

# 「公立図書館の設置および運営の基準案」(1967)の検討過程における議論

葉袋秀樹 (筑波大学名誉教授) qzw04141@nifty.com

本研究の目的は、わが国最初の本格的な望ましい基準案である「公立図書館の設置および運営の基準案」(1967)の検討過程における議論の内容を明らかにすることである。関連記事をもとに検討の経過と関係者の意見を分析した。その結果、委員会には望ましい基準の意義の解説、詳細な報告・解説書の作成が必要であること等、図書館関係者には基準への対応の周知、雑誌の報告記事の改善が必要であること等の問題点があることが明らかになった。

## 1. はじめに

### 1.1 研究の背景

1950年に制定された図書館法では、国が最低基準と望ましい基準を定めることが規定され、1950年に最低基準が定められた。望ましい基準については、1967年6月、社会教育審議会社会教育施設分科会小委員会が検討した「公立図書館の設置および運営の基準案」<sup>9)</sup>(以下、「基準案」という)が大臣に報告されたが、最終的には公示されなかった。委員会は、最初は最低基準の改訂をめざしたが、途中から望ましい基準の公示をめざす方向へ転換した。筆者は、基準案が公示されなかった理由(2015年)<sup>16)</sup>、最低基準に関する議論の特徴(2018年)<sup>17)</sup>について発表し(以下、「発表1」「発表2」という)、発表1で基準案とそれを取り巻く状況を明らかにしたが、転換の経過については、発表2で概要を示すにとどまった。

### 1.2 研究の目的

本研究の目的は基準案の検討過程における議論の内容を明らかにすることである。目的が最低基準の改訂から望ましい基準の公示に転換した経過に着目し、基準案への対応とそれに関する議論も取り上げる。

### 1.3 研究の方法

小林重幸(滋賀県立図書館長)<sup>4)</sup>、蒲池正夫(熊本県立図書館長)<sup>10)</sup>等の記事をもとに検討の経過と関係者の意見を分析する。

## 2. 検討過程の議論

### 2.1 最低基準の検討

小林と蒲池の報告、その他の関係記事をもとに検討経過をまとめる。最初は最低基準の改訂の要望が強かった(蒲池)。望ましい基準が公示されなかったため、図書館側では最低基準を唯一の基準と誤解し、予算要求の手段として利用した場合が多かった。このため、中小図書館には基準が高過ぎるという声、高水準の図書館

には基準値の引き上げを求める声があった。しかし、最低基準、望ましい基準に関する図書館側の案や意見が出されなかった(小林)。

1963年7月以後日図協公共図書館部会、社教審分科会小委員会で取り組まれた(発表1)。

蒲池は、最低基準の3項目(①年間増加図書冊数、②司書・司書補数、③建物延坪数)の基準値・実数値と自治体人口との相関を図示し、図書館法第13条3項の館長司書資格を含め、公共図書館のうち最低基準を達成している図書館は11%に過ぎないこと、人口5万人以下の自治体は数値が低く、図書館の経営は不可能に近いことを指摘した。

小林は、最低基準の3項目に関する都道府県立・市区立・町村立の合格館の比率を比較し(表1)、その結果、次の改訂案がまとまった。

表1 最低基準の合格率<sup>4)</sup>

	都道府県 指定都市	市区	町村	計
①図書冊数	84.4	56.6	52.3	57.5
②司書等数	51.1	16.7	37.8	26.0
③建物坪数	73.3	49.6	26.9	44.6

①年間増加図書冊数は引き上げる。②司書・司書補数は、市区立の達成率が特に低く、引き下げる。③建物延坪数は補助基準に相応しくないため、望ましい基準で規定する。しかし、基準以上の図書館と以下の図書館の意見が異なるため、解決は困難と考えられた。

このほか、補助金総額の増加の可能性、館長の司書資格の問題があり、前者については、補助金受給図書館の増加を通じて総額の増加を求め、後者については、司書資格は必要であるため、但し書きの経験年数の廃止を求める考え方が生じた。但し書きに関する図書館法の改正には図書館界の意見の統一が必要であるため、困難が予想された。

この過程で、最低基準は補助金の条件に過ぎ

ず、本来、望ましい基準が制定されているべきであるという考え方が生まれ、1963年度末に最低基準と望ましい基準を同時に制定する方針に変わった（小林）。

## 2.2 望ましい基準の検討

その後、第13条3項が残る限り、最低基準を改訂しても受給館は大幅には増えないという考え方が強まり、1964年度後半から最低基準の改訂は保留され、望ましい基準の作成のみをめざすことになった。望ましい基準は「図書館の本質から打ち出さるべき」行政上の指針で、その趣旨をもとに都道府県教育委員会等への指導助言を行うことが期待された（蒲池）。

