

図書館法の検討過程における公立図書館基準に関する議論の特徴 改訂版

葉袋秀樹（筑波大学名誉教授）2018. 11. 15

qzw04141@nifty.com

【解説】

本稿は 2018 年度三田図書館・情報学会研究大会（慶應義塾大学, 2018. 10. 13）で発表し、『三田図書館・情報学会研究大会発表論文集』2018 年度（2018. 10, p. 29-32）に掲載された同標題の論文（http://www.mslls.jp/am2018yoko/08_minai_rev.pdf）に抄録を付し、本文を訂正・加筆した改訂版です（2018. 11. 15 作成）。末尾に訂正・加筆点の説明を付してあります。

1. はじめに

1.1 研究の背景

1950 年に図書館法が制定され、第 18 条で「公立図書館の設置及び運営上望ましい基準」、第 19 条で「公立図書館の設置及び運営上の最低の基準」が規定され、同年「公立図書館の最低基準」（文部省令）も制定された。これらが当時の公共図書館にとってどのような意味を持ったのかを明らかにするには、これらがどのような考え方にもとづいて定められたのかを明らかにする必要があるが、これまで詳しい分析は行われていない。

1.2 研究の目的

本研究の目的は、図書館法の検討過程において、検討を主に担った日本図書館協会（以下、「日図協」という）を中心とする日本の図書館関係者が、公共図書館基準（以下、「図書館基準」という）に関して行った議論の特徴を明らかにすることである。なお、図書館法に関する議論の特徴については、別に本研究に必要な範囲で研究発表を行う予定である。

1.3 研究の方法

図書館法案とそれに関する意見を中心とする検討過程の資料を収集し、基準に関する記述を抽出し分析する。これまでの基準研究をもとに、基準に関する議論の特徴（必要性、種類と要請度、形式、参考資料等）と今後に向けての課題に着目する。

議論の特徴では、①基準はなぜ必要か、②最低基準か否か、実施の義務付けはどの程度か、

③基準の本文（数値）を法律に含めているか、④数値の参考資料は何かの 4 点に着目する。

1.4 先行研究とその成果

図書館法の検討過程に関する資料として、裏田武夫・小川剛編『図書館法成立史資料』（1968）（以下、『資料』という）がある。冒頭の「図書館法成立史」で検討経過を解説している¹⁾。一. 前史、二. 第一期（終戦から 1947 年 4 月まで）、三. 第二期（1947 年 5 月から 1949 年 3 月まで）、四. 第三期（1949 年 4 月から図書館法成立まで）の四期に分かれている。「資料」の「第二部 図書館法成立関係資料」では、法案と意見等を収録している。

岡田温は、1967～68 年に、終戦直後の図書館界を回顧する記事で関係資料を紹介している²⁾。『資料』に収録されていないものもある。注目されるのは「図書館法案（(秘) 研究用）」で、その内容から、「図書館法案」の直前の案と位置付けられるが、本研究では取り上げない。加藤宗厚は、1950～60 年代に、アメリカと日本の図書館基準の概要について述べている⁸⁾¹⁰⁾。

神野清秀は、1972 年に、「図書館法成立過程における諸法案・意見の関連的一覧表」で、『資料』に掲載された法案等の内容を分析している¹¹⁾。「⑥設置基準」の項目を設け、「運営の基準の規定が法文中にあるかまたは政令、省令に委任している」ものを示している。

前田章夫は、1990 年以後、図書館基準について論じ、「望ましい基準」の規定が国会案程寸前に設けられたことを指摘している¹²⁾。

三浦太郎は、2000 年以後、図書館法の制定過程の歴史を明らかにするとともに、CIE 関係者のかかわりを分析し、図書館基準にも言及している^{13) 14)}。

これらの先行研究からは、検討過程の概要とともに、次の 2 点が明らかになっている。

第一に、「図書館法成立史」では、「図書館関係者から示されてきた意向と現実の諸条件のもとで実現されうるものとの間に」「大きな懸隔」があり、文部省はそれを埋めなければな

