

「公立図書館の設置および運営の基準案」(1967)

葉袋秀樹†

† 元筑波大学

qzw04141@nifty.com

抄録

本研究の目的は、1967年に作成された「公立図書館の設置および運営の基準案」がなぜ公示されなかったかを明らかにすることである。関連文献を調査した結果、その原因は、この基準の告示に対して、大蔵省と自治省の理解が得られなかったことにあることが明らかになった。これによって、トップレベルにある都市部の図書館の現状を上回る高いレベルの数値目標を「望ましい基準」で定めることは行政上困難であることが明らかになった。

1. はじめに

1.1 研究の背景

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「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準」(以下、「望ましい基準」という)が制定されないことが批判されてきた。

1967年、文部省社会教育審議会(社教審)社会教育施設分科会小委員会で「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)が作成されたが、大臣告示されなかった。その理由について、小川剛は「図書館関係者の間での不評そして行政内部での反対にあって」¹⁾と述べているが、前田章夫²⁾、日本図書館協会(日図協)の検討チーム³⁾は、告示されなかった理由を述べていない。

1.2 研究の目的

本研究の目的は、1967基準案がなぜ公示されなかったかを明らかにすることである。そのために、この基準案と基準案に関する議論の内容と問題点を分析する。これまで、1967基準案に関する学術論文は発表されていない。

1.3 研究の方法

研究方法として文献研究を行う。関連記事を網羅的に収集し、『図書館雑誌』『社会教育』の掲載記事を詳しく調査する。次の5つの研究課題を設定し、上記の観点から分析を行う。1967基準案について、①どのような経過で検討されたのか。②どのような内容であったのか。③委員会によってどのような説明が行われたのか。④図書館職員によってどのような議論が行われたのか。⑤なぜ公示されなかったのか。

2. 1967基準案検討の経過(研究課題①)

2.1 小委員会の設置まで

1955年に、小林重幸が日本の公共図書館の現状の分析を行い、『図書館学会年報』に発表している⁴⁾。

1960年代の「望ましい基準」の検討に至る経過と検討の経過については小林重幸⁵⁾と蒲池正夫⁶⁾が報告している。

1963年7月、日図協公共図書館部会幹事会で「公立図書館の最低基準」(以下、「最低基準」という)の再検討の必要が問題となり、1963年度事業で最低基準の検討と望ましい基準の研究を行うことになり、「行政に関する委員会」(行政委員会)(委員長：蒲池正夫熊本県立図書館長)を設けて、調査と研究を開始した。

蒲池は、1963年8月の公共図書館部会幹事会、都道府県立・指定都市立図書館長会議で、公共図書館の現状について報告した。日本の公共図書館のうち、最低基準を満たしていたのは11%に過ぎないという低水準にあった。

社教審施設分科会委員に小林公共図書館部会長が参加し、1963年秋の第1回会合で、公立図書館の最低基準検討の必要性を述べ、全委員の賛同を得て、国庫補助対象館という立場から検討するよう、社教審の「発意の形で」文部省に要望することになった。

文部省では、要請に応じて、1963年10月、同部会内に、公共図書館職員、学識経験者等からなる小委員会を設け、「公立図書館の基準」について検討を開始した。

委員長は中村祐吉(大阪府立図書館長)⁷⁾、委員は、蒲池正夫(熊本県立図書館長)、小林重幸(滋賀県立図書館長)、裏田武夫(東京大学)、武田虎之助(鶴見女子短大)ほかで、1965

年春から石塚正成（図書館短大）が加わり⁸⁾、1966年8月頃、叶沢清介（日図協事務局長）が加わった⁹⁾。

2.2 小委員会における検討の経過

最初、最低基準の改正について検討したが、水準の引上げが困難であるため、1964年から望ましい基準について検討することになった。

1965年に「公立図書館の基準（案）」¹⁰⁾が作成され、1966年に「一委員の試案草稿」¹¹⁾が作成され、図書館関係団体に送付された。9月に「公立図書館の設置および運営の基準案」が作成され、各図書館に送付された。

1967年3月、小委員会が作成した1967基準案が施設分科会で承認され、6月に社教審総会に報告され、会長から文部大臣に報告された。この案は『図書館雑誌』3月号に掲載され¹²⁾、同じ号に蒲池の報告記事が掲載された。

