

「公立図書館の設置及び運営に関する基準」(1992)に関する議論の特徴

葉袋秀樹

元筑波大学

qzw04141@nifty.com

抄録

「公立図書館の設置及び運営に関する基準」(1992)は、大臣告示されなかったが、都道府県教育委員会に通知された。本研究の目的は、この基準に関する議論の特徴を明らかにすることである。関係文献を収集・分析した結果、取り上げている雑誌や論者は限られること、図書館問題研究会は検討の途中から積極面を評価する方針に転換したこと、同時に、これまでの文部省の図書館行政をほぼ全面的に否定していること等が明らかになった。

1. はじめに

1.1 研究の背景

1985～87年に臨時教育審議会答申が発表されて、生涯学習が重視されるようになり、1987年に日本図書館協会(略称:日図協)は、「望ましい基準」に代わるものとして、「公立図書館の任務と目標(最終報告)」を発表した。

1990年、生涯学習審議会社会教育分科審議会施設部会に図書館専門委員会(委員長:藤川正信図書館情報大学長)が設けられ、公立図書館の設置及び運営等の在り方について調査・審議が行われた。

1992年5月、「公立図書館の設置及び運営に関する基準」を収録する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)」(以下、「1992基準」という)が発表され、6月に文部省生涯学習局長名で都道府県教育委員会等に送付されたが、大臣告示は行われなかった。これによって、「公立図書館の設置及び運営に関する基準」は、局長通知ではあるが、初めて「案」を脱し、「基準」となった。

1991年5月に発表された「公立図書館の設置及び運営に関する基準(案)」(以下、「基準案」という)に対し、日図協と図書館問題研究会(略称:図問研)は意見を提出し、文部省と懇談を行い、『みんなの図書館』が特集記事を組むなど、活発な議論が行われ、文部省は若干の修正を行った。この議論の内容は「望ましい基準」の在り方を考える上で重要であるが、これまで分析されていない。

1.2 研究の目的

本研究の目的は、1992基準に関する議論の特徴を明らかにすることである。基準案の規定の詳細に関する意見も重要であるが、基準に対

する評価に重点を置く。「公立図書館の最低基準」とその他の事項については今後研究を行う。

1.3 研究の方法

文献研究を行う。1992基準に関する資料を網羅的に収集し分析する。次の3つの研究課題を設定する。1992基準について、①どのような経過で議論されたか。②議論はどのような内容か。③どのような特徴があるか。

2. 議論の経過

1991年5月に、「公立図書館の設置及び運営に関する基準(案)」のほか、「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数と最低基準」が発表され、都道府県教育委員会等、関係団体に配布され、『図書館雑誌』7月号に掲載された。

日図協は1992年1月、図問研は1991年8月、それぞれ文部省の担当課と懇談し意見交換を行い、その記録を公開している。

日図協は1991年7月に意見を提出し、1991年10月の全国図書館大会(徳島県)で議論し、『図書館雑誌』の1992年2月号に澤田正春(滋賀県立図書館)、3月号に大澤正雄(朝霞市立図書館)、白根一夫(福岡県立図書館)、1992年12月に大塚敏高(神奈川県立図書館)、『現代の図書館』の1993年3月号に信田昭二(大手前女子大学)の意見を掲載している。このほか、1992年4月の『図書館白書1992年版』に関連する記事がある。

図問研は、常任委員会が1991年6月頃、10月、1992年6月に意見を発表し、1991年7月の全国大会で決議を行っている。『みんなの図書館』1991年8月号に須藤伸子(柏市立図書

館)、戸田あきら(文教大学図書館)、山本哲生(周東町立図書館)、西村彩枝子(江東区立図書館)、朝霞市図書館友の会、1992年1月号に後藤暢(専修大学)、棚橋満雄(藍住町立図書館)、下川和彦(久留米市民図書館)、「みんなの図書館」編集部、東京・愛知・大阪支部の意見を掲載している。

なお、松岡要(目黒区立図書館、図問研委員長)が1992年12月、1993年7月に、山口源治郎(東京学芸大学)が1992年8月、2003年9月に関連記事を発表している。

