上げることができなかった。今後、研究を進める予定である。

注・引用文献

- 1) 菅原峻「第1部会 公共図書館 住民に信頼される図書館」『図書館雑誌』68(1), 1974. 1, p. 6.
- 2) 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.
- 3) 浪江虔「全体会議閉会式—図書館の自由・望ましい基準」『図書館雑誌』68(1), 1974. 1, p. 31.
- 4) 「協会通信」『図書館雑誌』67(12), 1973. 12, p. 586.
- 5) 「理事会」『図書館雑誌』68(8), 1974. 8, p. 347.

- 6) 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.
- 7) 裏田武夫「公共図書館発展の活路を求めて—望ましい基準作成の経過」『丸善ライブラリーニュース』97, 1974. 3-4, p. 956-957.
- 8) 前川恒雄『移動図書館ひ廻り号』筑摩書房, 1988, p. 170-174.
- 9) 「北日本地区委員会報告」全国公共図書館協議会『研究調査報告書』昭和49年度、1975, p. 1-22.
- 10) 森耕一『公共図書館』雄山閣出版, 1976, p. 184-186.
- 11) 森耕一「公立図書館の現状分析—貸出と購入冊数の関係」『図書館と出版文化—彌吉光永先生喜寿記念論文集』彌吉光永先生喜寿記念会, 1977, p. 250-258.
- 12) 森耕一「Ⅲ 図書館システム—基準と経済性」河野重男, 伊藤俊夫編『社会教育の施設』(社会教育講座 4) 第一法規, 1979, p. 168-182.
- 13) 森耕一「図書館計画の考え方」藤岡貞彦編『社会教育の計画と施設』東洋館出版社, 1980, p. 19-37.
- 14) 浪江虔「望ましい基準(案)と先進的図書館の実績と」『図書館雑誌』71(3), 1977. 3, p. 124-127.
- 15) 日本図書館協会編集『図書館白書: 日本の図書館の現状と課題』1977年版, 1977, 56p.
- 16) 多田克之「“望ましい基準(案)”との比較は無意味」『図書館雑誌』72(1), 1978. 1, p. 12.
- 17) 多田克之「日本図書館協会に望む」『図書館雑誌』72(3), 1978. 3, p. 111-112.
- 18) 浪江虔「“望ましい基準(案)”についての私見」『図書館雑誌』72(1), 1978. 1, p. 13-14.
- 19) 山形県立図書館『山形県図書館サービスの現状: 山形県図書館白書 1973』1974, 32p.
- 20) 図書館問題研究会宮城支部『図説 みやぎの図書館』79年版, 1979, 37p.
- 21) 葉袋秀樹「公共図書館ネットワーク論の現状と課題」『論集・図書館学研究の歩み』11, 1991. 8, p. 120-165.
- 22) 東京都立日比谷図書館『東京都立図書館の整備充実計画』1969. 9, 204p.