2.3 まとめ

1950年代から、一部の県立図書館長によって、日本の公立図書館の実態調査が行われ、それをもとに基準の制定が要請された。要請したのは、日図協公共図書館部会の役員、県立図書館の館長であった。基準案は社教審で承認され、文部大臣に報告された。

3. 1967 基準案の内容と説明

3.1 1967 基準案の内容（研究課題②）

(1) 基準案の構成と数値目標

1（趣旨）、2（設置）、3～5（活動内容）、6（資料）、7（職員）、8（施設）、9（設備）の9項目からなるが、条文形式ではない。数値目標は、資料（蔵書数、年間購入冊数）、職員（専門的職員、その他の職員）、施設（建物の延面積）の3分野5項目の事項からなり、都道府県立、市（区）立、町村立各図書館に分かれている。

(2) まとめ

資料、職員、施設の3分野の数値目標が示され、市（区）立3分野、都道府県立1分野（資料）について、人口増加に伴い、比率が逡減する方式で示されている。

3.2 1967 基準案に関する説明（研究課題③）

(1) 委員会

1965年11月の全国図書館大会で、次のように基準案の要点の説明が行われている¹³⁾。①現時点で実現可能な望ましい基準である、②都道府県や指定都市には複数の図書館がある傾向にあるが、そのうち1館を中心的功能を持つ

ものとする、③ライブラリーシステムの考え方を取り入れる、即ち、人口10万人に最小限1館は設ける、④図書館法では明確でない都道府県立図書館の特定の任務を明確にする、⑤基本図書、専門職の数等について人口段階別の数字を示す。なお、②の「中心的功能」は後に「図書館相互の連絡調整を図る」に修正されている。1966年の大会でも討議されているが、1967年の森崎の投書に対する説明は行われていない。

(2) 日本図書館協会常任理事会

日図協は、1966年10月に、図書館職員18名、図書館3館の意見を掲載した小冊子¹⁴⁾を刊行している。『図書館雑誌』には、1967基準案に関するニュースや記事は少ない。基準案には委員の名簿は付されておらず、委員の氏名は全国図書館大会の記録における発言等から知ることができるだけである。蒲池の報告は、経過説明で、基準案の内容の説明ではない。文部省の担当者の解説も掲載されていない。基準案の内容の説明記事は掲載されていない。

(3) 日本図書館協会公共図書館部会

1963年以降、『公共図書館部会報告書』で、行政委員会の検討状況を報告し、基準案を掲載しているが、内容の詳しい説明は見られない。

(4) まとめ

『図書館雑誌』では、委員会や基準に関する情報提供や議論がきわめて不十分であった。

4. 議論の分析（研究課題④）

4.1 議論の概要

1969年までの1967基準案に関する主な文献には、山下栄（武庫川女子大学教授、元尼崎市立図書館長）（1965年11月）¹⁵⁾、図問研教宣部（1966年9月）¹⁶⁾、清水正三（中央区立京橋図書館長）（9月）¹⁷⁾、伊藤峻（大田区立蒲田図書館）（12月）¹⁸⁾、図問研委員会「声明」（1967年1月）¹⁹⁾、森崎震二（図問研事務局長）（3月）²⁰⁾、森耕一（大阪市立天王寺図書館長）（1969年7月）²¹⁾がある。『図書館雑誌』に掲載されたのは森崎の投書だけである。

4.2 図問研の声明

「日本の公共図書館の将来の発展にとって重大な障害となるという結論に達し」と述べ、次の3点を挙げている。

①基準作成の基礎である現状分析が示されていない。人口区分やデータの算出方法が不明確で、数値が相互に矛盾している個所がある。

「市区町村段階に独立館の設置を認めない（中略）、郷土の資料を都道府県立に集中する」という独断が見られる。

- ②先進的図書館の発展を阻害する怖れが強く、日本の図書館の水準を引き下げるのではないと思われる。「望ましい基準」による図書館発展の現実的な裏付けや見通しも明らかにされていない。図書館法第18条が定める基準の効用を改めて検討する必要がある。森崎は、「今の乏しい地方財政の下では、この案が全国的な水準を低い所へならしてしまいう重いローラーの役割を狙う[担う?]のではないのでしょうか」と述べている。
- ③都道府県立図書館に中央集権的な機能が与えられている。「市町村立図書館の資料の収集を調整する」という規定がある。森崎は、これについて、「かりに、ある市立が購入しようとする資料について、例えば、“それは止めてこれにしなさい”という事を県立が云えることになり、地域の利益と一致しない場合が起こる惧れがあります」と述べている。