3. 議論の内容

3.1 日図協の意見

評価できる点として次の3点を挙げている。

- ・「市区町村が図書館サービスに努める」ことを明文化したこと
- ・市町村立図書館の年間貸出冊数を「人口一人あたり4冊以上」とし、年間収集冊数を「開架冊数の5分の1以上」としていること
- ・県立図書館の役割として「市町村立図書館に対する援助」を明示したこと

不十分な点として、①図書館奉仕の基本的なありかた、②地域館の設置基準、③職員の人事交流、④市町村立図書館の貸出冊数と職員・資料数の整合性、⑤児童サービスの重要性、⑥館長の司書資格、⑦用語を挙げている。

結論は、「幾つかの評価できる点はあるものの、指摘しなければならない問題も多い」「これらの問題点を是正した上で、「基準」としてまとめられることを期待したい」「国の公立図書館振興に対する積極的姿勢を示すものとなるよう、その実現を強く期待している」である。

関連して、1992年4月の『図書館白書1992年版』では、「各省庁がバラバラにではなく、国として図書館サービスの空白地域をなくすために、図書館振興を目指した特別の法律を早急に作る必要があるのではないのでしょうか」と述べている。執筆者名は記載されていない。

3.2 図問研の意見

内容の項目については、基準案の内容に関するもののみを示す。

(1) 常任委員会(1991年6月頃)(意見①)

「活発な意見交流」を呼びかけ、とりあえずの検討内容6項目を示している。②基本的考え方を明示する、③目標達成時期、達成のための方策、人口段階別数値目標を示す、④全域奉仕

網を具体化する、⑤職員について最低基準より高い数値を示す、⑥「努める」以上の積極的表現を用いる。

(2) 全国大会決議(1991年7月)(意見②)

このまま公示された場合、「図書館をより良いものに発展させる動き」をさらに促進できるかどうか、「その内容には大きな危惧を抱かざるを得ません」と指摘し、早急な再検討を求める基本的な9項目を挙げている。うち主要5項目は意見①と同じである。

(3) 常任委員会(1991年10月)(意見③)

基準案には「十分とはいえないが評価すべき点」があり、生涯学習振興整備法、自治省の図書館情報ネットワーク構想、他省庁・法人の情報政策を「図書館法との関係で大変心配される事態」と指摘し、この時期に「図書館振興に責任をもつ文部省が図書館法に基づき、図書館とはどのようなものでなければならないかについて「基準案」を公示する意義は大きい」と述べ、5項目を挙げている。②司書制度の必要性に言及していない等の不十分な点がある、③目標達成のための財政措置を含む振興策を示すべきである。

(4) 常任委員会(1992年6月)(意見④)

前半で、「この間、国の図書館政策は全体として無策のまま推移してきた。」この間の「図書館事業は(中略)図書館現場と各自治体、民間関係団体の尽力によって進展してきた」と述べ、報告書の前文と生涯学習局長の通知文を引用して、「報告書の意義は大きい」「全国の自治体はこの報告書の積極的な点を生かし、図書館政策の具体化を計るべき」で、「日図協は全国の図書館事業進展のための具体的なプロジェクトを提起し、大きな運動を展開すべきである」と述べている。

後半で、重要と思われる問題点7項目を挙げている。①正式の基準(大臣告示)ではない、②司書制度に触れていない、③達成目標年次を示す必要がある。前半では、指摘した問題点は変えさせなくてはならないと述べている。

「参考」として、「図問研の主張・指摘と専門委員会報告」という表があり、主張・指摘と1992基準の修正結果23項目を対比している。

3.3 個人の意見

(1) 白紙撤回要求

棚橋は、「第一に、この案は、日本の公立図書館の現在の発展を認めざるを得ないのだが、

その承認は積極的なものではなく、いやいやながら、しぶしぶと、認めざるを得ないから認めているのである。第二に、承認はするものの、できればその発展にブレーキをかけ、引きもどしたい、と考えている。第三に、図書館の発展にブレーキをかける(主観的にはそうではないかもしれないが)ために、「生涯学習」、「情報化」、「ネットワーク」等の言葉と考え方を提起している。「この案の白紙撤回を求めたい」と述べている。

