

公立図書館基準の検討過程における日本図書館協会の意見の特徴 改訂版

葉袋秀樹（筑波大学名誉教授）2017. 11. 15

qzw04141@nifty.com

【解説】

本稿は2017年度三田図書館・情報学会研究大会（慶應義塾大学，2017. 10. 7）で発表し、『三田図書館・情報学会研究大会発表論文集』2017年度（2017, p. 9-12）に掲載された同標題の論文（http://www.mslls.jp/am2017yoko/03_minai.pdf）に抄録を付し、本文を修正・加筆した改訂版（2017. 11. 15作成）です。末尾に主な修正点に関する説明を付してあります。

1. はじめに

1.1 研究の背景

わが国では、1960年代後半から、文部省のもとで「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準」の検討が開始された。1967年、1973年に基準案が発表され、1992年に「公立図書館の設置及び運営に関する基準」が局長名で通知され、2001年に「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準」、2012年に「図書館の設置及び運営上の望ましい基準」が大臣告示された（以下、この3つの基準を「1992基準」「2001基準」「2012基準」という）。

日本図書館協会（以下、「日図協」という）は、これらの基準案の検討過程で意見を発表している。筆者は、2012基準の数値目標に関する日図協の意見の特徴を明らかにしているが¹⁾、それ以外に関しては研究が行われていない。

1.2 研究の目的

本研究の目的は、3つの基準の検討過程における日図協の意見の特徴を明らかにすることである。2012基準は公立図書館と私立図書館の両方を対象としているが、ここでは公立図書館に関する規定のみを取り上げる。なお、2001年、2014年に日図協が作成した「活用の手引き」は、趣旨が異なるため除き、別に論ずる。

1.3 研究の方法

文献研究を行う。意見と関係文献を収集し、二つの方法を用いて分析する。

第一に、各意見について、6つの観点から分析する。①概要、②現行基準に関する説明、③基準案の評価、④数値目標、⑤図書館職員、⑥その他について分析し、基準案・基準の内容と

比較する。どのような案に対して、どのような意見が出され、どのように反映されたかを検討する。新しい基準を論じるには、現行基準検討の際の意見や現行基準の評価や活用度を振り返る必要がある。数値目標、図書館職員は最も関心が高いテーマである。

第二に、3つの意見を内容と検討方法について比較・検討する。検討方法については、時期による意見の変化、意見に関する説明の2つの観点から検討する。

2. 3つの意見の経緯

2.1 1991年の意見

日図協は理事の意見をとりまとめて1991年7月に文部省に提出し（以下、「1991意見」という）、同省担当課と1991年6月に意見交換を行い、1992年1月に懇談会を開催し、意見²⁾と後者の記録³⁾を『図書館雑誌』に掲載した。

2.2 2000年の意見

日図協は、1998年1月、図書館の基準のあり方を検討するワーキンググループを発足させた。座長は清水隆で、委員は関連委員会の委員からなり、図書館職員が多く、前半には糸賀雅児も委員である。日図協は2000年9月に意見⁵⁾を提出し、『図書館雑誌』に掲載した（以下、「2000意見」という）。

2.3 2009年、2011年、2012年の意見

日図協は、2009年10月、望ましい基準の検討における留意事項をまとめるため図書館政策企画委員会の下に望ましい基準検討チームを設置した。座長は座間直壯、発足時の委員は大橋直人、常世田良、山本宏義等で、常務理事が多い。

日図協は2009年12月と2011年4月に意見、2012年9月にパブリックコメントに対する意見を提出した（以下、「2009意見」「2011意見」「2012意見」という）。2012意見では「各分会、各委員会からの意見のとりまとめ」を行った。

2009意見は『図書館雑誌』に掲載した⁷⁾。2011意見は未公表である⁸⁾。2012意見は同協会のウェブサイトで公表した⁹⁾。3つの意見をまとめて基準と比較した記事¹⁰⁾が発表されて

いるが、本研究の範囲外であるため、除外する。

3. 3つの意見の内容

意見の結果は、基準案が修正された場合に記載する。

3.1 1991年の意見

(1) 概要

7項目からなる。「図書館奉仕の基本的なあり方についての考え方」、「地域館設置の基準」、職員の人事交流、「市町村立図書館の貸出冊数と職員・資料の数値との整合性」、児童サービスの意義、館長の司書資格を論じている。基準案全体について意見を述べるのではなく、重要と考える点を指摘している。

(2) 現行基準に関する説明

前の基準案に言及しているが、説明はない。

(3) 基準案の評価

評価できる点として次の3点を挙げている。

①「市区町村が図書館サービスに努める」ことを明文化したこと、②市町村立図書館の年間貸出冊数を「人口一人あたり4冊以上」とし、年間収集冊数を「開架冊数の5分の1以上」としたこと、③都道府県立図書館の役割として「市町村立図書館に対する援助」を明示したこと。