4.3 その他の意見

山下栄は、今後の自治体財政の回復と図書館に対する関心の高まりを予想し、基準案を評価して、「この基準が公表されると相当の効果が表われるにちがいない」と述べている。

森耕一は、この基準案は、上位1割前後の図書館が合格するように定められている点の評価しつつ、貸出に関する数値目標が示されていないことを指摘し、それをもとに他の数値目標を組み立てることを提言している。

4.4 まとめ

批判的な意見は、東京都特別区等の図書館職員と図書館問題研究会の意見である。図問研委員会から声明が出されている。小委員会による説明や反論は行われていない。肯定的な意見として、山下の意見があり、数値目標に関する唯一の実証的な分析として、森の意見がある。

5. 公示されなかった理由（研究課題⑤）

中島俊教（文部省社会教育官）は、1967年11月の全国図書館大会で、「最低基準にも達していない図書館が非常に多いこと、それなのに、望ましい基準をつくることは、予算の裏付けからしても、大蔵省がなかなか納得しない」と説明し²²⁾、森耕一も『図書館雑誌』12月号の記事で、この発言をもとに、「大蔵省の了解を得

られず」と書いている²³⁾。『図書館雑誌』1971年11月号の「ニュース」では、「大蔵、自治省等との協議が進まなかったため基準として告示されるに至らなかった」²⁴⁾と述べている。

以上から、告示されなかった原因は、大蔵省、自治省の了解が得られなかった点にあることが明らかである。このことは、『図書館雑誌』の公共図書館関係記事と「ニュース」を丁寧に見れば、知ることができる。

ある文部省関係者によれば、「望ましい基準」は、文部省が制定するものであるが、予算や人員の変更を伴う場合は、大蔵省と自治省に対する協議が必要であり、両省の了解なしには告示できないという事情がある。協議は、案ができてから行うため、案ができてから、告示できなくなることがあり得る²⁵⁾。

このように、先進的図書館がごく一部にとどまり、全体の水準が低い場合は、図書館関係者が望む、トップクラスの図書館の数値を上まわる基準を定めることは困難である。したがって、「望ましい基準」の意義は、低い水準の自治体の水準を引き上げる点に求めざるを得ない。高い水準を求める都市部の図書館は、住民の支持と行政の理解に依拠して、都市部に必要な加算を求めることによって、高い水準をめざすべきである。

もし、1967基準案の検討経過の総括が行われていたら、その後の「望ましい基準」に関する議論に生かされていたであろう。「望ましい基準」に高い数値目標を求め続けることはなかったであろう。

おわりに

前川恒雄は、1967年7月に文部省社会教育局社会教育課が1967基準案を「内簡」として都道府県教育委員会に送付したことを紹介している²⁶⁾。

全国公共図書館協議会の北日本委員会は、1969年7月に社会教育局長名で都道府県教育委員会宛てに通知が出されていることを明らかにしている²⁷⁾。今回、文部科学省生涯学習政策局社会教育課に依頼して、この通知²⁸⁾を提供していただき、入手することができた。この時、地方交付税単位費用積算基礎が改正され、道府県分の図書館費が増加しており、それを機会に基準案の周知を図るとともに、館内市町村の「図書館奉仕網の拡充整備に格段のご努力を

