

図書館法案検討の第1期(終戦～1947年4月)における社会教育・図書館行政

葉袋秀樹

筑波大学名誉教授

qzw04141@nifty.com

抄録

本研究の目的は、図書館法案を検討した第1期(終戦～1947年4月、図書館担当官:キーニー)における日本の図書館行政の内容を明らかにし、同期間の社会教育行政との比較によって、図書館行政の問題点を明らかにすることである。裏田武夫・小川剛編著『図書館法成立史資料』をもとに米国側・日本側の図書館行政の問題点について考察した。結論として、法律制定には事前に行政施策によって活動の実態を創り出すことが効果的であること、図書館関係者の社会教育行政に対する関心がきわめて低いこと、キーニーの業績の厳密な評価が必要であることを指摘した。

1. 研究の目的と方法

1.1 研究の背景

終戦から1950年初めまで図書館法案が検討され、同年4月に図書館法が公布された。検討経過の唯一の通史として、裏田武夫・小川剛編著『図書館法成立史資料』がある¹⁾。同書の「図書館法成立史」(以下、「成立史」という)では、この時期を、第1期(終戦～1947年4月)、第2期(47年5月～49年3月)、第3期(49年4月～図書館法成立)に分けている。

第1期のうちの1946年2月から47年4月まで連合国軍最高司令官総司令部の民間情報教育局(CIE)の図書館担当官をフィリップ・キーニー(Philip Olin Keeney, 1891-1962)が務めた。この時期は、図書館法の検討期間と捉えられているが、図書館行政を実施することもできたはずである。

近年、教育刷新委員会における審議(3.2(2)参照)等終戦後の社会教育(図書館を含む)行政の事情が明らかにされ、社会教育行政の広い視点から見ることによって、図書館関係者の取り組みの新たな解釈が可能になっている。題名の「社会教育・図書館行政」は「図書館を含む社会教育行政」の意味である。

1.2 研究の目的

本研究の目的は、第1期の図書館行政の内容を明らかにし、同期間の社会教育行政と比較することによって、図書館行政の問題点を明らかにすることである。

1.3 研究の方法

『図書館法成立史資料』の「成立史」と「資

料」を用い、米国側と日本側の図書館行政の取り組みを明らかにし、両者の相互関係を含む問題点について検討する。今後、その結果と「成立史」以後の研究成果を比較したい。

2. 図書館行政の進展

2.1 米国側の取り組み

(1) 「第一次米国教育使節団報告書」(1946年4月)

1946年3月第一次米国教育使節団が訪日し、4月「第一次米国教育使節団報告書」²⁾³⁾が公表された。「5 成人教育」の中に「公立図書館」の項目がある。筆者はこの詳しい要約を作成し⁴⁾、それをもとに、要点として次の10点を抽出した。①民主主義を目指す社会における図書館の意義・特性、②図書館サービスの普及に必要な条件整備の内容、③資料の自由な利用、④無料制、⑤図書館の振興を図るための国と地方の行政の方法、⑥東京における実験的図書館計画、⑦多額の経費と長期間の必要性、⑧出版・識字等の外部条件の分析とそれへの対応、⑨文部省の成人教育行政の活発化・民主化、⑩国・都道府県の諮問委員会の設置。

②は、地方公共団体による条件整備の内容を示し、③④はサービスの改善内容で、③では、資料を「自由に」「制限なく利用できるように奨励すべき」と述べている。⑤は、国については担当官の設置、補助金の配分、基準の制定を挙げている。⑥は図書館の未発達国におけるモデル提示の必要性と考えられる。⑨⑩で文部省の成人教育行政の活用を提案している。

報告書のこの章は『図書館雑誌』に掲載され

たが、題名は「日本の成人教育について—米
国教育使節団報告書第5章」⁵⁾で、公立図書館の
項目があることがわかりにくい。解説や議論は
見られない。

(2) キーニーの取り組み

1) 「日本のための統一的図書館サービス」 (1946年4月)

いわゆるキーニープランである。5項目から
成り、「3. 組織と行政」で図書館のあり方全般
に簡単に触れているが、中心は「4. 総合目録」
である。内容は図書館協力網に限定され、使節
団報告書よりも扱う範囲が狭い。