さらに、図書館政策の根本的転換として、建設費だけでなく、設置後の運営経費も含む国庫補助金の抜本的増額を求めている。

(2) 望ましくない基準

山口は、1992年に、基本理念と態勢、専門職員、数量的基準値、都道府県立図書館等について批判し、基準案は、「現状を引き下げるもの」で、「望ましくない基準」に限りなく近いといわなければならない」と論じている。

(3) 部分的・肯定的評価

問題点も指摘しているため、評価している点のみを挙げる。

戸田は、「全体としては、かなりよくできている」と評価し、サービスポイントの配置、データベースの整備、都道府県立図書館の運営の基本、年間受入冊数等を挙げている。

後藤は、職員については、「最低基準」の適用に対する批判が多い中で、「国庫補助対象館に限られていた最低基準」を他の図書館にも確保しようという内容であり、館長については、1972部会案では触れていなかったことを指摘した上で、「全く規制がない現状よりは一步前進といえる」と評価している。

信田は、「貸出冊数などの評価すべき点もあり、図書館界としては、これらを活かして図書館サービスの拡充に努めるべきではないだろうか」と述べている。

このほか、山本は、貸出冊数の数値目標を「社会的に認知される上での臨界点」と位置付け、図問研としての数値目標を提案すべきであると述べて、前向きに取り組んでいる。

(4) 行政改革への対応

後藤は、文部省による提案の主な背景を「行政上の必要性」と指摘し、他省庁の活動に「既存の領域を脅かされる傾向」等への対処を迫られ、新行革審による規制緩和の要求、自治省の指導の下での定数削減等に対抗する「歯止めの

策をも講じる必要があった」と評価している。このような評価は他に見られない。

(5) 文部行政の批判と民間団体の評価

松岡は次のように述べている。1960年代後半～70年代、「政府は、図書館法の理念に基づく実際の施策はほとんど何もしなかった。民間団体である日本図書館協会と現場職員、およびその集団である図問研、自治体の政策が図書館の近代化を実現させた」「背景には当然住民の要求と運動があった」が、1970年代後半～80年代に「図書館事業は大きな壁に突き当たる」「地方財政危機と行革である。」

自治省の構想についても詳しく述べているが、後藤のような評価は見られない。目標の達成年次の「明確化は国の責務につながる」「少なくとも過半数の市町村がそれを達成するまで、国は援助すべきだ、という主張につながる」と述べている。

基準に対する肯定的評価は、①図書館は未設置未整備の状況にあると認識し、一層の整備・充実を求めていること、②係数は当面達成すべき水準で、さらに向上を求めていること、③開架冊数と年間増加冊数を定めていること等に限られる。年間増加冊数は「運動として使うべき目標値」であり、「資料費の大幅な増額の根拠となり得る」と述べている。

全体については、「これまでの経験から学び、現場や住民、図書館関係団体による共同の政策づくりを始めるべきである」「基準の限界を見極めた上で積極的な活用をし、その運動の交流をしたい」と述べている。

4. 議論の特徴

4.1 雑誌と論者

二つの特徴が見られる。一つは、雑誌記事の大部分は『図書館雑誌』と『みんなの図書館』に掲載されており、『図書館雑誌』掲載記事は日図協役員等によるものが多い。結果として、図問研関係者によるものがほとんどである。

他の一つは、「基準案」に関する記事が多く、1992基準に関する記事が少ない。日図協は、1992基準に関する意見を発表していない。

4.2 図書館法との関係

図問研は、意見④の「参考」で「館長は司書有資格者であることを明示すること」「図書館協議会は設置が前提であり、「努める」ものではない」と主張し、松岡は「設置は前提とされ

なければならない」と述べている。また、「参考」では「基準数値の目標達成時期やその実現方法が示されていない」と抽象的であるが、意見③では「財政措置」を求めている。

いずれも図書館法の規定を超えるものである。図書館法及び望ましい基準の制度と趣旨に関する解説が必要である。

4.3 図問研の方針転換

1967年基準案に際しては、図問研委員会として反対意見を提出したが、今回は、戸田、後藤、信田、山本等のような部分的な肯定的意見が見られるようになった。

常任委員会は、意見③以後、積極面を評価する方針に転じ、意見④で、報告の積極面を生かす各自治体、日図協による取り組みを提案している。意見④は、㊦文部省の図書館行政の批判、㊧図書館の行政環境の認識、㊨1992基準の一部に対する肯定的評価、㊩図書館振興（未設置解消、司書制度）の必要性、㊪達成目標年次の必要性の5つの要素から成り立っている。㊦は棚橋、松岡、㊧は後藤、㊨は戸田、後藤等、㊪は松岡の意見と共通している。