その上で、「問題も多い」「問題点を是正した上で、「基準」としてまとめられることを期待したい」「国の公立図書館振興に対する積極的姿勢を示すものとなるよう」「実現を強く期待している」と述べている。

(4) 数値目標

数値目標全体については述べていない。基準案で職員数に最低基準の数値を適用している点を「図書館法の趣旨をないがしろにするもの」と批判している。

(5) 図書館職員

人事交流、職員数、館長の司書資格に分かれており、専門職制度の項目がない。

基準案で提案している人事交流には批判的で、図書館勤務だけでは「広い知見」が得られないと受け取られるような考えには賛成せず、図書館への復帰の条件と「専門職制度の確立」を明示すべきと述べている。基準では、目的に「専門性の活用」が加わり、「計画的に」行うものとなり、交流先に「学校、社会教育施設」が加わった。

基準案で館長の司書資格を「望ましい」としているのに対して、最低基準から後退している

として反対し、懇談会では、司書有資格者「とする」にできないかと質問している。これ以前の基準案には館長の項目がなく、新設されたことには触れていない。

(6) 用語や表現の修正

7項目が一括記載されているが、説明はない。

「自動車文庫」等の4項目等が修正されている。

(7) その他の特徴

懇談会で、5～10年単位の数値の見直しの明記を求めている。

3.2 2000年の意見

(1) 概要

26項目で、前回の約4倍である。前回実現しなかった大臣告示をめざして、前回よりも力を入れていると思われる。

(2) 現行基準に関する説明

現行基準には言及していない。

(3) 基準案の評価

基準の策定は「積極的に評価する」が、内容は「付加的事項が目立つ」、「図書館機能の基本部分が曖昧」であるため、「基本機能の記述を明確にすべきである」、自己点検・評価はきわめて重要であり、日協協も「これに資する取り組み」を行うと述べている。

(4) 数値目標

基準案で、「数値目標」の例を基準本文から除き、「参考資料」としているのに対し、「参考資料」の位置付けを本文に記載し、1992基準の数値を引き上げた最低「国民一人当たりの年間貸出冊数8冊」と都道府県立図書館の収集冊数に関する数値目標の記載を求めている。

(5) 図書館職員

専門職制度等の用語は見られないが、基準案で、「十分な数の専門的職員」の配置が「望ましい」としているのに対し、「配置する」への修正を求めている。基準では、項目が独立し、「必要な数の専門的職員を確保するものとする」に修正された。

基準案で、専門的職員の人事交流「に努める」としているのに対し、「にも配慮する」への修正等を求めている。

館長の項目はあるが、司書有資格者が「望ましい」とする案に対する意見が見られない。

(6) 用語や表現の修正

この意見から、用語や表現の修正は個別に記載されている。「地方分権の精神」から、都道府県による「指導・助言」の「援助・助言」へ

の修正を求めている。

(7) その他の特徴

基準の有効期間や随時改訂の必要性の明記を求めている。県図書館協会と同様に、日図協の役割の位置付けを求めている。

図書館の共同設置は、この基準の特徴であるが、疑問を示している。

図書館協議会は、1992 基準で規定されているが、「設置する」への修正等を求めている。

都道府県立図書館による資料の物流の強調を求め、基準では「資料の搬送の確保にも努めるものとする」と修正された。

基準案にない考え方を示している。住民のボランティア活動一般の支援、人事交流の交流先としての議会図書室、自治体の情報公開に果たす図書館の役割、準用方式への批判である。

3.3 2009 年、2011 年、2012 年の意見

(1) 概要

2009 意見は 12 項目、2011 意見は 5 項目、2012 意見は 29 項目である。2009 意見と 2011 意見の多くの項目が 2012 意見に統合されているが、すべてではない。2012 意見はパブリックコメント案に対するものであるため、2012 意見を基本とし、他の意見も含めて捉える。全体では、重複分を除いても前回よりも増えている。

基準全体について意見を述べている。記述を追加し、規定の詳細化を求める意見が多い。一部に重複があり、十分整理されていない部分がある。項目数や文字数は増えているが、新しい内容は少ない。

(2) 現行基準に関する説明

現行基準には言及しているが、説明はない。

(3) 基準案の評価

新基準の策定に「期待をかけてきた」、基準案は、協会が提出した意見に対し、「真摯に受け止められ多くの部分で原案に反映されている」ことに感謝したいと述べている。

(4) 数値目標

筆者は、日図協は 4 項目で数値目標の記載を求めていること、基準に「数値目標を含めるといふ実行不可能と思われる要望を行いつつ、数値目標が除かれた背景には触れていない」ことを明らかにし、「各図書館による評価項目の設定や数値目標の設定を必要と考えていないのではないか」という疑問を示している¹⁾。