らなかったことが指摘されていること。

第二に、この過程には、連合国最高司令官総司令部 GHQ/SCAP の幕僚部 SSS（民生局 GS、経済科学局 ESS、民間情報教育局 CIE）、日本政府（大蔵省、地方自治庁、文部省（文化課、社会教育施設課）、日本の図書館関係者（日図協、関西地区、九州地区等の図書館長）等の立場や意見の異なる部局等を含む大組織がかかわっていること。

2. 法案と意見の概要

2.1 法案の概要

神野の表を参考に、『資料』から法案及びそれに近い形式のもの 22 点を抽出し、社会教育法公布等の関連事項を加える。番号は『資料』による。

- 4 図書館法規に規定さるべき事項 (46. 6)
- 7 図書館法（案）長田富作案 (46. 6)
- 12 図書館法規改正案 近畿案 (46. 8)
- 14 公共図書館制度刷新要綱案 社会教育局 (46. 12)
- 15 公共図書館法案 文部省案 (47. 3)
- 27 公共図書館法案（修正仮案）(47. 8)
- 28 公共図書館法案（修正仮案）文部省社会教育
局文化課 加藤・雨宮試案(47. 9. 18)
- 31 公共図書館法案 兵藤第 1 案(47. 10. 20)
- 32 公共図書館法案 兵藤第 2 案(47. 10. 23)
- 33 公共図書館法案 兵藤第 3 案(47. 10. 25)
- 34 公共図書館法案 兵藤第 4 案(47. 11. 6)
国立国会図書館法制定 (48. 2. 9)
- 35 公共図書館法案 兵藤第 5 案(48. 2)
- 36 公共図書館法案 兵藤第 6 案(48. 3)
- 37 公共図書館法案 文部省社会教育局文化課
(48. 3. 25)
- 47 公共図書館法案 日図協有志(48. 9)
- 48 公共図書館法案 日図協 (48. 11. 3)
- 51 公共図書館法案—文部省案 (49. 1)
社会教育施設課の所管 (49. 6. 1)
社会教育法公布 (49. 6. 10)
- 67 公共図書館法案要項 (49. 6)
- 68 公共図書館法案要綱（案）(49. 9. 22)
- 69 図書館法案要綱（案）(49. 10. 19)
- 70 図書館法案要綱 (49. 12. 19)
- 71 図書館法案
国会に提出された法案で、審議の過程で修正さ

れた 3 か所以外は、基準に関する規定を含め、制定された図書館法と同一である。

2.2 意見の概要

『資料』に掲載されている法案以外の資料 11 点から特に重要な意見を抽出する。

- 16 「公共図書館法案—（文部省）」にかんする
メモ 岡田温 (47. 4)
- 26 文部省の「公共図書館法案」に関する覚書
—日図協 (47. 7)
- 17 日本図書館の現状 文部省 (47. 12)
- 38 公共図書館設置基準案 加藤宗厚試作
(48. 7)
- 46 公共図書館法実施促進委員会報告（第 1
回）(48. 11)
- 49 公共図書館法案要旨—現行図書館令（昭和
8 年改正）との比較において— (48. 12)
（以下、「49 要旨」という）⁵⁾
- 50 公共図書館法の制定について館界はかくの
如く望んでいる 日図協 (48. 12)
（以下、「50 制定」という）⁶⁾
- 63 [関西]館長会議申合せ事項 (49. 8. 25)
- 64 公共図書館法促進状況報告 (49. 9. 15)
- 65 公共図書館法協議会関係 (49. 9. 29)
- 66 図書館法に関する速報 (49. 12. 25)

3. 基準に関する議論の特徴

3.1 基準の必要性

「26 文部省の「公共図書館法案」に関する覚書」では、「各種の図書館の設置基準を定めるべき「図書館設置基準委員会」を出来るだけ早く作ること」を要請している。

「49 要旨」では、第 3 項で、図書館令第 9 条で図書館の設備及び経営に関して必要なことは文部大臣が定めることを規定し、施行規則で定めたが、具体的基準が示されていないため、効果が上がらなかったと述べている。

「50 制定」では、「8 経営及び設置の基準は必ず規定されねばならぬ」を挙げ、今日まで図書館は「一つの型をもつた文化施設」とどまり、「規模的に適わしいものであるかどうかは忘れていた」と述べている。