1967年基準案から約25年経ち、国の行政が縮小傾向に向かい、権限が後退し始める段階になって、ようやく国の行政を評価する方針転換が行われたことになる。

4.4 図問研・図問研会員による議論の特徴

第一に、個人と常任委員会の多くの意見があり、意見の変化や評価の相違も見られるが、最終的なまとめが行われていない。議論の内容がわかりにくく、意見の相違がそのままになっており、今後の基準の改訂への対応が困難である。

第二に、意見④は、基準の活用を自治体と日図協に呼びかけているが、具体的な方法と図問研の取り組みが示されていない。松岡は、個別の規定多数を批判する一方で、「共同の政策づくり」等を挙げるにとどまっている。

第三に、意見④は「国の図書館政策は全体として無策のまま推移してきた」と述べているが、図書館建設その他の補助金や図書館法に基づく指導・助言に触れていない。この認識では、文部省の図書館行政に関して守るべきものはないことになる。

第四に、松岡の図書館事業が「地方財政危機と行革」という「大きな壁」に直面したという認識は、1960年代後半～70年代の発展が経済の高度成長と自治体行政の拡大傾向のもとで

可能であったことを示唆している。

第五に、意見③の「目標達成のための財政措置」や棚橋の「図書館政策の根本的転換」のように、国に対する要求が強く主張されている。

主要参考文献

- 1) 「<資料>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. 407-411.
- 2) 「<資料>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.
- 3) 「<資料>「公立図書館の設置及び運営に関する基準(案)」についての日本図書館協会の意見」『図書館雑誌』85(10), 1991. 10, p. 683-684.
- 4) 「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
- 5) 「6 しっかりした国の図書館政策を」『図書館はいまー白書・日本の図書館1992』日本図書館協会, 1992. 4, p. 179-180.
- 6) 図書館問題研究会常任委員会「「公立図書館の設置及び運営に関する基準案」について」『みんなの図書館』171, 1991. 8, p. 62-63. 発表月日不明
- 7) 図書館問題研究会第38回全国大会「決議「公立図書館の設置及び運営に関する基準(案)」について1991年7月9日」『みんなの図書館』173, 1991. 10, p. 75.
- 8) 「文部省訪問、学習情報課長らと懇談」『みんなの図書館』174, 1991. 11, p. 79-82.
- 9) 図書館問題研究会常任委員会「「公立図書館の設置及び運営に関する基準(案)」に対する態度1991年10月」『みんなの図書館』176, 1992. 1, p. 86-88.
- 10) 図書館問題研究会常任委員会「「望ましい基準」に関する専門委員会報告について1992年6月29日」『みんなの図書館』184, 1992. 9, p. 65-69.
- 11) 戸田あきら[コメント]『みんなの図書館』171, 1991. 8, p. 69-70.
- 12) 後藤暢「「望ましい基準」を考える」『みんなの図書館』176, 1992. 1, p. 1-9.
- 13) 棚橋満雄「町村の図書館から見た「基準(案)」」『みんなの図書館』176, 1992. 1, p. 10-16.
- 14) 山口源治郎「「公立図書館の設置及び運営に関する基準(案)」の内容と問題点」『月刊社会教育』36(8), 1992. 8, p. 70-80.
- 15) 信田昭二「市町村立図書館の現状と望ましい基準」『現代の図書館』31(1), 1993. 3, p. 17-23.
- 16) 松岡要「「望ましい基準」報告などの図書館政策について」『図書館評論』34, 1993. 7, p. 99-108.

本稿の書誌データ

- ・ 葉袋秀樹 「「公立図書館の設置及び運営に関する基準」 (1992) に関する議論の特徴」
『日本図書館情報学会研究大会発表論文集』第64回, 2016. 11, p. 91-94. (2016. 11一部訂正)

訂正事項

- ・ p. 91 左欄 上から18 行目
都道県 → 都道府県
- ・ p. 92 右欄 上から33行目
図書事業 → 図書館事業