(5) 図書館職員

専門的職員については、2009 意見では、「司

書有資格者を」「確保する」であるが、2012 意見では、「司書職の制度化、専門性を高める人事管理」「継続的に図書館業務に専念できる人事管理」と述べており、「専門職制度」の用語が見られない。

人事交流に対して、「不要。資質・能力向上を図る方法は人事交流以外にも」と述べている。

館長については、2009 年意見では、「司書有資格者を配置する」であるが、2012 意見では、司書資格を含め、館長に関する項目がない。

(6) 用語や表現の修正

都道府県による「指導・助言」「連絡・調整」の修正を求める意見は見られない。

(7) 国の役割

新たに「国(政府)の役割について明確に言及する」こと、「国としての具体的な施策、事業を明らかにする」ことを求めている。

(8) 指定管理者制度

「設置者が管理することが原則である」ことを明確にすることを求め、公立図書館の適切な管理運営に対する設置者の責任を明確に示すことを求めている。基準では、新項目が設けられ、後半の趣旨は概ね実現した。

(9) その他の特徴

5 年間隔程度の見直し、図書館協議会の開催頻度と管理運営の基本に関する意見聴取、都道府県立図書館による高度で専門的な調査研究を求めている。

4. 3つの意見の特徴

4.1 内容

(1) 概要

1992 意見には、基本的な点を点検し、問題点を指摘する姿勢が強く、2000 意見には、基本を確認し、新しい視点を提供する傾向が見られ、2012 意見には、全体について詳しい規定を求める傾向が強い。2009 意見は、2000 意見よりも項目は少ないが、基本的な事項に絞って意見を述べている。現在の最大の関心は、数値目標、図書館職員、指定管理者制度にあると考えられる。

(2) 数値目標

①数値目標制定の可能性

2001 基準の段階では、ワーキンググループ委員は、基準で数値目標を示すことが不可能であったことを理解していた⁶⁾。2012 基準の段

階では、日図協関係者が、数値目標を定めることが不可能であることを理解していたかどうかは明らかでない。

数値目標の制定を求める意見は、数値目標の制定が可能であるかのような印象を与え、これからの図書館の在り方検討協力者会議や文科省に対する不満を醸成する可能性がある。

②「目標基準例」の理解

「目標基準例」は、各図書館が「参考に」して、数値目標を定めるものである。「目標数値を挙げる」という意見は、数値目標そのものを示すことを求めており、趣旨が異なる。

(3) 図書館職員

専門的職員については、1992 意見で「専門職制度」の表現を用いているが、2000 意見で「専門職員を配置する」となり、2012 意見では「継続的に図書館業務に専念できる人事管理」等を挙げているが、内容は説明されておらず、具体的な記述に関する意見が見られない。

人事交流については、2012 意見で「不要」と述べており、詳しい説明と代案が必要である。

館長については、2000 意見には館長の司書資格に関する記述がなく、2012 意見には館長の項目がない。

(4) 新しい意見

2000 意見に見られる。次の基準に生かせる意見があることが望ましい。

4.2 検討方法

(1) 時期による意見の変化

①意見内容の継続的分析

以上のように、意見の内容は時期によって変化している。意見によって基準案が修正されている場合もある。本研究のような、意見の内容の継続的な分析が必要である。

②現行基準と関連する議論の分析

現行基準に関する言及はほとんど見られない。基準の活用状況を確認しなければ、どの程度の労力をかけるべきかも判断できない。

公示後の一定年数が経過した段階での基準に対する評価や意見が見られず、告示後に認識されたことが示されていない。

1992 意見では、館長の司書資格を「望ましい」とする案を批判している。その後、この規定が現状の改善であることを指摘する意見⁴⁾が出されているが、日図協は特に意見を明らかにしていない。結果として文部省の意図が日図協によって説明されず、批判だけが残っている。

(2) 意見に関する説明

①意見の根拠

意見は示されているが、その根拠となる説明や分析は見られない。図書館協議会について「年6回以上の開催に努める」、人事交流について、「資質・能力向上」にはほかに方法があると述べているが、説明はない。

②意見の変化の理由

意見の変化の理由の説明が必要である。

都道府県立図書館による「連絡調整」には、1992 意見で「連絡・協議」への修正を求めていたが、2000 意見では言及せず、2012 意見では認めている。都道府県による「指導・助言」には、2000 意見では「援助・助言」への修正を求めたが、2012 意見では言及していない。

人事交流には、1992 意見では批判的で、大幅な修正を求め、2001 意見では一部修正を求めたが、2012 意見では「不要」としている。

「連絡調整」以外は若干の説明が行われているが、より詳しい説明が必要である。

③法律等との関係

2000 意見、2012 意見には法律の規定を超える内容を求める意見がある。このような意見は、法律の規定を超える基準を定めることが可能であるという誤解を招く恐れがある。