2) 中央図書館長会議での挨拶 (1946年6月)

全国都道府県中央図書館長会議で挨拶した。
内容は8項目で、(一)では「戦後の館界には
多くの問題が課せられているが、統一された図
書館組織と改造された図書館協会によつての
み此の問題は解決されよう」と述べて、日本図
書館協会(以下、「日図協」という)を非常に
重視している。(七)では「新しい図書館法」、
(八)では「統一されたカタログ」について述
べている。使節団報告書には図書館法制定が含
まれていないが、キーニープランではプランに
関する立法に触れている。

3) 全国訪問 (1946年9月～47年4月)

「成立史」では、キーニーは46年9月から
47年4月にかけて「全国ほとんどの地域」に足
を運び、「図書館関係者との懇談会・協議会を
もち意志疎通の機会をつくった」と述べている。

4) 金曜会への参加 (1947年1月～4月)

金曜会は、日図協主催のもとに、在京近県の
図書館関係者を中心に毎週金曜日に CIE 図書
館関係者、文部省係官が話し合う懇談会で、47
年1月末に開始され、キーニー、社会教育担当
官ネルソンの在任中は活発な活動を行った。キ
ーニーは会場を斡旋した。文部省係官には「会
員の質問事項に応ずる」役割しか与えられな
かった。議題はキーニープラン関係が多く、報
告書関係の項目は見られない。

2.2 日本側の取り組み

(1) 文部省関係の報告書・法案

「成立史」では次の4点が挙げられている。
・「図書館法規に規定さるべき事項」(1946年
6月)

文部省の委嘱によって作成された。法案のた
めの資料で、戦後最初の改革案である。「成立
史」では、中田邦造が中心的役割を果たしたと

指摘し、「中田案」と呼んでいる。

- ・「図書館制度改革に関する委員会報告書」
(1946年8月)

文部省が開催した協議会の結論で、「成立史」
では、議長を務めた長田富作の影響が強く感
じられると指摘し、「長田案」と呼んでいる。

- ・「公共図書館制度刷新要綱案」(1946年12月)

文部省の事務官長島孝がまとめたもので、
「成立史」では、文部省社会教育局が戦後初め
て示した改革案で、きわめて現実的な内容のも
のと評価している。

- ・「公共図書館法案—文部省案」(1947年3月)

「要綱案」を法案にまとめたものである。

(2) 報告書・法案の特徴

前半の2点は県立図書館長が中心で、後半の
2点は文部省の事務官がまとめたものである。
「中田案」は詳細であるが、他は簡単である。
このほか、様々な意見や法案が見られる。

3. 社会教育行政の進展

3.1 米国側の取り組み

「成立史」に示されていない米国側の取り組
みは今後の研究で明らかにする。

3.2 日本側の取り組み

終戦から1950年までの日本側の社会教育行
政における取り組みの内容は藤田秀雄が明ら
かにしているが⁶⁾、図書館関係の事項は見られ
ない。図書館に影響した取り組みとして次の2
点がある。

(1) 文部次官通牒「公民館の設置運営につ いて」(1946年7月)⁷⁾

「町村公民館の設置を奨励する」趣旨で、公
民館に関する9項目から成り、非常に詳しい。
1. 趣旨及目的、2. 運営上の方針、3. 設置及
管理、6. 事業等から成る。1では、「新しい民
主日本」に生まれ変わるには国民教育の普及と
教養の向上が必要であり、公民館はそのための
文化教養の機関であると述べている。

図書館に関しては、3(2)で、「図書館、博物
館、郷土館があれば之を公民館に併合し、又は
之を公民館の分館として活用する」と述べ、5
では、公民館に「図書部」を置き、「図書室」
を設置し、「教養図書」「新聞及雑誌」を備える
ことを定め、「図書部」の事業について5項目
を定めている。公民館図書室で図書の貸出等
の事業を行うため、図書館には公民館図書室を
支援する必要が生ずると考えられる。

(2) 教育刷新委員会の設置 (1946年9月)⁸⁾

同委員会は「連合国占領軍の指示に基づき内閣に設置された教育政策審議機関」で、中央教育審議会の前身である。日本教育家の委員会を発展的に改編して1946年9月に発足し、社会教育を担当する第7特別委員会は46年12月に設置された。

