

「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準」(2001)の検討過程における数値目標

葉袋秀樹 (筑波大学名誉教授) qzw04141@nifty.com

「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準」(2001年公示)では数値目標が削除され、各自治体での目標設定の参考となる数値が委員会報告の「参考資料」として収録された。本研究の目的はその経緯と理由を明らかにすることである。図書館専門委員会の議事録「議事要旨」を分析した結果、数値目標が削除された理由は3つあり、そのうちの「数値を示すには根拠の説明が必要である」が決定的な役割を果たしていることが明らかになった。

1. はじめに

1.1 研究の背景

2001年7月「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準」(平成13年文部科学省告示第132号)(以下、「2001基準」という)が初めて公示(大臣告示)された。これは日本の公共図書館行政における画期的な出来事であった。これ以前には、1992年6月に「公立図書館の設置及び運営に関する基準」について(報告)(生涯学習局長通知)(以下、「1992基準」という)が発出されることとなり、公示されていなかった。

基準案を検討したのは生涯学習審議会社会教育分科審議会計画部会図書館専門委員会(以下、「委員会」という)で、1998年10月に検討を開始し、2000年7月に「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準について(中間まとめ)」³⁾を発表している。これは2001基準とほぼ同内容である。

委員は、磯野嘉子(千葉経済大学短期学部助教授)、糸賀雅児(慶應義塾大学教授)、越塚美加(学習院女子大学助教授)、酒川玲子(日本図書館協会事務局長)、作花文雄(横浜国立大学助教授)、島田好正(栃木県教育委員会生涯学習課長)、鈴木勝男(東京都立中央図書館長、全国公共図書館協議会会長)、田中久文(日本大学教授)、村田文生(亜細亜大学非常勤講師)、山本宏義(相模原市教育委員会生涯学習課長)の10氏で、鈴木は、途中で同所属の岡部一邦に交代している。主査は田中で、田中と村田は1992基準を検討した専門委員会委員を務めている。

筆者は、2014年度三田図書館・情報学会研究大会で「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準」(2001)について⁴⁾と題する発表を行い、基準に関する議論の内容について報告した。資料として、委員会委員と日本図書館協会(以下、「日図協」という)の役員・委員が執筆した記事を使用し、その他の雑誌記事は一部を除き使用していない。そのため、発表論文の「はじめに」で「2001

基準全体については、今後研究を行う予定である」と述べた。

発表の際、糸賀教授から、委員会の「議事要旨」が公開されているので、それも含めて検討すべきであるという指摘があった。そこで、今回「議事要旨」を用いて検討することにした。

1.2 研究の目的

2001基準では、数値目標が示されず、目標設定の参考となる数値表が委員会「報告」中の「参考資料」として収録された。本研究の目的はこの経緯と理由を明らかにすることである。研究課題として、①どのような経緯があったか、②どのような理由で削除されたかを設定した。

1.3 研究の方法

研究方法としては文献研究を用い、委員会の「議事要旨」を使用し、委員と事務局の発言内容を分析した。対象期間は1998年10月～2000年6月(「中間まとめ」までの審議)に限定した。注・参考文献では、前回の収録文献は省略し、今回新たに使用した文献を収録した。

数値目標の削除の背景となった国の政策については2019年に日本生涯教育学会大会で発表するため⁵⁾、それを参照されたい。

2. 前回発表の概要と補足

2.1 前回発表の概要

研究の目的は、2001基準の主な特徴である①数値目標の削除、②参考資料の添付、③自己点検・評価の3点がどのような議論から形成されたのかを明らかにすることである。文献としては、委員会側では田中、糸賀、岡部、越塚の記事、図書館側では日図協の役員・委員の記事を用いた。

4章からなり、3章、4章では、上記①～③の3項目について、文献をもとに、委員の考え方、日図協の役員・委員の考え方を比較・検討した。その結果、数値目標の削除の契機としての地方6団体の申し入れには田中が触れていること、参考資料については今後検討が必要であること、自己点