④行政の環境

内閣の方針等の行政の環境の解説がないため、基準の検討がどのような制約のもとに行われているのが分からない。このため、文部省や委員会に対する不信感が生ずる可能性がある。

5. まとめ

5.1 意見の内容と研究方法

意見の内容については、基準案とその背景の理解に疑問がある項目（数値目標）、具体的な記述が不十分な項目（図書館職員）、説明や代案の提示が十分でない項目（人事交流）があることが明らかになった。

検討方法については、時期によって意見に変化が見られ、継続的な分析が必要であること、意見の根拠、意見の変化の理由、法律等との関係、行政の環境に関する説明が不十分であり、詳しい説明が必要であることが明らかになった。

5.2 詳しい検討と説明の必要性

基準に対する意見の提出は、日図協と基準案

を検討する委員会・会議や文部科学省との対話の場であり、意見を基に基準案の修正が行われることから見て、図書館の制度を正しく理解し、創造する上で非常に重要な機会と思われる。

全体として、検討と説明が不十分である。意を実現するには、それを裏付ける調査研究や理論が必要である。これを機会に図書館職員が図書館の制度と政策について学習するには、もっと詳しい検討と説明が必要である。

注・引用文献

- 1) 葉袋秀樹「「図書館の設置及び運営上の望ましい基準」の数値目標と日本図書館協会」『第61回日本図書館情報学会研究大会発表論文集』2013, p. 85-88.
- 2) 「資料」〈「公立図書館の設置及び運営に関する基準(案)」についての日本図書館協会の意見」『図書館雑誌』85(10), 1991. 10, p. 683-684.
- 3) 「文部省学習情報課と日本図書館協会役員との懇談会記録」『図書館雑誌』86(3), 1992. 3, p. 162-166.
- 4) 是枝英子ほか編著『現代の公共図書館・半世紀の歩み』日本図書館協会, 1995, p. 176. 「これは国庫補助を受けない図書館の館長についても対象としているわけで、大きな前進である。」
- 5) 日本図書館協会「生涯学習審議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)」に対する意見」『図書館雑誌』94(10), 2000. 10, p. 797-799.
- 6) 前田章夫「図書館法の活性化のために－『望ましい基準』の活用に向けて」『図書館雑誌』95(5), 2001. 5, p. 316-317.
- 7) 日本図書館協会「「図書館の設置及び運営上望ましい基準」策定についての意見」『図書館雑誌』104(2), 2010. 2, p. 106-107.
- 8) 日本図書館協会「「図書館の設置及び運営上の望ましい基準」策定についての意見(案)」2011. 4. 10, [1]p. 2013年9月14日に日図協事務局に依頼し、19日にファイルを受け取った。注1)の文献では使用していない。その後、同協会のウェブサイトには掲載されていない。(参照 2017-09-15)
- 9) 日本図書館協会「「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準(改正案)」についての意見」2012. 9, 8p. (<http://www.jla.or.jp/Portals/0/data/kenkai/20120921.pdf>) (参照 2017-09-15)
- 10) 座間直壯「「図書館の設置及び運営上の望ましい基準」をどのようにとらえ、どう活用するか」

『図書館雑誌』107(5), 2013. 5, p. 271-273.

〔抄録〕

日本図書館協会は、「公立図書館の設置及び運営に関する基準」(1992年局長通知)、「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準」(2001年大臣告示)、「図書館の設置及び運営上の望ましい基準」(2012年大臣告示)の検討過程で、基準案に対する意見を発表している。これらの意見は、これらの基準の内容を理解する上で重要であるが、これまで検討されていない。

研究目的は、基準案に対する日図協の意見の特徴を明らかにすることである。研究方法として、まず、3つの意見を6つの観点(概要、現行基準に関する説明、基準案の評価、数値目標、図書館職員、その他)について分析し、基準案・基準の内容と比較した。次に、3つの意見を内容と検討方法について比較・検討した。

主要な成果として、意見の内容では、基準案とその背景の理解に疑問がある項目(数値目標)、具体的な記述が不十分な項目(職員)、説明や代案の提示が十分でない項目(人事交流)があることが明らかになった。

検討方法では、時期によって意見に変化が見られ、継続的な分析が必要であること、意見の根拠、意見の変化の理由、法律等との関係、行政の環境に関する説明が不十分であり、詳しい説明が必要であることが明らかになった。

〔修正点〕

主な修正は次の2点です。

- ・「1.3 研究の方法」を加筆しました。
 - ・「5. まとめ」を加筆しました。
- その他、細かい表現を修正しました。