

# 地方分権と公立図書館の専門的職員

## —国庫補助金の条件としての専門的職員の必置規制について—\*

葉袋 秀樹\*\*

現在、地方分権推進委員会は、地方分権、規制緩和の観点から、地方自治体における様々な専門職員の必置規制の廃止や見直しを勧告している。国から補助金を受ける公立図書館には、館長が司書資格を持つこと、一定人数の司書及び司書補を配置することが義務づけられているか、この2点の廃止が勧告されている。本稿では、必置規制の定義、評価、成立条件を明らかにし、現在の司書の制度がその成立条件を満たしているかどうかを検討した。その結果、次の4点が明らかになった。(1)地方では司書の養成・資格取得の機会が不十分である。(2)司書資格の学歴要件と取得方法が柔軟性に欠ける。(3)司書の配置は小規模自治体にも義務づけられている。(4)司書の力量の客観的評価は行われておらず、教育内容が不明確である。これらをもとに、司書資格の取得方法、司書の力量の評価、図書館学教育、司書の人事管理等について、そのあり方を論じた。

### 目次

はじめに

#### 1. 図書館法と規制緩和

- 1.1 図書館法の規定
- 1.2 規制緩和の要求
- 1.3 各自治体のとらえ方
- 1.4 図書館法による規制の限界

#### 2. 必置規制の評価と成立条件

- 2.1 必置規制の定義
- 2.2 必置規制の評価
- 2.3 必置規制の成立条件
- 2.4 地域差と継続性

#### 3. 司書の養成・資格・配置の現状

- 3.1 全国的な養成、資格取得機会の提供
- 3.2 適切な資格取得方法
- 3.3 有資格者の配置範囲の限定
- 3.4 有資格者と資格の有用性
- 3.5 地域差と継続性

#### 4. 必置規制批判の内容と限界

- 4.1 地方自治関係者の見解

#### 4.2 図書館関係者の見解

#### 4.3 必置規制批判の限界

#### 5. 図書館界と司書の自己改革

- 5.1 規制緩和要求の要因
- 5.2 図書館界の現状認識
- 5.3 司書の資格・養成・配置の改革
- 5.4 今後の動向と法改正

おわりに

注 引用文献

### はじめに

地方分権推進委員会<sup>1)</sup>は、1997年7月の「地方分権推進委員会第2次勧告」で、地方分権、規制緩和の観点から、地方自治体における専門職員の必置規制の廃止や見直しを勧告している<sup>2)</sup>。これまで、文部省の図書館建設補助金を受ける公立図書館では、図書館法第13条第3項、第21条および図書館法施行規則第2章公立図書館の最低基準の規定に基づいて、館長が司書となる資格を持つこと（以下館長司書資格要件という）、一定人数の司書及び司書補を配置すること（以下司書の

\* 1997年11月7日受理

\*\* みない ひてき 図書館情報大学

配置基準という)が義務づけられていた。しかし、地方分権推進委員会は、「第2次勧告」でこれらの2点その他の廃止を勧告している。

1997年に、1998年度以降の文部省の図書館建設補助金の廃止が決定されたため<sup>3)</sup>、文部省は今後上記の2点を義務づける手段を失うことになる。さらに、文部省は1999年度には上記の義務づけの根拠である図書館法第13条第3項等の規定を改正しようとしているといわれている。

これらの事態に対して図書館界から強い反対意見が出されている。これは、上記2点の廃止によって、これまで地方における司書の配置を支えてきた新館建設の際の司書と司書有資格館長(以下司館長という)の配置が減少することが予想されるためと思われる。

しかし、これまで、この問題については、①日本図書館協会の1996年2月の見解<sup>4)</sup>、②1997年2月の見解<sup>5)</sup>、③同協会町村図書館活動推進委員会の1997年5月の見解<sup>6)</sup>や④図書館問題研究会常任委員会の1996年12月の意見<sup>7)</sup>が出されているにすぎず、体系的な研究は行われていない。しかも、これらの見解や意見の内容は、貸出冊数の大小による司館長の必要性の説明(①)、司館長の必要性に関する抽象的な説明(①②)、地方分権推進委員会のいう必置規制には該当しないという説明(①③)などにとどまっている。④の図問研常任委員会の意見は図書館および司書の必要性に関する比較的くわしい説明であるが、地方分権、規制緩和の立場からの論議とかみ合っていない。

そこで、本稿では、関係文献をもとに、図書館法の規定にはどのような問題があるのか、この規定の廃止がなぜ求められるのか、図書館界はどうか対応すべきかについて検討したい。主に司書と司館長の資格と配置について考察することによって、地方分権、規制緩和の意味について考えたい。この問題を考えることによって、地方分権、規制緩和の意味が理解できると思われる。

第1章では、現行図書館法の関係規定とそれに対する規制緩和の要求の概要、そして、それをどうとらえるべきかを論じ、第2章では、必置規制の定義、評価、成立条件等を明らかにし、第3章では、必置規制の成立条件に関する司書の養成・

資格・配置の現状を論じ、第4章では、必置規制に対する批判の内容を検証し、第5章では、今後の課題として、図書館界と司書の自己改革について論ずる。

## 1. 図書館法と規制緩和

### 1.1 図書館法の規定

現在、問題となっている図書館法等の条文の相互関係は次の通りである。図書館法第20条の補助金に関する規定が出発点であり、その条件として、最低基準については第21条-第19条-図書館法施行規則第2章が、館長司書資格要件については第13条第3項が定めている。各条文の趣旨の概要は次の通りである。

#### ・図書館法 第20条

国は、公立図書館の施設・設備に要する経費の一部を補助金として交付することができる。

#### ・図書館法 第21条

文部大臣は、補助金を受ける地方公共団体の図書館が公立図書館の最低基準に達している場合にのみ、補助金を交付する。

#### 図書館法 第19条

公立図書館の最低基準は文部省令(図書館法施行規則)で定める。

#### 図書館法施行規則 第2章 公立図書館の最低基準 第13, 16, 19条

都道府県立図書館・指定都市立図書館、市立図書館、町村立図書館の3つに分けて、人口に応じた司書 司書補の数を決め、それを「下つてはならない」と定めている。

#### ・図書館法第13条第3項

補助金を受ける公立図書館の館長となるものは司書となる資格を持つ者でなければならない。

上記の規定から、これまでは、地方自治体が図書館を建設する場合、文部省の補助金を申請することが多く、司書に関しては、司書の採用や事務職員の司書講習への派遣、館長に関しては、司館長の招聘、司書の館長への昇格や事務職館長の司書講習への派遣などが行われてきた。このことが司書や司館長の配置を増加させてきた。したがって、これらの規定がなくなった場合、司書や司館長の比率が低下することが予想される。

## 1.2 規制緩和の要求

これに対して、1980年代以後、規制緩和の要求が出されてきた。

### (1) 地方自治関係者の批判

#### ① 1980年代

1982年出版の小高剛ほか『地方自治法の論点』（有斐閣新書）では、図書館法第13条第3項による館長司書資格要件が地方自治体に対する干渉として批判されている<sup>8)</sup>。1985年の地方自治経営学会『国が妨げる自治体行革』でも、館長司書資格要件と司書の配置基準が批判されている<sup>9)</sup>。同学会はその後も同じ批判を繰り返している。このように、館長司書資格要件は1980年代の初めから地方自治関係者によって批判されてきた。しかし、これは一部の地方自治関係者と地方自治体関係者による論議やキャンペーンにとどまっていた。

#### ② 1990年代

1991年、当時の細川護熙熊本県知事は『鄙の論理』で地方分権の立場から館長司書資格要件を批判した<sup>10)</sup>。1992年、『朝日新聞』が「司書資格ない館長だめ」（1992年10月16日）の記事<sup>11)</sup>を掲載し、図書館界に大きな衝撃を与えた。