社会教育施策については、22回総会(1947年2月)で審議が開始され、関口主査が、それ以前に図書館について2、3回審議し、1回は日図協理事長、帝国図書館長等を招いたことを報告している。第7委員会の第8回委員会で、それ以前の会議録が欠本であることが報告されており、上記の図書館関係者の発言の記録は欠本であることがわかる。

使節団報告書については、45回総会で(47年11月)寺中社会教育課長が、報告書の成人教育に関するアドバイスとそれに対する対応について報告している。

その後、社会教育振興方策について審議され、64回総会(48年4月)で採択された。図書館については、一定の審議は行われたが、振興方策には至らず、法制定の際に報告と若干の審議が行われた。文化担当の第11委員会ではほとんど審議されなかった。

4. 考察

4.1 米国側の取り組み

(1) 使節団報告書の解説の欠如

報告書は図書館法の制定に触れていないが、国と地方の図書館行政について詳しく述べている。これは、法律の制定以前でも通知等によって施策の実施が可能なのであろう。キーニーは使節団報告書の解説は行わず、館長会議で自分のプランについて解説している。金曜会でもキーニープランを取り上げている。

(2) キーニープランに対する疑問

このプランには次の疑問がある。

- ① 戦災を受けた公共図書館の蔵書を総合目録と相互貸借で結び付けて補うという考え方は、考え方としては成り立つが、戦災からの復興と図書館の改革の他に、総合目録と相互貸借という新しい事業を増やすことになり、実現は困難である。
- ② 米国の州レベルのモデルを日本の国レベルに適用しようとするもので、全国図書館の一体化をめざすことは容易ではない。

③ 全体として、米国の図書館事情を基盤に考えたものである。

④ 大臣直属の会議の開催は非現実的である。

⑤ 総合目録と相互貸借は日本には例がなく、そのための整理技術の基礎もなかった。

「成立史」では、ほとんど影響を及ぼさなかったと評価している。また、報告書とプランを「表裏一体」と評しているが、プランは報告書よりも狭い範囲を扱っているため、この表現は適切ではない。

(3) 金曜会開催の影響

キーニーは日図協を重視し、日図協会員との懇談のため、金曜会の開催を支援したが、日図協にいくつかの影響を与えたと思われる。

(4) 開架・貸出の改善提案 (1947年~48年)

報告書のうち日本の図書館にとって重要な項目の一つは自由な制限のない利用である。これは開架と簡単な貸出手続等と考えられる。報告書が重視されていれば、取り組まれた筈である。ネルソンが1947年9月、2代目の図書館担当官バーネットが48年7月に講演で言及し、雑誌に翻訳が掲載され、「資料」に収録されているが、「成立史」では言及していない。キーニーが同様の発言をしていないか、調査する必要がある。

(5) キーニーの経歴と専門分野

キーニーの対応によって、報告書は忘れられ、他分野では教育改革の指針となった報告書が活用されなかった可能性が高い。これまで、キーニーについては、「成立史」の「誠実な人柄」「全国行脚」のように人間性と姿勢が評価され、過去の人事問題が紹介されてきたが、任務に関連する経歴の検討が必要である。年令は50代半ばで、勤務歴は、大学図書館、議会図書館(参考・受入業務)で、公共図書館に関する助言を行うための専門知識を持っていたのかどうかは議論されていない。これらを踏まえた経歴と実績の評価が必要である。

4.2 日本側の取り組み

(1) 使節団報告書等への関心の不足

「成立史」では報告書への言及がきわめて少ない。日本側関係者の関心・意識や取り組み状況の調査が必要である。

(2) 図書館法案の問題点

文部省関係の報告書・法案では、図書館の新たな目的が示されていない。使節団報告書で示された社会の民主化の課題、実験的図書館計画、

長期間の必要性等が欠けており、より詳しい分析が必要である。

(3) 公民館政策への対応の欠如

公民館では、町村部で図書の貸出を含む事業、図書館の公民館への活用を想定しているため、図書館ではこれへの対応方法を明らかにする必要があったが、そのような見解は見られない。文化課の取り組みの調査が必要である。