図書館令施行規則では数値基準が定められなかったため、図書館が名目的な水準にとどまったことから、図書館法で図書館基準を規定するよう要請している。

3.2 基準の種類と要請度

27～70 のすべての法案で、「設置基準」または「図書館基準」について規定されている。

「48 日図協の法案」(1948. 11) 以後の5つの主な法案について、義務設置、国による補助金に関する規定の要点と合わせて、種類(最低基準か否か)、要請度(実施の義務付けはどの程度か)に関する記述を示す。

48 公共図書館法案 日図協 (48. 11)

都道府県・市町村は義務設置。国庫補助は、都道府県立 1/2、その他 1/4～3/4。奨励金も交付。「必要な最低基準」「経営及び設置基準に合致した公共図書館を設置しなければならない。」

51 公共図書館法案—文部省案 (49. 1)

都道府県・市町村は義務設置。国庫補助は都道府県立・市町村立 1/2。「必要且つ最低の限度のもの」「この基準を確保し、更にこれをこえるように努めなければならない。」

この後、大きな変化が見られる。

69 図書館法案要綱(案) (49. 10)

任意設置。国庫補助は経費の補助(予算の定めるところに従う)。「必要且つ最低の限度のもの」「この基準を確保し、更にこれをこえるように努めなければならないこと。」

70 図書館法案要綱 (49. 12)

任意設置。国庫補助に関する規定はない。「必要な最低の基準」「常にこの基準を確保しなければならないことはもとより、更にこの基準を超えて十分な図書館奉仕ができるようにつとめなければならないこと。」

71 図書館法案

「最低基準」に加えて、初めて「望ましい基準」が規定された。「最低基準」は国庫補助の条件となっている。

「70 図書館法案要綱」(49. 12)までは「望ましい基準」の考え方はまったく見られず、法案の大部分では、「最低標準」の用語を用いて、その実施を義務付けているが、最後に、最低基準は補助金の条件に変わっている。

3.3 基準の形式

3.3.1 基準を含む法案

法案のうち、基準の本文(数値)を含むもの5点を抽出し、その章・節・条名を示す。

加藤宗厚は、「中央図書館設置基準」(47. 9. 2)、「28 加藤・雨宮試案」(47. 9. 18)の基準、「38 公共図書館設置基準案」(48. 7)を作

成している。それ以後、基準の本文が示されている。

28 公共図書館法案 加藤・雨宮試案(47. 9)

・「第4章図書館委員会 第2節公共図書館設置基準」88～97条

47 公共図書館法案 日図協有志 (48. 9)

・「第7章公共図書館設置基準」56～67条

48 公共図書館法案 日図協 (48. 11)

・「第7章経営及び設置基準」73～80条

51 公共図書館法案—文部省案 (49. 1)

・「第6章公共図書館基準」41～45条

70 図書館法案要綱 (49. 12)

・31～35

3.3.2 法案と基準の分離

基準の本文(数値)を法律に含めるか否かに関して、「51 公共図書館法案」と「70 図書館法案要綱」の間の経過を明らかにする。

「63 [関西]館長会議申合せ事項」(49. 8. 25)で、基準は法案本文に掲載せず、政令に譲るという意見が出され、「64 公共図書館法促進状況報告」(9. 15)で示された「再検討資料」では、必要に応じ、法律及び政令ではなく省令にしてもよいという意見である。「65 公共図書館法協議会関係」(9. 29)では、文部省は、設置基準の具体的なことは「政令或いは省令」で規定すると説明している。いずれも理由は示されていない。

「66 図書館法に関する速報」(12. 25)では、日図協が「図書館基準に関する小委員会」(10. 31, 11. 18)を招集し、「51 文部省案」よりも高い数字を出したことが報告されている。

最終案の直前の「70 図書館法案要綱」(49. 12. 19)では、日図協の「48 公共図書館法案」に見られた認可制(第4条)と49年1月以後見られなかった基準の本文(31～35)が規定されている。補助金に関する規定はないが、交渉に委ねるためと考えられる。