1995年、地方六団体<sup>12)</sup>分権推進本部は、館長司書資格要件と司書の配置基準の廃止を地方分権推進委員会に要望した<sup>13)</sup>。

このように、この10年間に館長司書資格要件等に対する批判はより広範なものとなっている。その根拠も地方行革という行政的課題から地方分権という国民的課題へ変化してきている。

### (2) 図書館界の批判

館長司書資格要件は、数は少ないが、図書館界でも批判されている。青森県図書館網研究委員会では、1982年の図書館網に関する調査研究の中で、図書館法第13条第3項の館長司書資格要件を施設の整備基準に変更するよう提言している<sup>14)</sup><sup>15)</sup>。日本図書館協会町村図書館活動推進委員会が1987年に各県の加盟団体会長を対象に実施した「図書館未設置町村問題についてのアンケート」でも「未設置町村が図書館設置についてかかえている問題点」として、6県が“補助金の館長資格がネック”を挙げている<sup>16)</sup>。

### (3) 批判の背景

1980年代に入って、このような批判が強まっ

てきた背景として、次の点を挙げることができる。

- ① 地方自治体の財政事情が悪化し、経費削減のために支出の見直しが行われるようになったこと<sup>17)</sup>。
- ② 国庫補助金による中央統制、中央支配を排し、地方自治体の自主性を重視する考え方が強くなったこと<sup>18)</sup>。
- ③ 図書館振興が進み、新しい図書館の設置が、司書の確保や配置が比較的困難な地方の県、特に町村に広がったこと<sup>19)</sup>。
- ④ 他省庁による、附帯条件のない金額の大きい補助金が利用されるようになり、文部省の条件付きの補助金と比較されるようになったこと<sup>20)</sup><sup>21)</sup><sup>22)</sup>。

## 1.3 各自治体のとらえ方

このような法律の規制に対して、各自治体はどのように判断するのだろうか。他の行政施策と同様、職員の配置も費用対効用の考え方に基づいて行われると思われる。各自治体の判断は次の2つの要因によって決定される。

#### ① 司書や司書館長の配置の効用

#### ② 司書や司書館長の配置の費用

一般に、①>②の場合は、各自治体は比較的抵抗なく法律の規制に従うと思われる。司書の配置の効用と費用の差が大きいほど、司書の配置が受け入れられやすい。逆に、司書の効用が低く、①<②の場合は、自治体側から見て不合理であるため、抵抗が生ずる。しかし、問題はこれだけではない。費用が一定以上大きくなれば、それだけでも問題になり得る。具体的な効用は利用者や所管の部局以外にはわかりにくいのが、費用は管理部門の管理下にあるからである。司書が確保しにくい場合、その費用は高くなるを得ない。各自治体の管理部門は、司書の配置を義務づけるのであれば、比較的低い費用で容易に司書が確保できなければならないと考えるであろう。したがって、この問題について考えるには、①と②がそれぞれどのような水準にあるのかを検討し、さらに、それらを比較する必要がある。

しかし、これまでの日本の図書館界の議論は、①に関するもののみであり、②についてはほとんど検討されていない。図問研常任委員会の、規制

ではなく、必要性の観点からとらえるべきだという見解<sup>23)</sup>はこの典型である。これに対して、地方分権側の主張はもっぱら②に関するものである。地方分権側は、特に地方の町村を例に挙げているが、図書館界ではこれらの町村の問題点は十分理解されていない。したがって、①と②について具体的な観点から考察する必要がある。

#### 1.4 図書館法による規制の限界

現行の館長司書資格要件と司書の配置基準は法律上は図書館建設の際のみの規制である。したがって、一部の自治体では、補助金交付の際に司書や司書館長が配置されても、補助金の交付後、年数の経過と共に、司書の採用や司書講習への派遣が減少し、司書も人事異動によって転出させられる傾向がある。その結果、司書館長や司書が減少し、図書館活動の専門性が後退する傾向が見られる。このような場合、規制の効果は一定期間にとどまることになる。現行の司書資格要件が非常に有効に見えるのは、この間新館建設が多かったからである。したがって、長期的には、現行法を維持したとしても問題が解決するわけではない。

次に、司書の社会的評価について考えると、司書や司書館長の必要性や効用は社会的にかなりの程度評価されている。恒常的な司書の採用や司書館長の配置は法律では義務づけられていないにもかかわらず、多くの地方自治体が司書や司書館長を配置しているのはこのためである。しかし、その中でも、司書採用が続かなかつたり、司書が館長に昇進できなかつたりする場合もある。司書は、法律による義務づけがなくても、専門職として採用され、図書館長になる力を持っており、社会的にも評価されている。しかし、その力はそれほど強いものではなく、評価も明確ではなく、採用される地域も限定されている。

だからこそ法律による規制が必要だと考えられる。しかし、これまでも法律による全面的な規制は困難であったし、その上、これまでもあった規制も廃止されようとしている。これ以上、これまでものような法律による規制に頼ることはできない。

したがって、法律の規制がなくても、司書が採用され、司書が館長となり、事務職館長が司書資格を取るように、司書の必要性を明確にし、司書

の価値を高めなければならない。しかし、現在の司書資格が十分なものでないことは広く認められている。地方分権、規制緩和以前に資格のあり方に問題があると考えられる。

したがって、司書や司書館長の配置を進めるには、既成の法的規制の存続を主張するよりも、司書の評価を高める実践とそのための教育を行うことが有効である。規制緩和の要求に対して、現状をもとに反論することは必要ではあるが、効果的な反論は難しい。こうした現状を打開するには現在の図書館界の改革を大胆に提案することが必要である。だが、その前に、現在の規制にどのような問題があるか、当面する規制緩和の要求に対してどう対応すべきかを明らかにする必要がある。

## 2. 必置規制の評価と成立条件

### 2.1 必置規制の定義

#### (1) 必置規制の定義

地方分権推進委員会は、必置規制を、広義には“地方公共団体における組織や職の設置に関する、国による義務付けのすべてを意味する”と定義し、地方分権の推進の観点からは、地方分権推進法第5条で、“国が地方公共団体に対し、地方公共団体の行政機関若しくは施設、特別の資格若しくは職名を有する職員又は附属機関を設置しなければならないと義務付けているもの”と定義している<sup>24)</sup>。このほか、国が補助要綱等によって職員配置を義務付けている場合にも言及している。これは広義の必置規制であると同時に、補助金等交付の際の条件あるいは国の関与でもあるといえる。そのため、職員配置が補助金等交付の条件のみとなっている場合は「補助金等」のみの問題として取り扱い、補助金等の補助条件のみでなく、他の法令等に基づく基準と表裏の関係に置かれている場合は「必置規制」の問題としても取り扱うこととしている<sup>25)</sup>。

地方分権推進委員会は、館長司書資格要件を必置規制と見なしている。したがって、同委員会は館長司書資格要件は義務づけであり、その対象が補助金を受ける図書館に限定されているだけであるととらえていると思われる。

## (2)日本図書館協会の批判

これに対して、日本図書館協会は“図書館法では図書館の「必置」をうたっていない”<sup>26)</sup>と反論している。また、同協会国の図書館政策に関する緊急対策会議は、同様の主張を行うと共に、館長司書資格要件と司書の配置基準は補助金の交付条件であるため、「補助金等」には該当するが、他の法令等に基づく基準と表裏の関係にはないと反論している<sup>27)</sup>。しかし、これに対しては、次のような疑問がある。

第一に、地方分権推進委員会は、「補助金等」を“国が補助要綱等によって配置を義務付けている場合”に限定している。館長司書資格要件は図書館法による義務づけであり、司書の配置基準は図書館法に基づく最低基準の一部である。