払われるよう」依頼している。

「望ましい基準」について検討するには、まず、このような国の行政の仕組みを十分理解することが必要である。

注・引用文献

- 1) 小川剛「社会教育における条件整備の問題ー公共図書館における設置・運営基準の設定をめぐる」『日本教育学会年報』10号, 1981, p. 174.
- 2) 前田章夫「四章 図書館の基準、補助と評価」塩見昇, 山口源治郎編著『新図書館法と現代の図書館』日本図書館協会, 2009, p. 148.
- 3) 日本図書館協会図書館政策企画委員会望ましい基準検討チーム『図書館の設置及び運営上の望ましい基準 活用の手引き』2014, p. 6.
- 4) 小林重幸「望ましい基準の算定方法の研究」『図書館学会年報』2(6), 1955. 10, p. 5-14.
- 5) 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. 6, p. 286-288.
- 6) 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
- 7) 「昭和40年度事業報告」『公共図書館部会報告書』昭和40年度, 日本図書館協会公共図書館部会事務局, 1966, p. 3.
- 8) 「全国図書館大会記録 昭和40年度 熊本」『図書館雑誌』59(12), 1965. 12, p. 534-535.
- 9) 「協会通信ー常務理事会」『図書館雑誌』60(8), 1966. 8, p. 339.
- 10) 「公立図書館の基準(案)」『公共図書館部会報告書』昭和39年度, 日本図書館協会公共図書館部会事務局, 1965, p. 15-16.
- 11) 「公立図書館の望ましい基準について一委員の試案草稿」『公共図書館部会報告書』昭和40年度, 日本図書館協会公共図書館部会事務局, 1966, p. 76-80.
- 12) 文部省社会教育審議会施設分科会小委員会「公立図書館設置および運営の基準案」『図書館雑誌』61(3), 1967. 3, p. 130-132.
- 13) 注8の文献.
- 14) 日本図書館協会『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会)に対する諸意見』1966, 24p.
- 15) 山下栄「図書館の基準」『図書館界』17(4), 1965. 11, p. 101.
- 16) 図書館問題研究会教宣部「再び「望ましい基準」について」1996. 9. 14, 2p. (『図問研会報』77号, 1966. 9, 別添)
- 17) 清水正三「望ましい基準の望ましいあり方についてー「一委員試案草稿」批判」『とうきょうのとしょかん』30, 1966. 9, p. 1-2.
- 18) 図書館問題研究会教宣部「討議資料 「望ましい基準」の問題点 東京支部 伊藤峻」1966. 12. 12, 6p. (『図問研会報』80号, 1966. 12に添付)
- 19) 図書館問題研究会委員会「声明」1967. 1. 11, 1p.
- 20) 森崎震二「いわゆる「望ましい基準」についてー図書館問題研究会の声明から」『図書館雑誌』61(3), 1967. 3, p. 106-107.
- 21) 森耕一『図書館の話』改訂版, 至誠堂, 1969, p. 286-287.
- 22) 「昭和42年度全国図書館大会 記録 石川」『図書館雑誌』61(12), 1967. 12, p. 600.
- 23) 森耕一「1967年回顧と展望 公共図書館界」『図書館雑誌』61(12), 1967. 12, p. 514-515.
- 24) 「新しい公共図書館基準作成へ」(『図書館雑誌』65(11), 1971. 11, p. 600.
- 25) 2015(平成27)年3月23日、文部科学省生涯学習政策局社会教育課の勤務経験者の方からご教示いただいた。
- 26) 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.
- 27) 「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. 4.
- 28) 「地方交付税にかかる社会教育関係の単位費用積算基礎の改正等について(通知)」(文社社第140号 昭和44年7月1日)
「図書館については、(中略)今後の社会的条件の変化[,]国民の教育水準の向上等に伴って図書館における個人学習の機会がますます増大することが予想されますので、」基準案の「趣旨をご理解のうえ、管内市町村の長および教育委員会ならびに公立図書館に対し当該基準案の周知を図り、管内の図書館奉仕網の拡充整備に格段のご努力を払われるようお願いします。」
地方交付税単位費用積算基礎が改正され、道府県分の図書館費で、吏員5人の増員(10

人→15人)、図書購入費1,000冊分の増加
(3,500冊→4,500冊)が行われている。
本稿の書誌データ(2015.7.20)

- ・葉袋秀樹「「公立図書館の設置および運営の
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(2015.7一部訂正)

訂正事項

- ・標題

運営に関する → 運営の

- ・p.54 左欄 上から9行目
及び → および
- ・p.54 右欄 上から7行目
夫⁶⁾ → 夫⁶⁾
- ・p.54 右欄 上から20行目
部会 → 分科会
- ・p.55 右欄 下から13行目
太田区 → 大田区
- ・p.56 左欄 上から12行目
[担う] → [担う?]
- ・p.57 右欄 上から23行目
昭和27 → 平成27