「66 図書館法に関する速報」(12. 25)では、CIEのネルソンとの会談(12. 20)で、基準について、「法」から除き「文部省令」に譲るべきである」「毎年変わるかも知れぬものを法に盛り込んで置くことは不相当である」ことが明らかにされている。ここで理由が示されている。補助金については、「最も困難な問題であるが、できるだけ交渉する」とある。

12月20日以後、文部省では、若手事務官が

夜を徹して「図書館界との話し合いや、ネルソン氏との話し合いを基として」最後の条文を作製し、27日に省議を通過したこと、法案の主な点として、「(3) 認可制をとった」「(7) 設置基準は省令に委ねる」こと等が報告されている。補助金については記載がない。この後、紆余曲折はあったが、補助金が認められ、「71 図書館法案」では、補助金に関する規定が設けられ、最終的に認可制と基準の本文は削除されている。

一時期、基準は法案に含められていたが、一度消えて、再度復活し、最終的には、ネルソンの助言によって、法案には含めないことになった。法案の内容が行きつ戻りつしていることがわかる。

3.4 基準の参考資料

加藤宗厚の「38 公共図書館設置基準案」は、最初に、基準設定の必要、基準設定の基本条件、基準設定の材料について解説し、次に、サービス、行政・経営、図書館単位の大きさ・地区、財政、蔵書、職員、建築、査定の8項目の基準について、町村立、市立、府県立等に分けてまとめている。アメリカ図書館協会の Post-War Standards for Public Libraries (1943)³⁾と昭和12年度末の日本の公共図書館調査の平均値を比較して、基準値を導いている。運営・サービスの内容についても解説している。

また、1960年には、アメリカの基準の「大体3分の1程度」に下げたが、それは当時の日本の状況の「約3倍程度」に上げたものであると述べている。

加藤は、アメリカ図書館協会の図書館基準の内容を紹介するとともに、戦前の日本の公共図書館の水準と比較して、基準値を導き、大きな役割を果たしている。

3.5 図書館法制定後の基準

図書館法制定直後の日図協主催の基準審議の委員会(6.28~29, 7.4~5)で、「最低基準」と「望ましい基準」の基礎となる数字が決定され⁷⁾、文部省の所管課が計数の調整を行っている⁹⁾。運営内容に関する若干の規定は含まれているが、基本的には数値基準である。

これが最初の「望ましい基準」案であるが、1950年代以後は知られていないようである。

4. 基準に関する議論の課題

4.1 基準作成機関

アメリカ図書館協会の基準を参考に日本の基準を検討しているが、アメリカ図書館協会と日本の文部省では、組織の性格が異なる。アメリカ図書館協会による基準と同様の趣旨の基準を作るのであれば、民間の日図協の方が適していると考えられる。アメリカでは、図書館協会、それを構成する図書館、図書館職員の役割が大きいことが理解できる。これらに関する意見が見られない。

4.2 「望ましい基準」に関する検討

検討過程では最低基準について議論しており、「望ましい基準」は最終段階で条文に取り入れられている。このため、法律の制定後に、その経過と“望ましい基準とは何か、どう対応すべきか”に関する議論が必要であった。

最終段階の経過は次のとおりである。1月の折衝で補助金が認められ、最低基準を確保した図書館に補助金を交付することになり、それによって、最低基準の確保を奨励することになった。しかし、最低基準は地方公共団体の財源で確保しなければならない。

そのため、最低基準以上の水準を目指すことは難しくなり、最低基準を超える努力が弱まることが予想される。そこで、国が最低基準を超える「望ましい基準」を示すことになったものと考えられる。

「70 図書館法案要綱」では、「更にこの基準(最低基準)を超えて十分な図書館奉仕ができるように努めなければならない」とされているが、この条文が削除されたため、この「十分な図書館奉仕」の目標として、「望ましい基準」に関する規定が設けられたと考えられる。「望ましい基準」はここから生まれたと推定できる。

4.3 数値基準の水準

アメリカの約3分の1の水準を選択している。海外に追い付くことを目指す場合、国の経済力等の比較に基づき、第一に、図書館の現状と社会的背景の相違を踏まえること、第二に、発展段階を設定し、それぞれの達成内容と達成期間を検討することが必要である。