第二に、これまで館長司書資格要件は必置規制に近いものとして受け止められてきたと思われる。図書館法の根底には図書館の設置を望ましいと考える考え方がある。地方自治体は、図書館設置の義務はないが、他の地方自治体の多くが図書館を設置していれば、設置するよう心理的な圧力が働く。特に、市は実質的に必置に近い。現在では、文部省以外の各省庁の様々な補助金があり、さらに、有利な起債の制度もあるが、かつては文部省の補助金を中心であった。図書館の設置を希望する地方自治体は、文部省の補助金が主な補助金であった時期には、館長司書資格要件を必置規制に近いものとして受け止めたと思われる。

第三に、同じ日本図書館協会が、他の見解では、この資格要件は“図書館が機能していくための最低基準の一部として捉えられるべきもの”<sup>28)</sup>として位置づけている。実際、補助金の内容次第ではそのような役目を果たすことができる。

第四に、カテゴリーに関する論議は有効ではない。地方自治体からの批判があることが問題である。カテゴリーが異なると主張しても、カテゴリーの範囲を修正されれば、反論できなくなる。

また、日本図書館協会は、図書館法は“国民の図書館利用の権利の“保証”を定めたものであり、それを“規制”する法として認識することにまず誤りがある”<sup>29)</sup>と主張している。しかし、国民の権利を保証するという目的が正しいとしても、義務づけの方法が適切であるとは限らないのであ

る。

## 2.2 必置規制の評価

### (1)地方分権推進委員会の見解

地方分権推進委員会は、1996年3月の「中間報告」で、必置規制を批判し、自王組織権が地方自治体にあることを強調して次のように論じている。

どのような職員をいかなる組織編成の下でどのように配置するかということは、地方自治の本旨にかかわる問題であり、この自主組織権を国が制約することは、例えば、全国的に一定の水準を確保すること等が必要であり、他の代替手段をもってしては達成し得ない場合など、特別な場合に限られるべきである<sup>30)</sup>。

さらに、現在の必置規制の特質を次のように論じている。

必置規制、とりわけ職員の必置は、社会福祉 保険医療・教育といった、人々の日常の暮らしに深くかかわる行政分野に数多く見られ、省庁でいえば厚生省・文部省に集中している。これらの行政分野は人（職員）によるサービスを基本にして成り立ち、しかも、こうしたサービスの提供には一定の専門的な能力が求められている。従来、これらの分野を含め、国は、職や配置基準などを義務づけなければならないと考え、各種の必置規制を行っている。その結果、それぞれの事務の執行は担保される反面、現場での柔軟な対応が困難となっており、住民サービスの充実および行政改革の推進の観点から、そのあり方の改善が課題となっている<sup>31)</sup>。

このほか、「第2次勧告」では、必置規制の意義と弊害を述べている。

必置規制の多くは、その対象とする行政の技術的水準の維持や、専門性の確保を目的として設けられているが、そのことは、行政の専門化 高度化に対応する一方で行政の縦割り化 細分化による弊害も生じさせることになる<sup>32)</sup>。

国が一定の基準により職員の配置を義務づけたり専任規制を課すことは、地方公共団体の組織・職員の配置を硬直化させ、全体として

の定員管理にも支障をもたらす<sup>33)</sup>。

また、「中間報告」では、地方自治体と中央省庁からそれぞれ意見が出されている。そのうち関係するものは次の通りである<sup>34)</sup>。

#### 地方自治体側の意見

特別の資格がなくても十分対応可能な職にも、資格者の必置が義務づけられているため、人事運営上支障を来している。

効率的な行政体制の整備、円滑な配置転換、人事交流、行政改革を進める上で障害となっていることから、必置規制は必要最小限とすべきである。

#### 中央省庁側の意見

- ・必置規制がなくなると、行政の専門性、全国的な画一性を確実に担保できなくなるのではないか。

このほか、三木義一は、1982年の『地方自治法の論点』で、図書館法第13条第3項を例に挙げて、国庫補助金の交付によって、“地方公共団体は細部にまで干渉をうけ地域の特殊性を配慮しにくくされている”<sup>35)</sup>と指摘している。

#### (2)必置規制の長所と短所

これらの主張から、必置規制の長所と欠点が見らくなる。長所は、行政の①専門性の確保、②技術的水準の維持、③全国的な画一性の確保であり、短所は、行政の①縦割り、細分化、②現場での柔軟な対応の困難性(組織・職員配置の硬直化、円滑な配置転換・人事交流・定員管理の障害)、③地域の特殊性の配慮の困難性である。

### 2.3 必置規制の成立条件

法律で規制を決めても、それだけで規制の内容が実行されるわけではない。規制が守られ有効に機能するためには次の4つの条件の整備が必要である。このうち(1)~(3)は配置の費用に関するものであり、(4)は配置の効用に関するものである。これらの条件が整備されない場合、住民サービス向上のための規制であっても、批判を受け、廃止を求められることになる。

#### (1)全国的な養成、資格取得機会の提供

- ①地方における養成の実施、資格取得機会の提供  
地方で職員を確保するには、地方の大学でも職員養成が行われていること、地方にも資格取得の

機会があることが必要である。この背景として、大学が大都市圏に集中しているため、地方出身者でも大都市圏の大学卒業後地元に戻らない傾向や僻地への就職を避ける傾向があること、図書館のような機関では、職員の年齢、性別、経験年数、役職の構成に関して、職員の人数のバランスを保つことが必要になることがある。特に、職員の人数のバランスを保つためには現職者の資格取得が必要である。

地方の大学における職員養成の例としては、国立大学教育学部での教員養成がある。全県に国立大学の教育学部があり、教員養成が行われている。医学部もほぼ同様で、大部分の県に国立大学の医学部が設置されている。全国的に必置規制を行うには、全国的に養成が行われる必要がある。

#### ②適切な講習期間、資格試験(短期間)の実施

地方での養成が不十分なため、地方在住者が都市部で資格を取得せざるを得ない場合がある。この場合、都市部に滞在するための費用等の負担を軽減するための配慮が必要である。講習期間が短い、短期間で終る資格試験があれば、受講者の負担は少なくなる。資格の内容は異なるが、社会教育主事講習は期間が短く、学芸員には試験認定があるため、地方在住者の負担は少ない。

#### (2)適切な資格取得方法

##### ①適切な学歴要件

現在の地方自治体の採用試験の必要学歴は高卒以上であるが、それ以前は、それ以下の学歴の職員も採用されていた。したがって、現在の地方自治体には様々な学歴の職員が働いている。地方自治体では、学歴によって仕事を区別しないのが一般的である。昇進についても、例えば、東京都では、採用後全員を対象に昇進試験を行い、昇進試験に合格すれば、学歴にかかわらず昇進できるようになっている。そのため、かつては“学歴不要が伝統の都庁”<sup>36)</sup>といわれたほどである。したがって、高卒者等も、大卒者と同等の能力があれば、資格を得る機会があることが必要である。社会教育主事、学芸員の場合は、概ねこの条件が満たされている<sup>37)</sup>。

##### ②一定水準以上の知識

有資格者は全員が一定水準以上の知識を持っていなければ社会に信用されない。この水準が高す

ぎると配置の緩和が要求される。この水準が低いと資格の権威がなくなる。したがって、この水準は一定の適切なレベルに保たなければならない。この水準の判断が個々の機関や講師に任されたのでは、一定水準の維持が困難になる。また、科目や講師によって水準が異なると、受講者や社会に不信感を持たれる。

### (3)有資格者の配置範囲の限定

同じ規制でも、地方になるほど、また、地方自治体の人口規模が小さくなるほど、規制による実質的負担が重くなる。1人の職員を2か月間講習に派遣するとしても、教育委員会所属の職員が5人の自治体と、50人の自治体では、その比重は大きく異なる。そのため、地方の自治体、町村等の小規模自治体に対する配慮が必要になる。

学芸員、社会教育主事の場合は、必置規制は一部にとどまり、緩和措置を伴っており、全面的な必置規制ではない。博物館では学芸員の配置は義務づけられているが、登録博物館の場合に限定される。社会教育主事は人口1万人未満の町村では当分の間設置が免除されている。このほか、一定範囲の町村に対して都道府県による社会教育主事の派遣が行われている<sup>38)</sup>。