検・自己評価については十分論じられていないことが明らかになった。

2.2 前回発表の補足

背景としての地方行革・規制緩和政策について補足する。1998年9月に生涯学習審議会から「社会の変化に対応した今後の社会教育行政の在り方について(答申)」が出された。規制緩和の観点から、国庫補助を受ける場合の図書館長の資格要件と「公立図書館の最低基準」の廃止、そのための図書館法改正、博物館基準の定数規定の廃止と公民館基準の専任規定の緩和等を提案し、「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準」の取扱いの検討を求めている。このため、委員会で「望ましい基準」案を検討することとなった。

3 「議事要旨」の内容

「議事要旨」は日図協発行の『図書館政策資料』6号¹⁾と8号²⁾に収録されている。

3.1 議論の経緯

第1回(1998年5月)で基本的な考え方を示し、第7回(1998年10月)の後半から第22回(2000年6月)まで「望ましい基準」について検討した。第10回(1999年2月)から第14回(1999年6月)までは公立図書館職員のヒアリング、第15回(1999年10月)と第16回(1999年11月)は実地調査、委託調査の報告が行われた。第19回(2000年3月)から第22回までは基準案を検討している。委員は10名のため、10件近い意見が連続して出され、所々で事務局からの意見が出されている。主査を含む委員の発言に○印、事務局の発言に▲印が付されている。

多様な事項が議論されているが、以下では、数値目標に関する議論の内容をまとめ、重要な意見を示す。

(1) 第1回(1998年5月)

事務局から、図書館の基準を告示する場合、「大綱的・弾力的なものにする必要があると考えていただいてよい」と説明している。

(2) 第7回(1998年10月)

後半から基準の検討に移り、1992基準を参考に「望ましい基準」に関して自由討議した。最初に委員が「望ましい」という用語について発言している。1992基準、博物館、公民館の基準では「望ましい基準」という表現は用いていないことを指摘し、「望ましい」とはどのようなものか疑問を示し、「望ましい」という用語は「人によって随分イメージが違う」と述べている。

この他、各委員から、数値目標を中心に、1992基準の内容、海外の基準の考え方、国と地方の役割等に関する意見が出されている。事務局から、「望ましい基準」に関する議論の前提として、日本の公共図書館の現状のデータの理解が重要であるという意見が出された。

事務局から、「地方分権を推進していく観点からは、新たな規制と受けとめられるようなものは作るべきではないので、内容については十分注意が必要であろう」、基準については数値的なものを考えがちなが、「望ましい在り方」くらいに幅を広げて考えた方が良いものになると思う」という意見、委員から「望ましい基準」を周知徹底するための手立てが必要という意見が出された。

(3) 第8回(1998年12月)

主に数値目標のあり方について議論し、委員から質問・意見が出された。事務局から、1992基準の数値目標は「実態差が大きすぎて、整備の進んでいる自治体、整備の進んでいない自治体両方から不満が出た」ことが報告された。

委員から、数値目標の水準について、低いレベル、少し高いレベル、ある程度高いレベル、理想的なレベルを求める意見等が出され、ほかに、「横並びの発想がある」「人口段階別の設定が必要」、全国の図書館は「様々な状況にある。基準を一律に定めていくのは難しい」「数値については、慎重に考えるべき」等の意見が出された。数値目標の考え方とレベルが多様であることがわかる。

最後近くに事務局から「数字を出すならば根拠をきちんと説明できるものでなければならない」、分権委員会のヒアリングでも、施設運営の合理化の必要性が絶えず指摘されている、「効率化を考えると、単に職員の数だけ増やせというのはだめと言われる」という意見が出されている。

(4) 第9回(1999年1月)

主に設置のあり方について議論した後、事務局から「基本的論点」5項目について説明があった。(3)の「一律の数値の設定をするか」に関しては、①告示の数値は自治体から見て、クリアせざるを得ないため、低くするべきである、②低い数値は数値を達成した図書館にはマイナスに作用するので、理想的な目標値を定めるのが良い、③実態の格差が大きいので基準を一律に決めることは難しい、④一定の基準を満たしたら次の目標を目指す方法が良い、⑤数値は慎重に考えるべきである、という5つの意見があることを示している。