望ましい基準案は作成されたが、大蔵省等の了解が得られず、公示されなかった。

## 2.3 蒲池正夫の発言

1964年度、1966年度の全国図書館大会で次の発言を行っている<sup>5) 7)</sup>。

- ・望ましい基準がないと「文部省も積極的な行政指導は出来ないという声が強くなった」
- ・名称が「望ましい基準」では「誤解を招きやすいので」「公立図書館の設置運営基準とも呼びたい」
- ・館長の司書資格に関する規定は「いずれは変えていかなければならない問題」だが、「大きな問題のあるところで」「望ましい基準の方にもるべきであろうと考えられる」
- ・「5%位は大体近いところにいる、ということを狙っている」（以上、1964年度）
- ・「詳細な解説書を出し誤解のないようにしたい」（1966年度）

## 2.4 文部省担当者の意見

武田虎之助（鶴見女子短期大学、元文部省社会教育施設課）は委員会では、最低基準制定時の考え方は、全国公立図書館の約2/3が補助金対象館になり、残り1/3も逐次補助対象になることであったと述べ、図書館が発展していない状況に驚きを示している<sup>4)</sup>。

中島俊教（文部省社会教育課）は1967年に図問研等との面談で考え方を述べている<sup>8)</sup>。

- ・この基準は図書館水準の引き上げが目的であり、そのための現実的根拠となる当面の基準である。館界の意見を反映して今回の数値は大分高くなっていた。
- ・基準を上まわる館は通達で考える。公民館基準の例を考えても弊害はないだろう。
- ・将来、最低基準を廃止し、この基準を最低基

準にしたい。

上記のうち、通達は公共図書館間の意見の相違に対する対応策であり、非常に重要である。

## 2.5 図書館関係者の意見（発表1）

清水正三（中央区立京橋図書館長）等一部図書館職員の反対意見<sup>6)</sup>、図問研の反対声明<sup>11)</sup>と反対の申し入れ<sup>8)</sup>があり、山下栄（元尼崎市立図書館長）の賛成意見（1965）と森耕一（大阪市立天王寺図書館長）の貸出に関する数値目標を求める意見（1969）<sup>13)</sup>があった。

## 3. 検討経過の分析

### 3.1 補助金の獲得と二つの規定の検討

最初の目的は補助金受給館数の増加とそのための最低基準の改訂で、最低基準と図書館長の司書資格の二つの規定が検討された。

#### 1) 最低基準（補助金の条件）の改訂

最低基準は、文部省の判断で改訂が可能であるが、効果が低いことから改訂は中止された。改訂案は、一部の数値の切り下げを提案し、実態に合わせた点では優れているが、現場の図書館職員の支持が得られるかどうかは明らかではない。

最低基準の検討を通じて、基準の要件が明らかにされた。検討結果は次のように整理できる。①3項目の数値の達成度がかかなり異なる。②司書等の達成率は26%程度で低い。③中小自治体の達成率が低い。項目間のバランス、数値の全体的水準、人口段階毎の水準が検討されている。これらの項目は最低基準が充足すべき要件と考えられるため、基準の評価基準として明示することが望ましい。委員会の理論的成果といえるが、意識されていない。

#### 2) 館長の司書資格（補助金の条件）の改正

達成率は約10%で、補助金獲得の妨げになっていたことは否めない。但し書きの廃止の考え方もあったが、文部省は、法改正には国会審議が必要なため、改正は困難と判断した。

### 2.2 水準の引き上げと望ましい基準の公示

新しい目的は、図書館の水準の引き上げ（中島）のための望ましい基準の公示で、その意義として、蒲池は、図書館の本質論に基づく行政指導上の根拠と大図書館の予算要求のための数値目標の設定を挙げている。解説はきわめて簡単で、ほとんど説明はない。なお、図書館長に司書資格を求める場合はその必要性和実現可能性を示す必要があるが、基準案では館長の

要件を規定していない。

### 2.3 「望ましい基準」案の結果

望ましい基準案は3つの結果をもたらした。いずれも今後の対応に非常に重要である。

#### 1) 文部省の内簡

1967年7月6日付で文部省社会教育課長名で基準案に関する報告の送付に関する内簡が都道府県教育委員会等宛てに送付された<sup>14)</sup>。基準案を近く公示する予定と述べ、公示をめざす文部省の姿勢が明らかである。