配置の範囲を限定することは必ずしも守りの姿勢に入ることではない。条件の整った場所で実績を上げることができれば、そこから範囲を広げて行くことができる。社会教育主事の場合は、1951年の法改正で第2章(社会教育主事及び社会教育主事補)を新設した際は都道府県のみ必置とし<sup>39)</sup>、1959年の法改正で市町村を必置としている<sup>40) 41)</sup>(ただし、社会教育法施行令の附則で、人口1万人未満の町村は、当分の間、社会教育主事を置かないことができることを定めている)。

### (4)有資格者と資格の有用性

#### ①有資格者に対する高い評価

法律で規制しても、規制内容が評価されなければ、わざわざ規制するほどのことはない、事務職で十分であるという反応が生じる。規制が支持されるには、有資格者とその仕事が職場で役に立ち高い評価を得ることが必要である。それには次の4つの条件が必要である。

・専門知識 技術に加えて、事務職に負けない優れた基礎学力を持っていること

・個人差が少なく全員一定以上の能力や知識を持っていること

職業人としての育成手段 方法があること

適切な人事管理の方法があること

後の2点はこれまで重視されていなかったが、専門職制度を長期にわたって維持していく上ではきわめて重要である。

#### ②資格取得者からの高い評価

資格に対する評価には他の側面がある。資格を取得した事務職から講習と資格の内容が高く評価されることが重要である<sup>42)</sup>。ある図書館職員は“講義内容はとても新鮮で、図書館の魅力を発見するきっかけを与えられました”と評価しつつも、一部に“単なる翻訳理論の紹介に終始する講義や現場の実態とかけ離れた講義を行う図書館学界の講師”が見られたことを指摘している<sup>43)</sup>。

## 2.4 地域差と継続性

### (1)地域差

必置規制は地域によって異なる影響を与える。資格が全国どこでも同じように取りやすければ、全国的に同じレベルの規制でよい。地域によって取りやすさに違いがある場合は、規制にも地域による区別が必要である。資格の取得機会が大都市圏と地方で異なる場合がある。大都市圏には資格を取得するための客観的条件(大学、高学歴職員、交通機関、財政力)があるが、地方には客観的条件が少ない。同じ規制でも、地方にははるかに厳しい規制になる場合がある。

全国一律に規制するのであれば、全国どこでも同じ取りやすさにすることが必要である。国立大学等の国の機関が資格取得機会を提供するか、資格試験による資格とすることが必要である。

### (2)継続性

規制には恒常的な規制と一時的な規制がある。一時的な規制の場合、その効果が一時的なものにとどまるならば、規制の効果は高いとはいえない。規制内容が効果的なら、規制がなくなっても、その内容は自主的に実行され続けるはずである。しかし、その継続に大きな費用を要する場合は、継続は困難である。規制内容が自主的に継続されるには、その内容が効果的であること、継続に要する費用が大きくないことが必要である。規制の効

果が一時的なものにとどまるのは、このような条件が整備されていないためである。

### 3. 司書の養成・資格・配置の現状

23で論じた必置規制の成立条件4項目について、司書の場合を検証する。なお、市町村立図書館が司書・司館長を確保する方法として、都道府県立図書館等他館の司書を一定期間派遣してもらう方法、他館の司書を採用する方法があるが、これらについては別の機会に論じたい。

#### 3.1 全国的な養成、資格取得機会の提供

##### (1) 司書課程

司書課程の設置大学は、私立大学が中心で、大都市に多く、地方には少ない。女子大学、短期大学、女子短期大学が多く、学部は文学部が多い。東京、大阪、名古屋の3大都市圏以外の地方では、国立大学が教育の中心であるが、国立大学では7大学(図書館情報大学、東京大学、東京学芸大学、京都大学、大阪教育大学、三重大学、九州大学<sup>44)</sup>)しか司書を養成しておらず、そのほとんどは大都市圏にある。図書館情報大学には全国から学生が集まり、他方に図書館職員を送り出しているが、需要と供給が一致しない場合もあり、地方の各県単位では十分な養成体制があるとはいえない。

1995年度現在で、14県では、司書課程が短大にはあるが、4年制大学にはなく、司書講習も行われていない。他の4県では、短大の司書課程すらなく、司書講習も行われていない<sup>45)</sup>。地方自治体関係者から見て、これらの県では司書の養成が行われているとはいえない。内容については、アンケート調査等によって、教育・研究環境、カリキュラム、専任教員の確保、教員の人材等に多くの問題があることが明らかになっている<sup>46) 47)</sup>。

##### (2) 司書講習

司書講習は1997年度には全国11大学で行われている<sup>48)</sup>。平均して4～5県に1か所の割合である。北海道、日本海側では行われていない。日本海側の県の図書館職員の大部分は受講に際して宿泊が必要になる。図書館の現場では、自県での司書講習実施を要望する声がある。

司書講習に関する調査はほとんど行われていな

い。事務職の受講者による評価の調査もほとんどなく、『図書館雑誌』等における感想の発表もほとんどない。これらのことから、司書講習に対する客観的評価は行われていないことがわかる。

#### 3.2 適切な資格取得方法

##### (1) 学歴<sup>49)</sup>

司書資格は意外に学歴の制約が強い資格である。高卒者・大学中退者は、職歴にかかわらず、司書補を経なければ司書資格を取得できず、司書資格を得るのに4年間必要である。1年間で取得するには短大卒以上の学歴が必要である。また、高卒より下の学歴の者は司書・司書補の資格を得ることができない。

筆者の知るかぎりでも、地方自治体の管理職として業績を上げている職員が、図書館長に就任しながら、学歴が低いために司書講習を受けられなかった例や、館長候補者が学歴が低いため、司書講習を受ける資格がなく、講習直前に急に変更になった例がある。このことは、『朝日新聞』の記事に見られるように、自治体職員の間には図書館法第13条第3項に対する広範な反発をもたらしていると思われる。

この点も、社会教育主事や学芸員の場合は、ある程度解決されている。一定年数、社会教育等の実務経験がある場合、高卒者は一度の講習で社会教育主事の資格を得ることができる。また、一定年数、博物館の勤務経験がある場合、高卒者は試験認定、無試験認定によって学芸員の資格を得ることができる。

その反面、司書資格では、短大卒と4年制大卒の区別がなく、同じ扱である。

##### (2) 取得方法

###### ① 多様な取得方法

大学での養成、講習、資格試験の3方法のうち、資格取得希望者にとって最も費用が高く柔軟性が低いのは大学での養成、次が講習で、最も費用が低く柔軟性があるのが資格試験である。司書資格の取得方法には資格試験がないため、費用が高く、柔軟性に欠けている。時間の余裕のない人には取りにくい、資格取得者の範囲が限定され、人材の獲得に不利である。学芸員には試験認定があるが、司書にはない。



## ②講習

現職者の司書資格の取得方法は、ほとんどの場合、講習に限られている(ほかに通信教育もある)。通学可能な人以外は夏期に約2か月間自宅を離れて宿泊しなければならないため、時間と経費の負担が大きい。特に宿泊費の負担は大きい。在職者は勤務先の許可が必要である。また、小さい子供等のいる女性、家族の世話をする人等自宅を離れられない人、経済的余裕のない学生には受講は事実上不可能である。

