

地方分権推進委員会の勧告と図書館界の課題

—図書館界の現状を打開するために—

薬袋秀樹

はじめに

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）、一定人数の司書および司書補を配置すること（以下司書の配置基準という）が義務づけられていた。しかし、地方分権推進委員会は、1997年7月の「地方分権推進委員会第2次勧告」で、これら2点の廃止を勧告した¹⁾。文部省は、これを受けて、1999年度に上記の義務づけの根拠である第13条第3項等の規定を改正しようとしている。

このため、地方分権推進委員会の主張や文部省の姿勢に対して多くの批判が見られるが、いずれも簡単なものにとどまっている。そこで、この問題をどうとらえ、どう受け止めるべきかについて考えてみたい²⁾。

1. 図書館法と規制緩和

1.1 図書館法の関係条文

問題となる図書館法の条文は、第20条の補助金関係の規定が出发点で、その条件である最低基準については第21条—第19条—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とおりである。

- ・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・指定都市立、市立、町村立の三つに分けて、人口に応じた司書・司書補の数を決め、それを「下ってはならない」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、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、事務職の司書講習への派遣、館長に関しては、司書有資格館長（以下司書館長という）の招聘、司書の館長への昇格、事務職館長の司書講習への派遣が行われてきた。それが司書や司書館長の配置を増加させてきた。これらの規定がなくなった場合、司書や司書館長の比率が低下することが予想される。

1.2 規制緩和要求の理由

1980年代に入って、これらの規定に対する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自治体の財政事情が悪化し、経費削減のため支出の見直しが行われるようになった³⁾。
- ②国庫補助金による中央統制を排し、自治体の自主性を重視する考え方が強くなった⁴⁾。
- ③図書館振興が進み、図書館の設置が、司書の確保が比較的困難な地方の町村に広がった⁵⁾。
- ④他省庁の附帯条件のない補助金が利用され、文部省の条件付き補助金と比較されるようになった⁶⁾。

1.3 司書・司書館長の評価

司書・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。司書の採用や司書館長の配置が法律で義務づけられていないのに、多くの自治体が司書・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ったり、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が、その力はそれほど強いものではなく、評価も明確ではない。しかし、これまでの法的規制は廃止されようとしており、これ以上法律の規制に頼ることはできない。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。

2. 必置規制のとらえ方

2.1 必置規制の長所と短所

地方分権推進委員会は「中間報告」「第2次勧告」で必置規制の長所と短所を示している⁷⁾⁸⁾。長所は、①行政の専門性の確保、②行政の技術的水準の維持、③行政の全国的な画一性の確保である。短所は、①行政の縦割り、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。必置規制にも長所があることを確認しておく必要がある。

2.2 自治体の判断

このような規制に対する各自治体の判断は、①司書・司書館長の効用、②司書・司書館長の配置費用の二つの要因によって決定される。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。司書の効用と配置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。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。司書が確保しにくい場合、その費用は高くなる。費用が一定以上大きくなれば、それだけで問題になる。効用は利用者や所管の部局以外にはわかりにくい、費用は管理部門の管理下にあるからである。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。

これまでの図書館界の議論は、①のみであり、②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⁹⁾はこの典型である。これに対して、地方分権を主張する側の指摘はほとんどが②に関するものである。

3. 司書の養成・資格・配置の問題点

3.1 養成、資格の取得機会

(1) 司書講習

司書講習は1997年度は11大学で行われている¹⁰⁾。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。

(2) 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。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。図書館情報大学は全国から学生が集まり地方に職員を送り出しているが、司書の採用が少

ないこともあり、十分ではない。

1995年度現在で、14県では、短大に司書課程があるものの、4年制大学にはなく、司書講習も行われていない。このほか、短大の司書課程もなく、司書講習も行われていない県が4県ある¹¹⁾。自治体関係者から見てこれらの県で司書の養成が行われているとは言い難い。

3.2 資格の取得方法

(1) 学歴¹²⁾

司書資格は学歴の制約が強い資格である。高卒者・大学中退者は、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。高卒より下の学歴の者は司書補の資格も得ることができない。

自治体の管理職が、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、講習直前に変更になった例がある。このことは、『朝日新聞』記事（後出）に見られるように自治体職員の間にも第13条第3項に対する反発をもたらしていると思われる。

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。一定の職歴がある高卒者は、一度の講習で社会教育主事資格を得ることができ、試験認定によって学芸員資格を得ることができる。社会教育法、博物館法は、制定後に法改正を行い、柔軟性のある制度となっている。

(2) 取得方法

現職者の司書資格の取得方法は司書講習と通信教育である。講習の受講は容易ではない。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の必要があるため、時間と経費の負担が大きい。在職者は勤務先の許可が必要である。子育て中の女性、家族の世話をしている人、経済的余裕のない学生には受講は事実上不可能である。他方、通信教育は地方で広く利用され、現職者の有力な資格取得方法となっている。まず、その事実を確認すること、その実情の報告を求めることが必要である。

3.3 大都市圏と地方

したがって、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。このため、地方で規制緩和が必要になると、全国的な規制も緩和されることになる。

4. 必置規制の批判

4.1 地方自治関係者の見解

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も、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¹³⁾と主張し、さらに1990年には“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¹⁴⁾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¹⁵⁾に挙げている。