これをもとに、次の点を指摘している。①どう

いう設定でも、高すぎる、低すぎるという不満が出ることは避けられない。②地方の自主性を尊重するため最低基準等も廃止されていく中、国がしぼりをかけるかのような基準の設置には大きな抵抗感がある。「仮に達成レベルとしての数値を設定しようとしても、最終的に行き詰まるのではないかと感じている。」委員からはこれに関する意見は出されていない。

これを受けて、事務局から、数値目標について、「達成すべきレベルを示した基準」ではなく、数値目標を自治体を作る際に参考となるものを作ることが適当であるという提案があり、委員からも「達成すべきレベルとして数値を出すことは、その数値の根拠に責任を負う必要がありかなり厳しいと思う」という意見が出されている。

委員から、「望ましい基準」は図書館経営の目標を掲げるもので、アウトプットとそれに必要なインプットの数値を示すと共に、「現状に照らしてどういう目標を立てるのかを定性的に記述」する必要があるという意見が出され、事務局から優れた図書館の数値の背景にある「工夫、努力」等を提示するための実態調査が提案された。

その後、事務局から、「数値的な指標が全くないのでは困る」という意見が多かったので、優れた活動をしている数%の図書館の数値を抽出し、参考扱いにしてはどうか、「望ましい在り方は定性的な書き方をして方向を示し、定量的な目標はそれぞれの図書館で」作ることにしたらどうかという発言があった。さらに、委員が「本文は定性的に文章中心に記述し、進んでいる図書館の貸出冊数、開架冊数等の数値を精査して「参考資料として」示すことにするとまとめている。

(5) 第17回(2000年1月)

「望ましい基準」の在り方に関する考え方について自由討議し、意見26件が出された。数値目標を求める意見は5件で、要点は「地域に合わせて設定できる数値基準」「図書館開設にあたって確保すべき数値的基準」「施設の最低基準」「数値(中略)は、設置に関して必要」「最低限図書館として必要な床面積」である。ほかに、指標を提案する意見3件、参考資料を提案する意見1件がある。最後に委員から「数値を示すには、それに基づく根拠が必要である」という意見が出されたが、それに対する意見は出されていない。

(6) 第18回(2000年2月)

各委員から「望ましい基準」の在り方に関する意見25件が出された。数値目標を求める意見4

件、数値目標を参考資料とする意見3件、ほかに数値を示さない意見2件が出されている。

(7) 第19回(2000年3月)

各委員から事務局案に対する意見18件が出され、数値目標を求める意見2件、指標を求める意見1件が出された。事務局から「指標を示すことで偏った活用をされ、自主性が損なわれる可能性があるため」新たな指標の作成は考えていないが、「広範な項目について参考資料という形で示すことは可能である」という意見が出されている。

3.2 議論の内容

(1) 結論

基準から数値目標を削除したため、望ましい在り方を定性的に記述し、定量的な目標は各自自治体で作成するという考え方が採用された。委員会では、各自自治体が数値目標を作成する際の参考資料として、貸出冊数の多い図書館を抽出し、多様な項目の数値を示すことになった。

貸出冊数の評価に対して様々な意見があったが、委員から、貸出冊数だけを指標とするのではなく、貸出以外の事項も含めて取り上げるという説明が行われている(第11回)。

(2) 事務局の対応

第1回には、基準の「大綱化・弾力化」の原則を示し、第7回には、自由討議の後、地方分権の観点から規制と受けとめられものは作るべきではないと発言している。第8回には、委員から数値目標を求める意見が出され、根拠の説明が必要であると発言している。

第9回には、数値に対する不満は避けられない、規制には抵抗感がある、この2点を挙げて、数値目標の制定が困難であることを明らかにし、結論を導いている。

最初から数値目標の削除を検討の条件として示したのではなく、数値目標を求める意見が出された後、実現困難であることを指摘している。

(3) 数値目標を削除した理由

第7回～9回の議論で示された、数値目標を削除した理由を整理すると、次の3点になる。

- ①数値に対する不満は避けられない(すべての自治体に通用する数値が見出せない)。
- ②規制と受けとめられるものは作るべきでない。
- ③数値を示すには根拠の説明が必要である。