4.4 財政・地方行政所管官庁との関係

図書館法案の折衝過程から、図書館に対する要請度の高い規定に対し、意見や修正要求を出すのは、教育行政の所管官庁ではなく、大蔵省、民政局 GS 等の財政、地方行政の所管官庁であり、基準の設定に慎重であるのはこれらの官庁であること、これらの官庁との関係が重要であることがわかる。

主要参考文献 (1, 2 以外は発表年月順)

- 1) 裏田武夫, 小川剛編『図書館法成立史資料』日本図書館協会, 1968. 3, 473p. 「図書館法成立史」 p. 19-86.
- 2) 岡田温「終戦直後図書館界大変動期の回顧」1~2『図書館界』19(3), 1967. 9, p. 66-83, 20(2), 1968. 7, p. 38-74.
- 3) Post-war standards for public libraries, prepared by the Committee on Post-War Planning of the American Library Association, Chicago, A. L. A., 1943, 92p.
- 4) 加藤宗厚試作「公共図書館設置基準案」『資料』 p. 218-224.
- 5) 「公共図書館法案要旨—現行図書館令(昭和8年改正)との比較において—」『資料』 p. 272-275.
- 6) 日本図書館協会「公共図書館法の制定について 館界はかくの如く望んでいる」『資料』 p. 275-280.
- 7) 武田虎之助「図書館法施行規則の公布について」『図書館雑誌』44(8), 1950. 8, p. 187-188.
- 8) 加藤宗厚「図書館経営の諸問題」『喜寿記念図書館関係論文集』加藤宗厚先生喜寿記念会, 1971. 11, p. 454-475.
- 9) 「望ましい基準」『日本の図書館』1954, 日本図書館協会, 1955. 5, p. 74-75.
- 10) 加藤宗厚「日本の図書館の現状及び将来」『喜寿記念図書館関係論文集』 p. 476-496.
- 11) 神野清秀「図書館法の軌跡を探るために」『現代の図書館』10(2), 1972. 6, p. 71-75.
- 12) 前田章夫「第8章 公立図書館の基準と国庫補助」『図書館法を読む』森耕一編, 日本図書館協会, 1990. 10, p. 171-185.
- 13) 三浦太郎「図書館法制定過程における C I E 図書館担当者の関与について」『図書館文化史研究』17, 2000. 9, p. 1-30.
- 14) 三浦太郎「占領下日本における図書館法制定過程」『現代日本の図書館構想—戦後改革とその展開』今まど子, 高山正也編著, 勉誠出版, 2013. 7, p. 249-270.

[抄録]

本研究の目的は、図書館法の検討過程において検討を主に担った日本図書館協会を中心とする日本の図書館関係者が公共図書館基準に関して行った議論の特徴を明らかにすることである。図書館法案とそれに関する意見を中心とする検討過程の資料を収集し、基準に関する記述を抽出し分析した。これまでの基準研究をもとに、基準に関する議論の特徴と今後に向けての課題に着目した。主要な成果は次の通りである。議論の特徴として、基準が必要となった理由(図書館令施行規則)、基準の種類(最低基準、望ましい基準)と要請度、基準の形式(法律、省令、公示)、参考資料(アメリカ図書館協会の基準)に関する事項がある。今後の課題として次の4点がある。①アメリカ図書館協会と文部省では組織の性格が異なる。②望ましい基準は最終段階で取り入れられたため、経過と対応に関する議論が必要である。望ましい基準は「十分な図書館奉仕」の努力義務規定が削除されたため設けられた。③海外との経済力、図書館の現状、社会的背景の相違の検討、日本における発展段階の設定と達成期間の検討が必要である。④要請度の高い規定の修正を要求する財政、地方行政の所管官庁との関係が重要である。

[訂正・加筆点]

・訂正

下記の3か所を訂正しました。

『三田図書館・情報学会研究大会発表論文集』
2018年度

p. 29の右の欄

上から4行目 制定 → 検討

p. 31の右の欄

上から4行目 48年11月 → 49年1月

7行目 とと → と

なお、同学会のウェブサイトで公開されている論文では p. 31 の2点を修正しています。

・加筆

内容に変更はありませんが、1.3の第2段落、3.3.2の第1段落を加筆し、よりわかりやすくなるように細かい点で説明を加えました。