これらの指摘は、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が、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」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。

必置規制の評価に際しては専門職の配置による効用の厳密な評価は行われていない。これは“必ずしも（中略）混乱を招く状況ではない”という表現に表われている。この場合の評価の基準は、サービスの水準ではなく、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の観点から行われており、それは司書の配置が困難な自治体の立場を考慮したものである。

1991年に、細川熊本県知事は『鄙の論理』で館長司書資格要件を批判し、館界に大きな衝撃を与えた¹⁶⁾。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、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。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点が特徴である。

1992年の『朝日新聞』記事「司書資格ない館長だめ」（10月16日）も、館界に大きな衝撃を与えた¹⁷⁾。図書館関係者は、この記事を司書館長の必要性を否定したものと受け止め、司書館長の必要性とその貢献を論じて、反論している¹⁸⁾。しかし、この記事は館長司書資格要件を批判しているが、中心は、①高卒者は、小学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）、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2点にあり、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 図書館関係者の批判

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で、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¹⁹⁾。

日本図書館協会町村図書館活動推進委員会が、1987年に各県図書館協会などの加盟団体の会長に対して行った「図書館未設置町村問題についてのアンケート」では回答した41団体（回収率87%）のうち6県が「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「補助金の館長資格がネック」を挙げている²⁰⁾。

4.3 必置規制批判の限界

(1)必置規制批判の特徴

上記の見解に共通する特徴は次の2点である。

- ・館長司書資格要件に関して問題が起きたり批判が生じたりした地域は、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。
- ・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。

(2)地方分権推進委員会の考え方

「第2次勧告」は次のように述べている。

「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²¹⁾。

これは非常に重要な指摘であり、同委員会が司書、司書館長の廃止を主張していないことは明らかである。

5. 結論

5.1 規制緩和要求の要因

規制緩和要求の主な要因は次の2点である。

- ① 地方では、司書の養成機関と司書資格の取得機会が不十分で司書を確保しにくい。
- ② 司書資格の学歴要件と取得方法が柔軟性に欠ける。

この2点を教員との比較によって明らかにしたい。教員は学校への必置が定められているが、そのため、(a)47都道府県に国立大学の教育学部が設けられている、(b)都道府県単位で採用と人事が行われているため、町村部や僻地でも教員が確保できる。したがって、司書に見られる①は存在しないし、②は問題にならない。教員のような体制がない場合は、何らかの対応策が必要になる。

他方、各自治体は、規制緩和をこのように受け止めず、司書・司書館長を置く必要がなくなったと受け止める可能性がある。その結果、これらの自治体が「国が必置規制を廃止したのだから、自治体も置く必要はない」という見解を示すことが考えられる。この見解は誤りである。判断が自治体に委ねられたのであるから、自治体は自分で検討し判断しなければならない。自治体が置く必要がないと判断するのであれば、自らその理由を示す必要が生ずる。図書館界は規制緩和の意味が先に挙げた点にあることを認識し、自治体関係者に説明するべきである。

5.2 司書の資格・養成の改革

(1) 司書職制度

大都市圏とその周辺で一定以上の人口規模の自治体では、適切な人事管理が行われれば、司書職制度は十分可能である。また、小規模な自治体や地方の自治体でも、通信教育の利用や公募などの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。これを機会に、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し、司書資格の取得に必要な学歴要件を緩和すれば、司書の配置の拡大は可能である。

(2) 司書資格の取得方法

- ① 地方在住者のために、国立大学等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。従来の通信教育や最新の通信手段の利用を検討する必要がある。
- ② 資格試験によって、資格取得方法を多様化するとともに、司書資格の水準を向上させることが必要である。
- ③ 自治体職員の学歴を配慮し、大卒者と同等の学識・経験がある高卒者の資格取得方法を改善することが必要である。

おわりに

地方分権、規制緩和の根底にあるのは、実は司書資格の取得方法の問題である。今、図書館界に最も必要なのは、司書資格の取得方法の改革に取り組むことである。

注・引用文献

- 1) 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』ぎょうせい, 1997, 283p. p.53-70.
- 2) 葉袋秀樹「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」『図書館学会年報』Vol.43, No.4, 1997.12, p.129-144.
- 3) 日本都市センター編『新しい都市経営の方向』ぎょうせい, 1979, 291p.
- 4) 広瀬道貞『補助金と政権党』朝日新聞社, 1981, 267p.
- 5) 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.
- 6) 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.
- 7) 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』ぎょうせい, 1996, 224p. p.54.
- 8) 注1の文献, p.53.
- 9) 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.
- 10) 「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.
- 11) 「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.
- 12) 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.
- 13) 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.
- 14) 地方自治経営学会編『ふるさと創生と地方分権』ぎょうせい, 1990, 415p. (新・地方自治経営シリーズ 11) p.406-407.
- 15) 注7の文献, p.57.
- 16) 細川護熙, 岩國哲人『鄙の論理』光文社, 1991, 239p. p.31-32.
- 17) 「ひずみ列島—足踏みの地方分権 4・義務づけ 司書資格ない館長だめ」『朝日新聞』1992年10月16日(金)朝刊 14版, 5面
- 18) 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.
- 19) 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.
- 20) 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.
- 21) 注1の文献, p.75.

(みない ひでき: 図書館情報大学)
[NDC9:011 BSH:図書館行政]