

## 「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準（案）」（1972-1973）

葉袋秀樹

筑波大学名誉教授

qzw04141@nifty.com

### 抄録

1971年～73年に社会教育審議会社会教育施設分科会図書館部会で「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準（案）」が検討され、部会報告と文部省が整理した分科会報告が作成されたが、公示されなかった。本研究の目的は、このうち、部会報告の内容を明らかにすることである。関連文献を調査した結果、部会報告について、図書館の必置の考え方等の5点が修正されたが、一部を除いて、数値目標は修正されなかったこと、検討方法には公民館基準や1967基準案に言及していない等の特徴があることが明らかになった。

## 1. 研究の目的と方法

### 1.1 研究の背景

公共図書館は、住民に資料や情報を提供する社会教育施設である。図書館法では、2008年の改正まで、文部大臣は、図書館の健全な発達を図るため、公立図書館の設置及び運営上望ましい基準（以下、「望ましい基準」という）を定め、公示することが定められていた。

わが国では、1950年の図書館法制定以来、長年、文部省によって「望ましい基準」が公示されないことが批判されてきた。1967年6月に社会教育審議会（以下、「社教審」という）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」（以下、「1967基準案」という）が社教審に報告された。これは、社教審から文部大臣に報告され、1967年7月、文部省社会教育局社会教育課長名で「公立図書館の設置および運営に関する基準」についての社会教育審議会の報告が、都道府県教育委員会社会教育課長宛てに内簡として送付されたが、大臣告示は行われなかった。

1971年10月、社教審施設分科会のもとに図書館部会<sup>1)</sup>が発足し、「望ましい基準」について審議を行い、1972年9月基準案を分科会長に報告した。この案は、文部省による整理を経て、分科会で承認された。1973年8月の社教審総会で、文部省社会教育局社会教育課長の「説明不足の点があるので解説をつけたい。解説を施設分科会にはかる」という提案が了承され、基準案は承認された。しかし、その後、解説は書かれず、基準は公示されなかった（以下、図書館部会が作成した案を「部会報告」、文部

省による整理を経て、分科会で承認された案を「分科会報告」という）。なお、関係者の所属は1971～73年当時のものである。

### 1.2 研究の目的

本研究の目的は、基準案が公示されなかった理由を明らかにするために、1971年～73年に検討された部会報告の内容を明らかにすることである。

### 1.3 研究の方法

文献研究を行う。関連する記事を網羅的に収集し、上記の観点から分析を行う。そのため、3つの研究課題を設定する。①検討の経過はどのようなものであったか、②検討の内容はどのようなものであったか、③部会報告の内容はどのようなものであったか。

基準案の策定経過と内容に関する学術論文は存在しない。前川恒雄（日野市立図書館長、社教審社会教育施設分科会委員）は、1973年と1983年に、検討経過、部会報告の修正、社教審総会での審議の概要について報告している。裏田武夫（東京大学教育学部教授、図書館部会長）は、1974年に、審議経過の概要、基準案の要点等について報告している。武田英治（神奈川県教育長、社教審委員）は、1980年と1993年に、社教審における審議の状況について報告している。全国公共図書館協議会（全公図）の北日本委員会は、1973～74年度に、「公立図書館の振興方策—「望ましい基準（案）」に関連して」に関する研究を行い、1974年度は職員と施設について、分科会報告と関連させつつ検討している。分科会報告について、江袋文男（埼玉県立熊谷図書館長、専門委員会委員）

の助言を得て、報告書で江袋の解説を紹介している。

## 2. 検討の経過

### 2.1 検討の背景と組織

1971年4月に社教審答申「急激な社会構造の変化に対処する社会教育のあり方について」が発表され、これを受けて、「望ましい基準」が検討されることになった。裏田は「社会教育の各分野が洗い直され、整備・拡充の方策が練られることになった」と述べている。

1971年10月に、社教審社会教育施設分科会（吉武泰水会長）の部会として、図書館部会が発足し、施設分科会委員4名と専門委員8名から構成された。

施設分科会委員は次の4氏である。吉武泰水（東京大学工学部教授）、松原治郎（東京大学教育学部助教授）、西平重喜（統計数理研究所附属統計技術員養成所長）、前川恒雄（日野市立図書館長）。

専門委員は次の8氏である。裏田武夫（東京大学教育学部教授）、江口清次（都立日比谷図書館副館長）、江袋文男（埼玉県立浦和図書館長）、小野泰博（図書館短期大学助教授）、叶沢清介（日本図書館協会事務局長）、河野治郎（小田原市立図書館長）、佐藤仁（横浜国立大学助教授）、津田良成（慶応大学教授）。