## (3)法の改正

社会教育法、博物館法とも、上記の規定は制定時にはなく、制定後に法改正を行い、柔軟性のある制度となっている。図書館法ではこのような改正が行われていない。

### 3.3 有資格者の配置範囲の限定

図書館法は、図書館建設補助金を受ける地方自治体に対して、その人口規模にかかわらず、司書館長の配置を義務づけている。一時は、人口5万人未満の地方自治体は補助金の対象としない時期があったが<sup>50)</sup>、その後は小さい町村も対象としている<sup>51)</sup>。図書館界では職員配置の範囲を限定することを嫌う傾向がある。1996年の学校図書館法の改正案に対して、日本図書館協会は、「素案」の問題点の一つとして、“小規模校(11学級以下の学校)には、依然として職員は配置されていない”<sup>52)</sup>ことを挙げている。これは、小さい学校でも同じサービスを提供しようとするものであろう。しかし、小さい自治体や学校にとって負担が大きい場合は、抵抗が強くなる。

### 3.4 有資格者と資格の有用性

#### (1)司書に対する評価

多くの人が司書について論じている割には、地方自治体、事務職、住民から見た司書の力量に対する評価の調査はきわめて少ない。司書の力量に対する客観的評価は求められていないようである。しかし、現在の司書有資格者や司書資格に対する地方自治体、事務職員、住民の評価は、図書館の事務職員、問題意識のある司書、利用者にたずねれば、ある程度までは明らかになる。

しばしば、行政的な実務能力が弱い<sup>53)</sup>、専門

の世界に安住し視野が狭くなる<sup>54)</sup>などの体質的な弱点があることが指摘されるが、これらの点についてはほとんど議論されていない。

#### (2)教育・職務内容の基準

図書館現場では、しばしば、個々の司書の仕事に対する姿勢や能力にきわめて大きなハラつきがあることが指摘される。実際、個々の司書が最低限どれだけの知識を持っているかは明らかではない。これは国家または業界団体による資格試験がないためである。司書資格は、採用側にとって全面的な評価や信頼が困難であり、養成側にとっては資格付与に際しての評価が難しい資格である。

図書館法の規定では、司書と司書補が分業を行うはずだが、司書補制度が機能しないため、司書補の職務を司書が担当することになる。その結果、図書館の仕事は全部司書の仕事になり、司書の職務が不明確になる。判断を要しない職務は司書の本来の職務ではない<sup>55)</sup>。

以上の点から、司書養成は、必置規制の成立条件4項目のどれについても、望ましい状態ではなく、重大な問題をかかえていることがわかる。

### 3.5 地域差と継続性

#### (1)地域差

先に述べたように、司書の配置に関しては、現状では、全国一律の規制は不適切で、大都市圏と地方を区別する方が合理的である。しかし、法律上は大都市圏と地方を区別することは少ない。法律上は、都道府県と市町村の区別、市と町村の区別<sup>56)</sup>、人口段階<sup>57)</sup>による区別が多い。

このため、地方では、規制緩和によって地方の条件に合った行政が可能になる、と考えられている。これに対して、大都市圏では、司書の配置は容易であり、規制がなくても自主的に配置することができる。しかし、全国的な規制は地方の条件に合った規制でなければならぬため、規制緩和が必要になるのである。

#### (2)継続性

一時的な規制が恒常的な効果を上げるには、補助金の条件として配置された司書や司書館長が長期間勤務でき、後任に司書や司書館長が配置されることが必要である。一部の図書館では、図書館振興や図書館建設が一段落すると、司書や司書館

長が異動させられ、後任に司書が配置されない傾向がある。このことは、司書の効用があまり評価されていないか、あるいは、司書配置の費用がかなり高いことを示している。司書の配置を続けるには、この点の解決が必要である。

#### 4. 必置規制批判の内容と限界

これまでの検討から、司書や司書館長の配置について規制緩和が求められる理由が明らかになった。次に、地方自治関係者および図書館関係者による必置規制に対する批判について検討する。

##### 4.1 地方自治関係者の見解

###### (1) 司書・司書館長の必要性

地方自治経営学会は、1985年に、館長司書資格要件と司書の配置基準に対して、“多くの自治体で人事異動の面で苦慮している。事務内容の面で見て、必ずしも司書等の有資格者でなければ混乱を招くという状況ではない。今後は、司書の代わりに非常勤嘱託員の配置(中略)という方法もとれるよう、国の必置規制を改める必要がある”<sup>58)</sup>、1990年に“今や図書館の蔵書検索の機械化等により、司書設置基準等の必然性が乏しくなっているのが実態である。自治体の職員配置の自主性及び効率的運営を尊重する観点から、必置規制の見直しをすべきである。また、図書館への司書の必置規制は、人事異動の面からも問題がある”<sup>59)</sup>と論じている。また、地方分権推進委員会は1996年3月の「中間報告」で、図書館長の司書資格を“当該資格規制がなくても事務の遂行に支障がないと思われるもの”<sup>60)</sup>に挙げている。

これらの指摘は、一見すると、図書館に司書や司書館長は不要であると主張しているかのように思える。しかし、よく読むと、司書や司書館長が必要ないと主張しているわけではない。地方自治経営学会は「必置規制」、地方分権推進委員会は「資格規制」の表現を用いて、必置規制を批判しており、司書や司書館長の配置が必要ないと主張しているのではない。

そもそも、このような必置規制の評価に際しては、専門職の配置がもたらす効用の厳密な評価は行われていないと思われる。この点は“必ずしも

(中略) 混乱を招く状況ではない”という表現に現れている。この場合の評価の基準は、十分なサービスが行われているかどうかではなく、混乱が生じているかどうかである。評価は主として配置の費用によって行われている。そして、それは司書を配置することが困難な自治体の立場を考慮したものである。

日本図書館協会は、地方分権側の主張を、“館長が有資格であることが図書館の発展を阻害しているかのような論調が見られる”“館長が無資格であることがほんとうに「望ましい」と考えられるでしょうか”<sup>61)</sup>と表現しているが、地方分権側もこのような主張はしておらず、このような主張は疑問である。日本図書館協会だけでなく、地方自治体も、これらの指摘を司書や司書館長が必要でないという見解として受け止めている可能性がある。

###### (2) 司書講習の受講資格

1991年に、細川護熙熊本県知事は、『鄙の論理』で館長司書資格要件を批判して、図書館界に大きな衝撃を与えたが、反論はほとんどなかった。これは、熊本県の立場から、①九州に一つしかない講習開催大学に6か月通わなければならない<sup>62)</sup>、②職員に有資格者がいれば十分であるの2点を挙げている。この特徴は、①司書資格が取得しにくいものであることを指摘し、②職員には司書が必要であることを認めていることである。

1992年の『朝日新聞』記事「司書資格ない館長だめ」(10月16日)も、図書館界に大きな衝撃を与えたが、図書館関係者はこの記事の意味を十分理解できなかった。この記事に対する批判や反論<sup>63) 64)</sup>は、いずれも司書有資格館長の必要性和その貢献を論じている。批判者や反論者は、この記事によって司書有資格館長の必要性が否定されたを受け止めている。しかし、この記事は基本的に館長司書資格要件を批判しているものの、中心は、①高卒者は、小学校教諭・校長の経験者であっても、司書補を経なければ司書講習を受けられないこと(中国地方の町の場合)、②1年に一度しか司書講習がないため、病気などでその時期をはずすと司書資格が取れないこと(秋田県の町の場合)の2点に置かれている。記事の最終目的は別であるとしても、現在の司書資格取得方法の

硬直性を批判したものである。

## 4.2 図書館関係者の見解

館長司書資格要件については、図書館界の内部からも批判が出されている。

### (1) 青森県の調査研究

青森県図書館網研究委員会は、1982年の図書館網に関する調査研究と提言の中で、図書館法第13条第3項の館長司書資格を施設の整備基準に変更するよう提言している。この理由として“この条項は現実的にはその館の質の向上をはかることよりも、むしろ新設を抑制することに作用していると思われる”“市部の一部を除いては、人材としての「有資格者」がほとんどいない現状では、他の条件を満たしていてもこの条項の存在によって新設の途がまったく閉ざされることになるケースも少なくないと思われる”<sup>65)</sup>と説明している。