#### 2) 公示中止の理由—大蔵省等の反対

公示中止の最大の理由は大蔵省、自治省の反対と言われるが（発表1）、図問研等の反対声明の影響も考えられる<sup>15)</sup>。

#### 3) 地方交付税の改善

1969年7月社会教育関係の単位費用積算基礎が改正され、同月社会教育局がこれに関する通知を发出している（発表1）。

## 4. 議論の問題点

### 4.1 委員会の問題点

結果として、最低基準の改訂を含む補助金条件の改正、望ましい基準の公示は実現しなかった。今後のためには、この間の取り組みの教訓の明確化が必要である。

#### 1) 補助金の評価

文部省担当者は、この補助金は奨励金で、経費の一部の負担ではないと述べている<sup>1)</sup>。補助金を求めるのは当然でも、重視すべきか疑問がある。小林も「額が微小であるから問題にしないというところもあるだろう」と述べている。

#### 2) 第13条3項の理解

第13条3項の規定に問題があることが認識されているが、その内容は分析されていない。一つの考え方として、宇井儀一（神奈川県立図書館長）は1961年に、図書館法のような奨励的補助金の場合、その条件は省令で規定し、状況に応じて操作できるようにする方がよいと指摘している<sup>2)</sup>が、小林、蒲池の記事では言及されておらず、認識されているかどうかは明らかではない。他方、基準案では図書館長に求める要件を規定しておらず、進展が見られない。図書館法の検討は委員会の任務ではないため、この機会に関係者が自主的に雑誌記事等で議論するべきであった。

#### 3) 最低基準の修正

望ましい基準とは別に、今後のために最低基

準の問題点を報告し修正の努力を行うべきであった。最低基準を廃止する考え方もあったが、その場合は問題点の報告を行うことになる。問題点は明らかになっており、他省や自治体に対する責任がある。成功しなくても関係者の理解が深まることに意義があった。

#### 4) 望ましい基準の意義の解説

蒲池による望ましい基準の意義の解説はきわめて簡単である。望ましい基準の詳しい意義、基準の公示を通じた図書館行政の可能性、最低基準との関係の解説が必要であった。望ましい基準は、補助金とは無関係で、最初の要望とは異なるため、その点の解説も必要であった。小林、蒲池の関心は数値目標に集中する傾向にあり、質的基準の概念はまだ論じられていない。

#### 5) 大蔵省等の姿勢の理解

望ましい基準は最低基準よりも高い数値となるため、大蔵省等の姿勢が消極的であることは当然であり、さらに、両省とも図書館法における複数基準の規定に疑問を持っていることが考えられる。両省の姿勢は、望ましい基準に対して新たな障壁が出現したことになるが、他方では、地方交付税が改善されて、一定の前進は得られている。図書館関係者は事前にこの事情を調査し予測しておくべきであり、公示中止後は上記のような複雑な状況の把握と今後の対応策の検討が必要であった。

#### 6) サービス・運営改革の努力

以上は、図書館振興の手段として基準を重視する考え方であるが、これとは別に、図書館を振興する手段として図書館サービス・運営の改革がある。最低基準決定の際の文部省の予想が達成されていないことは、この間の図書館活動が停滞していること、自治体の図書館に対する評価が低いこと、サービス・運営に何らかの問題があることを示している。

公共図書館部会の取り組み開始直前の1963年3月に『中小都市における公共図書館の運営』が刊行されている。清水はこれらの取り組みの活用を求め<sup>6)</sup>、森耕一も貸出の重視を提案している<sup>13)</sup>。小林と蒲池は触れていないが、立場は異なっても、参考にすべきであった。

#### 7) 報告・解説書の作成

現在なら、公示に際して協力者会議等の報告が公表される。公民館基準では、検討経過の報告は作成されなかったが、後日、文部省の担当者による解説書が刊行された。蒲池が予告した

解説書はこれに当たる。様々な問題のため目的が変更され、最終的に公示されなかったのであるから、教訓を生かすには詳細な報告が必要である。しかし、報告・解説書は作成されず、図問研等に対する反論も行われなかった。そのため、議論の内容や得られた教訓は十分整理されなかった。初めての基準案であるにもかかわらず、報告・解説書が作成されなかったことを深刻に受けとめる必要がある。