### 2.2 前川恒雄の報告

その後の経過に関する前川の報告をまとめると、次のとおりである。

裏田が委員長に互選され、吉武と前川は常時委員会に出席した。1972年9月に基準案が完成し、施設分科会長に報告した。

「この報告は「告示とするためにどうしても必要な語句の訂正があればするかも知れない」という諒解の下で、このまま基準となると思われた。少なくとも委員会のメンバーはそう受取っていた」

部会報告は文部省によって修正され、1973年4月に吉武、裏田、前川に示された。「ほとんど全面的に書き改められたものであった」ため、「私たち三人は、こんなに変わってしまった責任はもてないと思いつつも、「図書館のためになるように、最善の努力をしよう」という吉武会長の意見で、この文部省案の中のどうしても訂正してもらわなければならない点を

申し入れし、訂正してもらった。」

「私たちの力不足で訂正できなかった点もいくつかある。」訂正できなかった点で最も重大なものは、部会報告の中の「基本的態勢」と「サービス網」の考え方が入らなかったことである。」これは「部会報告」の基本であり、「これなしには年間増加冊数、職員数、分館の規模などの数字の意味がわからなくなるものである。とにかく何とか文部省案に手を加えて施設分科会に提出され、分科会で承認された。

7月の社教審総会では、一応承認されたが、都道府県教育長協議会第2部会（社会教育担当）の意見も聞くことになった。同部会では、文部省社会教育課長から「この基準には説明不足の点があるので解説をつけたい。解説を施設分科会にはかる」という妥協案が出された。8月の社教審総会では、社会教育課長の提案が了承され、分科会報告は承認された。

### 2.3 武田英治の報告

武田は、分科会報告は、7月の社教審総会で、いったん承認を保留されたと述べている。そして、第2部会は、「望ましいあり方としてはおおむね賛同したが、公立図書館については、専門職員の設置数その他、現実には段階的な配慮を必要とする点もあること等から、公立図書館の場合は、これを大臣告示とすることについては、慎重に取扱ってほしい旨文部省に対し要望した」ことを明らかにしている。なお、北日本委員会の報告では、第2部会で積極的に賛成したのは4県のみであった。

武田は、8月の社教審総会では、分科会報告が原案どおり承認されたこと、そのことを明記した文献はほとんどないことを明らかにし、公示が行われなかったのは第2部会の結論のためであると述べている。

### 2.4 裏田武夫の報告

裏田は、1974年に、分科会長への報告後の経過については「私など専門部会のメンバーには、その後の経過についてはまったく知らされていない」と述べているが、「やがて解説も出されると聞いている」と述べ、北日本委員会も「現在施設分科会において作成中である」と報告している。

## 3. 検討の内容

### 3.1 基準案の構成

部会報告は、1. 趣旨、2. 基本的態勢、3. 市町村立図書館（①～⑤）、4. 都道府県立図書館（①～⑧）からなり、条文形式を取っていない。分科会報告は、第1章総則（第1条～6条）、第2章市町村立図書館（第7条～14条）、第3章都道府県立図書館（第15～22条）からなり、3章に分かれ、条文形式に整理されている。

### 3.2 委員会の考え方

裏田は、委員会の考え方の基本として8点、基本的態勢として5点を挙げている。

委員会の考え方の基本は次のとおりである。

- ①国が国民に対して図書館サービスのビジョンを平明に示すべきものであるため、「するものとする」などのスタイルを改め、国民が具体的イメージを得られるよう平明直截な表現を取るべきである。
- ②日本の公共図書館の最低基準は、諸外国の基準と比べてきわめて低いいため、できるだけ先進国の水準に近いものにすべきである。
- ③全国を図書館サービスでおおう全国的な態勢を明確にした上で、市町村立図書館と都道府県立図書館の責任の分担を明らかにする。
- ④すべての住民が図書館を持つことが、望ましい基準の直接目標と考える。その上で、整備の水準や方法等の問題がでてくる。
- ⑤現代のように社会の変動が激しい社会では、基準は5年位を目標とし、一定期間ごとに改正すべきである。
- ⑥質的基準と量的基準を織りまぜた形とするが、量的基準では、先進地方自治体の努力に上限のワクをはめることにならぬよう配慮する。
- ⑦従来手の廻らなかつた科学技術分野についても、何らかの形で基準を設ける（結果的に、種々の理由で見送られた）。
- ⑧国内で出版される主要な図書はすべてが少なくとも都道府県単位で利用できるようにしたい。