### (2) 日本図書館協会の調査

日本図書館協会町村図書館活動推進委員会は、1987年8月に、各県の県図書館協会などの加盟団体会長に対して、全11項目から成る「図書館未設置町村問題についてのアンケート」を行い、41団体から回答があった(回収率87%)。第8項は、図書館未設置町村から「相談を受けた経験から、いま未設置町村が図書館設置についてかかえている問題点をあけてください」という設問である。

①の「問題の有無」については、「問題あり」が25県、「問題なし」が2県、「無回答」が14県である。②の「問題点」として挙げられた上位3位までの事項は次の通りである。

- ・専任職員の確保が困難 18県
- ・財政難、運営費 15県
- ・補助金の館長資格がネック 6県

館長司書資格要件を挙げた6県は「問題あり」の25県中24%、回答した41県中約15%を占めている。このような回答は日本図書館協会には歓迎されないにもかかわらず、これらの県が敢えて回答したのは、これらの県ではかなり深刻な問題となっているためと思われる。

なお、委員会は、これは“現実論に名をかりた短絡的ともいえる意見”であり、この考え方は“図書館の本質を誤り、健全な発展を阻害するもので、解決策にはならない”“問題はいかにして

必要な人材を育成し、配置していくかということであろう”と述べているが、この背景には“設置計画をたてる人材がいない、経験のある司書が少ない”等の問題があることも指摘している<sup>66)</sup>。

## 4.3 必置規制批判の限界

### (1) 必置規制批判の特徴

上記の地方自治体側の見解と図書館界の見解に共通する特徴は次の2点である。

- ①館長司書資格要件に関して問題が起きたり批判的な意見が生している地域は、青森県、秋田県、中国地方、熊本県などの地方の県であり、それも町村が多いこと。
- ②問題が起き、批判が生ずる理由は、司書資格を取るのが困難であること、適切な有資格者がいないこと等にあり、司書や司書館長の必要性を否定しているものではないこと。

これは、第3章で明らかにした、司書資格は意外に取得しにくい資格であり、特に地方でその傾向が強いという事実と合致する。

しかし、地方自治体では、これらの指摘を司書や司書館長が必要でないという見解として受け止めている可能性がある。

### (2) 地方分権推進委員会の考え方

地方分権推進委員会は、1997年の「第2次勧告」で、「必置規制の見直しの意義」について次のように述べている。

ここで、「必置規制の廃止・緩和」とは、国が法令により一定の職員・行政機関等の設置を全国一律に義務付けることを廃止・緩和し、これらの職員や行政機関を設置するか否かの判断を地方公共団体に委ねるものであり、現に地方公共団体で業務を行っている職員の職や行政機関等の廃止を推奨するものではない。

むしろ「必置規制の廃止・緩和」が行われることにより、地方公共団体としては、より適切な形で職員や行政機関等を設置することができるようになるものである。

したがって、必置規制が廃止・緩和されたとしても、地方公共団体が必要な行政サービスの低下を招くようなことがあってはならず、職員や組織の硬直的な設置義務付けを見

直し、柔軟な設置を可能とすることにより、それぞれ異なった社会経済条件、地理的条件の下に置かれている地方公共団体が地域の実情に最もふさわしい体制で行政サービスを提供することができるようになり、そのことが機動的で充実したサービスの提供、即ち行政の質の向上にもつながるものである<sup>67)</sup>。

「中間報告」では、“社会的弱者に対する福祉サービス等の行政水準の低下をもたらすことのないようにすること、既存の職に従事している人の見直し後の処遇に配慮することなどに留意する必要がある”<sup>68)</sup>、“特に職員の必置の見直しにあたっては、当該分野の行政水準の低下ををもたらすことのないよう、その人的・組織的手段のあり方も検討する”<sup>69)</sup>としか書かれていなかったことと比べると、大きな変化である。これによって、「中間報告」では一面的であった規制緩和の本来的な趣旨が明確になった。地方自治体は、中央で決定した画一的な規制に従うのではなく、その地域に合った方法を自ら選択することによってより優れた方法を創造することができる。

## 5. 図書館界と司書の自己改革

### 5.1 規制緩和要求の要因

この問題に関する規制緩和の要求は、いくつかの要因に分けて考えることができる。ここでは、次の3つの要因を挙げておきたい。

- ①司書資格の学歴要件と取得方法が柔軟性に欠けるためである。外部からは資格要件の変更は要求しにくいいため、配置規制の緩和を求める形で要求されているのではないと思われる。
- ②地方では、司書の養成機関の整備と資格取得機会の提供が不十分で、司書を確保しにくいためである。
- ③司書の養成、人事管理に関する研究が不十分な結果、図書館実務、組織運営、人事管理に様々な問題が生じているためである。

地方自治体は、今回の規制緩和をこのように受け止めず、司書・司書館長が必要でないと受け止めている可能性がある。図書館界は、規制緩和の意味が上記の点にあることを明確に認識し、地方自治体およびその関係者に説明するべきである。

### 5.2 図書館界の現状認識

この問題に関する図書館界の現状認識は必ずしも正確ではない。

#### (1)司書制度の理解と学習

司書の制度（資格、養成、配置）に法律上どのような問題があり、地方の小都市ではどのような問題が生しているのかは図書館界では十分理解されていない。自らの資格とその問題点、マスコミによる指摘の内容について学習すべきである。

#### (2)地方の状況の理解

日本の図書館界では、大都市圏の図書館職員の考え方が中心で、地方の状況が理解されていない。地方分権の問題は地方の状況を正しく認識しなければ理解できない。これは大都市圏の図書館職員には理解しにくい。

#### (3)図書館界の自己評価

図書館界の図書館や司書に対する評価と、行政関係者、マスコミ 出版関係者、学識経験者の図書館や司書に対する評価との間にはかなり大きなギャップがある。特に、一部のマスコミ、学識経験者の図書館や司書に対する評価はかなり厳しいものがある。これらの批判が適切なものかどうかについては詳細に検討する必要があるが、ギャップが生ずる理由として次の2点が考えられる。

第一に、図書館側は、全国の図書館のうちの先進的図書館に注目し、さらに今後の改善の可能性を考慮して評価するが、外部の機関や人々は身近な図書館の現状を評価の対象とする。

第二に、図書館界では外部の人々や団体の意見を聞き、批判を受け止める姿勢が弱く、批判に直面しても、それに耳を傾け、理解しようとする姿勢が弱い。ここに最大の問題がある。批判について学習すること、批判者と対話することが必要である。筆者は1992年に次のように指摘している。

1980年以降の地方自治体行政の動向を振り返ってみると、地方自治体行政分野から公共図書館界に対する問題提起が様々な形で行われてきたことがわかる。主なテーマは、行政の総合性、サービスの質、運営コスト、司書の人事管理、司書の行政手続などである。しかし、公共図書館界はそれをもっぱら外圧として受けとめ、無視するか、既成の考え方を対置するにとどまり、真剣な対応を怠ってきた

た。その結果、従来の仕事の方法を変えることなく、図書館サービスの趣旨をより十分に生かした新しい方法を考案することができなかった。公共図書館界は地方自治体行政分野の問題提起を真剣に検討し、地方自治体行政専門家との対話と討論を進めるべきである<sup>70)</sup>。

### 5.3 司書の資格・養成・配置の改革

司書職制度を存続・普及させるには、司書のあり方について次のような改革が必要である。

#### (1) 司書職制度

大都市圏及びその周辺の一定人口規模以上の地方自治体では、適切な人事管理さえ行われれば、司書職制度は十分可能である。また、小規模な地方自治体や地方の自治体でも、人材確保の工夫とより綿密な人事管理が行われれば、十分可能である。したがって、各地方自治体は自主的に司書職制度を実施すべきである。

#### (2) 司書資格の取得方法

①すべての図書館に司書を配置するためには、地方自治体職員の学歴に合わせた是正が必要である。大卒者に相当する教養と経験がある高卒者の資格取得方法の改善が必要である。他方、短大卒と4年制大卒の区別も検討の必要がある。