## 4.2 図書館関係者の問題点

### 1) 意見の発表と協力の実行

小林は、図書館側の基準案や意見が出てこないこと<sup>4)</sup>、意見聴取の段階では関心を示さず、決定後に異論を提出する傾向<sup>3)</sup>を批判し、「図書館自体の力の弱さ」の他に「自館の立場のみを主張して、全体的立場に立っての協力的実行力に欠ける」点<sup>4)</sup>を指摘している。

### 2) 会議運営の改善

西藤寿太郎（大阪市立図書館長）は、公共図書館における議論の不足の原因として、旅費の不足による会議参加の困難を挙げている<sup>12)</sup>。このような事情がある場合、それに対応した議論の方法の提案が必要である。

### 3) 4つの対応の周知

今後に向けて教訓を明確化するには、望ましい基準案への4つの対応（①基準を上回る図書館に対する配慮、②文部省の内簡、③大蔵省等の反対、④地方交付税の改善）の周知が不可欠であるが、きわめて不十分である。

①には二つの対応策があり、一つは、中島が提案した基準を越える館を考慮した通達で、公民館基準の例がある。一つは、望ましい基準の意義は低い水準の自治体の引き上げにあるという意見である（発表1）。③は『図書館雑誌』で報告されたが、周知されたとは言えない。

### 4) 『図書館雑誌』の報告記事の改善

『図書館雑誌』には基準案関係のニュースや記事が少なく（発表1）、改善が必要である。1963年7月号～1969年8月号の編集委員会委員長は清水正三であった。当時は図書館大会での報告が多かったが、利用しにくいため、検討の節目ごとに詳細な報告記事が必要である。小林の記事は4ページでよく整理されていたが、蒲池の記事は2ページで経過が中心であった。

## 注・主要参考文献（発行年月日順）

1) 西崎恵『図書館法』日本図書館協会、1970. 3, 202p.

参照は p. 105. 羽田書店 1950 年刊の復刻

- 2) 宇井儀一「図書館法改正問題に関する私見」『神奈川県図書館学会誌』12, 1962. 2, p. 1-4.
- 3) 小林重幸「公共図書館1年の回顧」『図書館雑誌』57(12), 1963. 12, p. 537-538.
- 4) 小林重幸「公立図書館の基準問題について」『図書館雑誌』58(6), 1964. 5, p. 286-288, 271. 「計」の比率は筆者の試算による。
- 5) 「昭和39年全国図書館大会記録 館種別第1部会 公共図書館態勢部会」『図書館雑誌』58(13), 1964. 12, p. 592-596.
- 6) 清水正三「望ましい基準の望ましいあり方について—「一委員試案草稿」批判」『とうきょうのとしよかん』30, 1966. 9, p. 1-2.
- 7) 「昭和41年度全国図書館大会記録 部会1 公共図書館」『図書館雑誌』60(12), 1966. 12, p. 507-509.
- 8) 「「望ましい基準」について 文部省・中島氏と会見」『図書館問題研究会会報』81号, 1967. 2. 6, p. 6.
- 9) 文部省社会教育審議会施設分科会小委員会「公立図書館[の]設置および運営の基準案—文部省社会教育審議会施設分科会小委員報告」『図書館雑誌』61(3), 1967. 3, p. 130-132.
- 10) 蒲池正夫「公立図書館の設置および運営に関する基準案のできあがるまで」『図書館雑誌』61(3), 1967. 3, p. 133-134.
- 11) 森崎震二「いわゆる「望ましい」基準について—図書館問題研究会の声明から（北から南から）」『図書館雑誌』61(3), 1967. 3, p. 106-107.
- 12) 西藤寿太郎「公共図書館—この10年の進歩の度合い」『図書館界』19(4), 1967. 11, p. 158-161.
- 13) 森耕一『図書館の話』改訂版, 至誠堂, 1969. 7, 343p. 参照は p. 286-288.
- 14) 前川恒雄「「公立図書館の設置および運営の基準」作成の経過」『図書館雑誌』67(10), 1973. 10, p. 466-467.
- 15) 武田英治「図書館法の諸問題」『図書館法研究—図書館法制定30周年記念・図書館法研究シンポジウム記録』裏田武夫ほか, 日本図書館協会, 1980. 7, p. 29-70. 参照は p. 59.
- 16) 葉袋秀樹「「公立図書館の設置および運営に関する基準案」(1967)」『日本図書館情報学会春季研究集会発表論文集』2015年度, 2015. 5, p. 54-57.
- 17) 葉袋秀樹「「公立図書館の最低基準」(1950年)に関する議論の特徴」『日本図書館情報学会春季研究集会発表論文集』2018年度, 2018. 5, p. 27-30.