基本的態勢は、①すべての国民に対する市町村立図書館のサービスとサービス網の確立、②都道府県立図書館による主要な出版物すべての保存、参考業務、市町村立図書館支援、③都道府県立図書館と市町村立図書館の相互協力・連携、④専門職員制度の確立、待遇改善、継続的・計画的研修、⑤専門職員の見識と責任による資料の選択・整理・配置の5項目である。

①については、「すべての国民は、その居住する市町村によって設置される図書館の直接的サービス圏におかれるべきである、市町村立図書館のサービス網は「本館・分館・移動図書館からなるサービス組織の総体」で、「分館は、図書館から最も遠い住民でも1.5km以内から来館できるよう配置する」と定めている。④については、「職員採用にあたって専門的職員の資格をもつ有能な人材を求めるよう努力すべきである」と述べている。

前川は、裏田が作成した基準の文案は「図書館のあるべき姿を簡潔に書いた名文で、図書館史にのこる文献になった」と評している。

### 3.3 数値目標

次の数値目標が示されている。

- ・市町村立図書館に関して  
分館までの距離と分館の蔵書冊数（一定数値以上）  
年間貸出冊数、貸出登録人員（対人口比）  
年間増加冊数（市立図書館は対人口比、町村立図書館は一定数値以上）  
職員数（市立図書館は対人口比、町村立図書館は一定数値以上）  
分館施設規模（人口段階別）
- ・都道府県立図書館に関して  
蔵書数、年間増加冊数、職員数（一定数値以上）

前川は数値目標について解説している。前川が市町村立図書館について考えた基準は、『市民の図書館』の「年間増加冊数：人口の8分の1」の基準であった。この基準と「公立図書館の最低基準」や1967基準案との根本的な相違は、人口の大小に関係なく、人口に対する比率が一定で、人口の増加によって比率が通減しないことである。かつては、一市町村には一図書館と考えられていたが、図書館は分館を含む一つのシステムであるため、大規模な市には数館の図書館が必要で、人口規模に比例した基準が必要である。

施設については、当時図書館システムの例が少なかったため、分館の規模や数を示すことは非常に困難であったとのみ述べている。

北日本委員会の報告によれば、職員と施設の数値目標に関する江袋の解説は次のとおりである。職員の数値目標は、「我国の現状をふまえながらイギリス等先進諸外国の職員数値を

参考としたもの」である。都道府県立図書館の職員数は、地方交付税の積算根拠である標準団体（人口規模 170 万）について定めたもので、専門的職員数は人口 35,000 人に 1 人を基準としている。市町村立図書館の職員数は、「諸外国の都市を参考として、現在の我国の経済状況などを配慮」したものである。

施設規模の数値目標は、「明示した数値を上回る施設や職員を現に有している図書館の場合、その数値が示されることによって、種々不都合な問題が生ずる恐れのあることなども考慮して詳細な数値の表現を省いたもの」である。裏田も、都道府県立図書館の施設について、「量的基準が逆効果を生じかねないので、とくに挙げず、考え方を示している」と述べている。

#### 4. 部会報告の内容

部会報告について、分科会報告で修正された点（文部省によって修正された点）、修正されなかった点、検討方法の特徴の 3 つに分けて検討する。

##### 4.1 分科会報告で修正された点

###### ①断定的な表現

部会報告の「ねばならない」「べきである」「必要である」等の断定的な表現は、分科会報告では、「するものとする」等の表現に修正されている。武田は、部会報告の文言に上記のような激しい字句が用いられていることを指摘している。

###### ②市町村立図書館必置の考え方

部会報告の「すべての国民は、その居住する市町村によって設置される図書館の直接的サービス圏におかれるべき」という条文は、分科会報告では、「第 2 条 市町村は、(中略)図書館、図書館の分館、自動車文庫等を設置し、その運営に努めるものとする」に修正されている。

部会報告の条文は、公立図書館は任意設置であることを定めた図書館法の規定を越えているため、図書館の設置は努力目標に修正されたものと考えられる。

###### ③市町村立図書館分館の配置基準（利用圏）

部会報告の「すべての国民は、その居住する市町村によって設置される図書館の直接的サービス圏におかれるべき」という考え方と、「分館は(中略)1.5 km 以内から来館できるよう配