②地方在住者のための資格取得方法の改善が必要である。国立大学等の国の機関による全国的な養成体制や資格取得機会の提供が必要である。インターネットや衛星通信を利用した講習も検討の必要がある。

③資格試験によって、資格取得方法を多様化するとともに、司書資格を一定水準以上のものとし、その水準を向上させることが必要である。図書館界では、このような点が常に検討され、法改正の準備ができていく必要がある。

#### (3) 司書資格と司書の評価

司書の能力の評価あるいは自己評価が行われず、公にされないことが、司書の養成の改善、職場における司書の体質の改善が進まない最大の原因である。もちろん、問題点を指摘するだけでは、司書の評価を下げることになるため、自己改革の課題と方法を示す必要がある。

#### (4) 図書館学教育の評価

図書館学教育においては基本的な教育内容を明確化し、受講者が最低限必要な知識をもれなく身につけるように努力する必要がある。また、受講した事務職員が高く評価するような講習でなければ、司書に対する評価は高まらない。評価が低い場合は、司書講習の改善が必要である。

#### (5) 司書の人事管理

図書館界は、司書の職務内容を明確にし、判断を要しない職務の担当者を示す必要がある<sup>71)</sup>。小規模な地方自治体では、司書の人事管理に対する配慮が必要である。司書職制度の必要性を主張するならば、人事管理の方法を明らかにする必要がある。特に、職員の年齢構成、分業態勢が重要である。

#### (6) 司書の自己改革

図書館界では、地方自治体の管理部門に対し、司書に対する理解がないと批判する文献が多い。しかし、司書に体質的な弱点があることは明らかであるから、その弱点を徹底的に是正する運動が必要である。残念ながら、現在の図書館運動は司書自身の改革にほとんど目を向けていない。

### 5.4 今後の動向と法改正

今後の動向を予測し、法改正の目標を明確化する必要がある。

#### (1) 今後の動向

今後の司書の配置については、それほど大きな変化が生じない可能性もある。大都市圏の司書職制度を採用している図書館では、これまで同様に司書職制度を続けることができる。図書館界はそのための働きかけに努めるべきである。地方では、これまでも補助金条件による司書の配置は一時的なものに終わる傾向があった。図書館関係者はこれまで以上に司書の確保に努めるべきである。これを機会に必要な規制緩和を行い、地方での司書資格の取得機会を増やし、司書の質を高めるよう努力すれば、道は開けるであろう。

#### (2) 図書館法の改正

##### ① 司書の資格

大学卒に相当する教養と経験があると認められる場合は、高卒者でも司書補を経ずに司書講習を受けられるように法改正を検討する必要がある。司書資格取得方法を多様化し、広く人材を獲得し、

資格の水準を高めるために資格試験の実施を検討する必要がある。

## ②司書の配置

館長の司書資格要件を守るよりも前に、司書の配置を法律上明確にすることが必要である。具体的には、第13条第1項を“人口〇万人以上の地方公共団体の図書館に専門的職員を置く”と改正することが考えられる。ただし、司書の人数に関する基準を定めることはできない。もし、都道府県立図書館、政令指定都市立図書館だけでも司書が必置になれば、現状よりは改善になる。すべての県に司書の集団ができ、人事交流や司書の派遣も可能になり、司書の需要も明確になる。ただし、小規模町村には必置を法律で規制することは困難である。

このような案に対しては図書館界では批判が予想される。しかし、一定規模以上の地方自治体で成功すれば、それ以下の規模の地方自治体にも普及する可能性は十分ある。

## ③職員配置の指針

これまでの職員配置の基準は、算定根拠が必ずしも明確ではなく、改訂されることもなかった。今後は、職務分析を行い、専門的業務と非専門的業務を分離するとともに、各業務の単位当たりの必要人員を算定して、現実的な職員配置の指針を作成し、定期的に改訂すべきである。

## おわりに

本稿は、1997年9月13日（土）に慶応義塾大学で開かれた日本図書館学会特別研究集会「岐路に立つ図書館政策－規制緩和と地方分権の流れの中て問われる図書館行政と司書資格－」における講演「規制緩和、地方分権と図書館」のうち司書の制度に関する部分を加筆・修正したものである。

1990年頃から地方分権、規制緩和に関する記事が新聞紙上ににぎわしてきた。図書館界での受けとめ方に疑問を持っていたが、遅まきながら、今回、考察をまとめることができた。図書館界は、これまで司書の必要性を主張してきたが、それに伴う司書配置の費用や全国的な養成体制については検討してこなかった。地方分権が求められるに

は、それなりの理由がある。図書館界は、その理由を正しく理解し、適切な政策を打ち出す必要がある。政策による対応なしには、図書館界は後退を重ねるのみであろう。

## 注・引用文献

- 1) 地方分権推進法(1995年制定)第9条に基づいて総理府に設置されている。所掌事務は次の2点である(同法第11条)。<sup>①</sup>地方分権推進法に定める地方分権の推進に関する基本的事項について調査審議し、その結果に基づいて、地方分権推進計画の作成のための具体的な指針を内閣総理大臣に勧告する。<sup>②</sup>地方分権推進法に基づく施策の実施状況を監視し、その結果に基づき、内閣総理大臣に必要な意見を述べる。
- 2) 地方分権推進委員会事務局編『地方分権推進委員会第2次勧告－分権型社会の創造』きょうせい, 1997, 283p p 53-70
- 3) 「公立図書館施設整備費補助, 98年度以降の廃止決定－地方自治体政策への波及懸念される」『図書館雑誌』Vol 91, No 2, 1997 2, p 73-74
- 4) 日本図書館協会「地方六団体分権推進本部の提言「地域づくりにおける国の関与の問題点の改革の方向」(1995 11 15)について」『図書館雑誌』Vol 90, No 4, 1996 4, p 250-251
- 5) 日本図書館協会「図書館長の司書資格要件(図書館法第13条第3項)について」『図書館雑誌』Vol 91, No 4, 1997 4, p 278-279
- 6) 日本図書館協会町村図書館活動推進委員会「公立図書館施設整備費補助金の廃止ならびに図書館法第13条3項の削除に対する見解」『図書館雑誌』Vol 91, No 5, 1997 5, p 339-342
- 7) 図書館問題研究会常任委員会「「地方分権推進委員会中間報告」についての図問研意見提出」『みんなの図書館』No 239, 1997 3, p 75-85
- 8) 三木義一「地方税制 地方財政」小高剛ほか『地方自治法の論点』有斐閣, 1982, p 171-204 (有斐閣新書) p 197-198
- 9) 地方自治経営学会編『国が妨げる自治体行革』中央法規, 1985, 332p (地方自治経営シリーズ1) p 52, 216
- 10) 細川護国, 岩国哲人『鄙の論理』光文社, 1991, 239p p 31-32
- 11) 「ひすみ列島－足踏みの地方分権 4 義務つけ司書資格ない館長ため」『朝日新聞』1992年10月16日(金)朝刊 14版 5面
- 12) 全国知事会, 全国市長会, 全国町村長会, 全国都道府県議会議長会, 全国市議会議長会, 全国町村議会議長会の6団体の総称。各団体は、地方自治に影響を及ぼす法令などに関し、自治大