①では、意見が理想的な数値、達成可能な数値等に分かれており、過去には、図書館からの高すぎる、低すぎるという批判が出されている。

②では、図書館法の改正作業について(第7、8

回)、公民館、博物館基準の今後について(第8回)、委員から質問があり、事務局が回答している。ある委員は、「施設分科会の報告」で「望ましい基準」の公示を求められていることについて発言しており(第7回)、生涯学習審議会の答申が理解されていることが明らかである。

③は、事務局から一度(第8回)、委員から二度(第9、17回)出されている。説明が困難であるとは述べていないが、説明方法に関する意見は出されていない。第17回では、数値目標の必要性を主張する5件の意見に対する回答として出されており、大きな役割を果たしている。

(4) 根拠の説明の必要性

地方分権・規制緩和等の外部からの要請がなく、数値目標の設定が可能な場合でも、根拠を説明する必要がある、それができない場合には数値目標を示すことは困難である。これは図書館側の内部要因と考えられる。数値目標を求める意見は第19回まで繰り返し出されているが、根拠の説明の必要性に対する意見はなく、数値目標の算出方法に関する意見も出されていない。

このことから、これは、数値目標を削除した3つの理由のうち、決定的な役割を果たしていると考えられる。これまで基準案の作成に際して数値目標の根拠を示してきたのが問われる。

委員のうち、田中、糸賀、越塚、岡部が報告記事を発表し、田中、糸賀、越塚は数値目標の削除に関する意見を述べているが、筆者の調査した範囲では、「根拠の説明が必要である」という指摘に触れた記事は見られない。そのため、このことはこれまで図書館関係者に知られていない。

(5) その他の議論

事務局のまとめ(第9回)には含まれていないが、委員から、市町村レベルの定量的な目標は「全公図や日図協で議論した方が良いかもしれない」(第8回)、「国の影響力は今後縮小していく方向にあり」具体的なものは日図協などが示していくべきである(第18回)という意見も出されている。まとめの(3)の④で挙げた「一定の基準を満たしたら次の目標を目指すという方法」には、「段階を追って設定する(中略)ダイナミックな基準」(第7回)、「基準を満たしたら次の目標を目指すかたち」(第8回)という意見があり、プランニングプロセスの考え方が紹介されている(第7回、8回)ほか、「横並びの発想」(第8回)もある。いずれも数値目標に関する議論として重要であるが、十分議論されていない。越塚の指摘する同規模・類

似諸条件の自治体との比較(前回発表参照)も含めて、広く議論すべきである。

4. 考察

4.1 まとめ

- ・数値目標を削除した3つの理由(①数値に対する不満は避けられない、②規制と受けとめられるものは作るべきでない、③根拠の説明が必要である)が明らかになった。
- ・③は、地方分権・規制緩和等の外部要因と異なる内部要因に当たる。
- ・③が決定的な理由と考えられる。
- ・③はこれまでの委員の報告記事には見られず、委員会外では知られていない。
- ・「望ましい」の用語、その他の議論に関する委員の意見も重要である。

4.2 根拠の説明

- ・事務局の「根拠をきちんと説明できるものでなければならぬ」という意見は非常に重要である。これは根拠となる数値と論理的な説明の二つに分けることができる。これまでの数値目標の決定方法を再検討する必要がある。
- ・今後、数値目標を示すのであれば、数値目標を算出する新しい手法を検討する必要がある。

おわりに

「中間まとめ」以後の委員会の審議内容については今後取り組む予定である。

注・参考文献(年月順に配列)

- 1) 『図書館政策資料』6, 日本図書館協会事務局, 1998. 11, 183p. 第1回～6回を収録。
- 2) 『図書館政策資料』8, 日本図書館協会事務局, 2000. 9, 130p. 第7回～22回を収録。
- 3) 生涯学習審議会社会教育分科審議会計画部会図書館専門委員会「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準について(中間まとめ)[抄]」『図書館雑誌』94(10), 2000. 10, p. 799-802.
- 4) 葉袋秀樹「「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準」(2001)について」『三田図書館・情報学会研究大会発表論文集』2014年度, 2014. 10, p. 21-24.
- 5) 葉袋秀樹「社会教育施設の基準における定量的規定の見直しの背景と経緯—「事務・事業の在り方に関する意見」(2002)を中心に」日本生涯教育学会第40回大会自由研究部会V 発表資料, 2019. 12, 4p.