置する」という図書館までの距離に関する数値は削除されている。

サービス網については、「市町村は、(中略)図書館、図書館の分館、自動車文庫等を設置し」に修正され、分館を設置する場合の人口規模（10,000 人、15,000 人、20,000 人、25,000 人、30,000 人）と対応する施設の規模を示している。「1.5km 以内」の数値が全国的基準の数値目標として適切か否かは検討の必要がある。

###### ④貸出・登録の数値目標

部会報告には市町村立図書館の年間貸出冊数、貸出登録人員の数値目標が示されている。これは利用に関する数値目標で、分科会報告では削除されている。1967 基準でも利用に関する数値目標は示されていない。

###### ⑤都道府県立図書館の全出版物収集の考え方

分科会報告では、この考え方は削除されているが、それを反映する年間購入冊数の数値目標は修正されていない。この考え方が全国的基準として適切か否かは検討の必要がある。

#### 4.2 分科会報告で修正されなかった点

##### ①施設に関する数値目標の欠如

部会報告では、分館以外の施設規模については、考え方のみを示し、数値目標は示していないが、この点は修正されていない。1967 基準案は、蔵書数、年間購入冊数、新聞種数、雑誌種数、職員数、施設面積の 6 項目を示していた。資料と職員の数値目標を示しているのに、施設の数値目標はなぜ示せないのかについて、より明確な説明が必要である。

##### ②人口と数値目標の関係

部会報告の図書館資料、職員、分館施設規模に関する数値目標は修正されていない。市立図書館では、人口比例の数値が示されているが、人口段階別ではない。都道府県立図書館と町村立図書館では、一定数値以上の数値目標が示されており、人口比例の考え方が見られない。

人口段階別ではない人口比例の考え方、一定数値以上の数値目標の考え方が妥当かどうか検討の必要がある。

#### 4.3 検討方法の特徴

##### ①公民館基準との関係

1959 年に「公民館の設置及び運営に関する基準」が制定されており、それとの関係を考慮する必要があると考えられるが、全く言及されていない。

## ②1967 基準案との関係

1967 基準案は社教審から文部大臣に報告されている。これを基礎として、新たな基準案を検討することが考えられる。前川は1967 基準案を批判しているが、裏田は言及していない。

## ③数値目標の根拠とその説明

前川は市町村立図書館の年間増加図書冊数の考え方について、裏田は都道府県立図書館の年間増加図書冊数の考え方について、江袋は市町村立図書館と都道府県立図書館の職員数の参考資料について言及しているが、内容の説明は行っていない。

数値目標の根拠が体系的、具体的に説明されていない。江袋の解説は全公図の報告書での紹介にとどまり、知られていない。数値目標を示すのであれば、根拠を体系的、具体的に説明すべきである。

また、江袋は、都道府県立図書館の職員数は、地方交付税の積算根拠である標準団体(人口規模170万)について定めたものであると述べているが、前川と裏田は述べていない。

## 4.4 まとめ

以上のように、分科会報告では、部会報告について、5点が修正されたが、分館までの距離、貸出・登録の数値目標以外の数値目標は修正されなかったこと、検討方法には、公民館基準や1967 基準案に言及していないこと等の特徴があることが明らかになった。

## おわりに

本研究では、基準案検討の経過と部会報告の特徴及び分科会報告との相違点について検討した。基準案の内容と問題点については、今後明らかにしていきたい。

## 注

- 1) 「文部省だより 社会教育施設分科会の状況」『社会教育』27(5), 1972. 5, p. 54-55.

## 参考文献

- 1) 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.
- 2) 前川恒雄 『移動図書館ひまわり号』筑摩書房, 1988, p. 170-174.
- 3) 裏田武夫 「公共図書館発展の活路を求めて

一望ましい基準作成の経過」『丸善ライブラリーニュース』97, 1974. 3-4, p. 956-957.

- 4) 「北日本地区委員会報告」全国公共図書館協議会『研究調査報告書』昭和48年度、1974, p. 1-20.
- 5) 「北日本地区委員会報告」全国公共図書館協議会『研究調査報告書』昭和49年度、1975, p. 1-22.
- 6) 武田英治 「図書館法の諸問題」『図書館法研究—図書館法30周年記念・図書館法研究シンポジウム記録』日本図書館協会, 1980, p. 29-70.
- 7) 武田英治 「『図書館と私』—図書館界との係わりから」『一夏会報』43, 1993. 12, p. 6-16.

---

本稿は、日本生涯教育学会第35回大会自由研究部会VI(国立教育政策研究所社会教育実践研究センター, 2014. 11. 23) 発表資料を2014. 12. 10付けで修正・加筆したものです。