- 臣を經由して内閣または国会に意見書を提出することができる（地方自治法第263条の2第2項）。全国的連合組織として地方自治確立対策協議会を設けている。（朝日新聞年鑑事典編集部編『知恵蔵』1997年版，朝日新聞社，1997，p 296）
- 13) 「地方6団体が法規制廃止を要望」『みんなの図書館』No 227, 1996 3, p 63
  - 14) 青森県教育委員会，青森県図書館網研究委員会『青森県における図書館サービスのネットワークに関する具体的実証的研究—県内の現状と広域組織化への展望』青森県図書館網研究委員会，1982, 102p p 74-75
  - 15) 古川龍鳳「青森県における図書館サービスの広域的組織化への展望」『図書館雑誌』Vol 77, No 2, 1983 2, p 73-74
  - 16) 日本図書館協会町村図書館活動推進委員会「図書館未設置町村問題についてのアンケート結果（報告）」『図書館雑誌』Vol 82, No 5, 1988 5, p 268-273 p 272
  - 17) 日本都市センター編『新しい都市経営の方向』きょうせい，1979, 291p
  - 18) 広瀬道貞『補助金と政権党』朝日新聞社，1981, 267p
  - 19) 糸賀雅児「町村における図書館設置の進展とその課題」『図書館雑誌』Vol 88, No 12, 1994 12, p 950-951
  - 20) 「公立図書館施設整備—文部省以外の国の補助金」『図書館雑誌』Vol 82, No 1, 1988 1, p 3
  - 21) 高良郁子「図書館を作るときに使える補助金」『図書館評論』No 29, 1988 7, p 23-35
  - 22) 日本図書館協会図書館白書編集委員会編『図書館はいま—白書 日本の図書館 1992』日本図書館協会，1992, 192p p 69
  - 23) 庄7の文献，p 75
  - 24) 庄2の文献，p 53
  - 25) 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』きょうせい，1996, 224p p 54
  - 26) 庄4の文献，p 250
  - 27) 日本図書館協会国の図書館政策に関する緊急対策会議「『地方分権推進委員会中間報告』理解のための用語解説」『図書館雑誌』Vol 91, No 6, 1997 6, p 472-474 p 473
  - 28) 庄5の文献，p 278
  - 29) 庄4の文献，p 250
  - 30) 庄25の文献，p 56
  - 31) 庄25の文献，p 54
  - 32) 庄2の文献，p 56
  - 33) 庄2の文献，p 57
  - 34) 庄25の文献，p 54-55
  - 35) 庄8の文献，p 198
  - 36) 大住広人「自家中毒で硬直化深む都庁管理職」『都政人』No 368, 1972 8, p 32-36 p 35
  - 37) 葉袋秀樹「図書館法の専門的職員に関する規定の考察—図書館法第4条，第5条，第13条について」『図書館学会年報』Vol 43, No 2, 1997 6, p 63-78 p 68-71
  - 38) 派遣社会教育主事（専任）は，1993年度の場合，全国で1623名である（文部省『文部統計要覧』平成9年版，1997, p 114）。
  - 39) 内藤登三郎『社会教育行政法』良書普及会，1957, 350p（地方行政全書）p 77
  - 40) 宮地茂『改正社会教育法解説』全日本社会教育連合会，1959, 225p p 75
  - 41) 島田修一「社会教育法「改正」問題の現段階」『住民の学習権と社会教育の自由』小川利夫編 勁草書房，1976, p 75-92 p 79-81
  - 42) 西藤寿太郎「養成機関にも申す」『図書館雑誌』Vol 60, No 4, 1966 4, p 128-132 p 129 事務系管理職が司書講習の内容に対して厳しい批判を示していることを指摘している。
  - 43) 山本宣親「連載 白々と図書館の夜が明ける六（最終回）」『みんなの図書館』No 214, 1995 2, p 56-62 p 60
  - 44) 九州大学文学部事務局によれば，現在は司書資格取得に必要な科目を開講しているが，専任教員は不在で，開講も平成11年度で打ち切る予定とのことである。
  - 45) 「図書館学開講大学一覧」『図書館年鑑』1995年版，日本図書館協会，1996, p 716-722 から算出した。
  - 46) 渡辺信一「図書館学担当者の意識調査より現状と問題をさぐる」『図書館界』Vol 48, No 2, 1996 7, p 84-94
  - 47) 森智彦「司書養成教育担当者の問題」『図書館界』Vol 49, No 3, 1997 9, p 148-159
  - 48) 「平成9年度司書および司書補の講習」『図書館雑誌』Vol 91, No 4, 1997 4, p 231
  - 49) 庄37の文献，p 68-69
  - 50) 渡辺秀忠「農村図書館崩壊過程の分析と新しい農村図書館の可能性について」『図書館学』No 26, 1975, p 9-18 p 14
  - 51) 1993-96年度の文部省施設設備費補助金交付図書館のうち人口が最も少ないのは1996年度の新潟県月形村で人口は3954人（平成7年国勢調査，平成7年10月1日現在）である（新潟県企画調整部統計課編『新潟県統計年鑑』第107回（1996），新潟県，1997, p 23）。
  - 52) 日本図書館協会「学校図書館法の一部を改正する法律案要綱（素案）に対する見解」『図書館雑誌』Vol 90, No 6, 1996 6, p 414-415 p 414
  - 53) 山本宣親『図書館づくり奮戦記』日外アソシエーツ，1996, 224p（日外教養選書）p 222
  - 54) 武田英治「発表1」『昭和56年度全国図書館大

- 会記録』1982, p 171-172
- 55) 注37の文献, p 74
- 56) 一例を挙げると, 図書館法施行規則第11条は, 町村立図書館の館長は同じ町村の公民館長を兼ねることができていることを定めている。
- 57) 一例を挙げると, 地方公務員法第7条は, 人口15万人未満の市町村は公平委員会, 人口15万人以上の市区は人事委員会を設けることを定めている。
- 58) 注9の文献, p 52
- 59) 地方自治経営学会編『ふるさと創生と地方分権』きょうせい, 1990, 415p (新 地方自治経営シリーズ 11) p 406-407
- 60) 注25の文献, p 57
- 61) 注5の文献
- 62) 1990年度には, 九川では, 別府大学(大分県)と鹿児島経済大学(鹿児島県)が司書講習を実施していたが, いずれも7-8月の2か月間の夏期講習のみを実施している。
- 63) 高橋徳太郎「図書館長には優れた有資格者を」『図書館雑誌』Vol 87, No 2, 1993 2, p 105
- 64) 井上真澄「『館長に「司書」のしほり』(1992年10月13日付朝日新聞より)を読んで思うこと」『みんなに本を』No 12, 1993, p 10-11
- 65) 注14の文献, p 74-75
- 66) 注16の文献, p 272-273
- 67) 注2の文献, p 54-55
- 68) 注25の文献, p 56
- 69) 注25の文献, p 58
- 70) 藁袋秀樹「公共図書館批判論の批判的検討」『現代の図書館』Vol 30, No 4, 1992 12, p 239-278 p 275-276
- 71) 注37の文献, p 74

## Decentralization and Professional Librarians in Public Libraries : On the Legal Obligation to Secure Professional Librarians in Order to Receive Subsidies from the State

Hideki MINAI

*University of Library and Information Science*

The Committee for the Promotion of Decentralization currently recommends the reevaluation and abolishment of the regulations stating that public local bodies must have a certain number of specialists, from the viewpoint of decentralization and deregulation. It is mandatory that a library director should possess the certification of librarian and that the fixed number of librarians should be secured at the public library that receives subsidy from the State. The abolishment of these two regulations is also recommended by the Committee. The definition and evaluation of these regulations have been elucidated in this paper. The conditions in which these regulations could be effective are also discussed. Analysis is made to find out whether the certifications of librarian should satisfy these conditions. As a result, the following four points have been clarified.

- (1) The opportunities for training librarians and giving them the certifications of librarians are not enough in the provincial areas
- (2) The standards of academic education required for the certifications of librarians and the methods to acquire the certifications of librarians lack in flexibility
- (3) It is compulsory for even small municipalities to secure certificated librarians to receive subsidies from the State
- (4) Objective evaluation of the librarians' competency is not performed, and the contents of education for librarianship remain unclear

Based upon these four points, methods of acquiring the certifications of librarian, evaluation of librarians' competency, training of librarians, and personnel management of librarians have been discussed.