(4) 教育刷新委員会への対応の不足

委員会の初期に第7委員会に日図協理事長と帝国図書館長が招かれているため、委員会の存在は理解できたはずである。学識経験者における図書館の理解が不十分な上に、委員会に対する図書館側の働きかけが明らかではない。文化課での検討は教育刷新委員会にも知られているが、それとの関係が整理されておらず、図書館側からの働きかけが必要であった。

(5) 金曜会に対する批判

地方の図書館関係者に金曜会が私的会合にすぎないという批判があり、1948年6月に日図協は地方会員の代表者を含む公共図書館法委員会の設置を決定した。日図協では図書館法制定に関する委員会が長期間設置されなかった。文部省係官の限定された役割は図書館行政全般に影響した可能性がある。

(6) 図書館行政と図書館法

長島は、図書館令の下でも、運用次第でかなり効果が上がり、図書館が進歩した時に新しい図書館法を作ってもよいと述べていた。これは報告書の考え方と似ている。次官通牒とその結果は、法律がなくても行政を推進できることを示している。この期間に図書館に関するどのような行政が行われたのかを調査し評価する必要がある。

(7) 社会教育行政に関する関心

図書館関係者には、使節団報告書、次官通牒、教育刷新委員会の設置、社会教育法制定等の社会教育行政に関する発言がきわめて少ない。図書館法制定関係者の座談会でも社会教育法以外には触れていない⁹⁾。『図書館雑誌総索引』から、当時の『図書館雑誌』にはこの4項目に関する記事が見られず、公民館や社会教育に関する記事が1954年までほとんど見られないことがわかる¹⁰⁾。キーニーはどう関わったのか、キーニーの文書の調査が必要である。

4.3 まとめ

(1) 法律と行政の関係

公民館では、法律制定前に行政施策を通じて一定の活動を実現し、それを基盤に法律の制定を進めたと考えられるが、図書館では、法案の検討に専念したため、行政施策が行われず、法律の基盤を作れなかったのではないだろうか。

(2) 社会教育行政に関する関心

図書館では公民館・社会教育行政との協力・連携が不十分だったが、その原因は社会教育に対する関心の低さにあると考えられる。

(3) キーニーの評価

キーニーの経歴と実績に対するこれまでの評価の見直しが必要である。

注・主要参考文献

- 1) 裏田武夫, 小川剛編『図書館法成立史資料』日本図書館協会, 1968. 3, 473p.
- 2) 『アメリカ教育使節団報告書』村井実全訳解説, 講談社, 1979. 1(講談社学術文庫), 155p.
- 3) 葉袋秀樹「第1次米国教育使節団報告書」第5章成人教育の意義『日本図書館情報学会春季研究集会発表論文集』2022年度, 2022. 6, p. 47-51.
- 4) 葉袋秀樹「『第1次米国教育使節団報告書』第5章成人教育」等の要約『図書館の基礎知識: ブログ』2023. 10.
(<http://toshokanron.jugem.jp/?eid=273>)
- 5) 「日本の成人教育について—米国教育使節団報告書第5章」『図書館雑誌』41(3), 1948. 1, p. 96-97.
- 6) 藤田秀雄「社会教育の施策の展開」『社会教育』碓井正久編, 東京大学出版会(戦後日本の教育改革10), 1971. 2, p. 52-88.
- 7) 文部次官通牒「公民館の設置運営について」(1946年7月)「国立教育政策研究所ホームページ」
(https://www.nier.go.jp/jissen/book/h21/pdf/k_02.pdf)
- 8) 葉袋秀樹「戦後教育改革の検討過程における社会教育と公共図書館に関する議論—『教育刷新委員会会議録』と文部省関係報告書」『日本生涯教育学会論集』43, 2022. 9, p. 3-12.
- 9) 葉袋秀樹「図書館法の検討過程に関する座談会記録(1950年、52年、65年、71年)の分析」(2021年度春季自主的研究発表 2021. 4. 30)
(<http://hdl.handle.net/2241/0002001178>)
- 10) 細谷重義編『図書館雑誌総索引: 1946(昭和21)年—1983(昭和58)年』日本図書館協会, 1987. 10, 651p.