

# 「公立図書館の最低基準」(1950年)に関する議論の特徴

葉袋秀樹

元筑波大学

qzw04141@nifty.com

## 抄録

研究の目的は「公立図書館の最低基準」(1950)に関する議論の特徴を明らかにすることである。関係文献を収集し分析した結果、次の4点が明らかになった。①図書館法との関係については、5つの考え方を把握する必要がある。②達成率の低さについては1950年代の図書館活動を検討すべきであり、達成率の相違の原因として終戦直後の図書館事情が考えられる。③地方分権政策への対応、基準の早期の改訂の試みが必要であった。④議論の積み重ねが不十分である。

## 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、第19条で、国庫補助金交付の審査基準として「公立図書館の設置及び運営上の最低の基準」を定めることが規定されており、図書館法施行規則第2章「公立図書館の最低基準」が定められた。この基準は国庫補助金の交付の審査基準として活用されてきたが、2000年に削除された。約50年の間にこの基準について、基準を定める文部省、基準の達成に努め、基準の改善を求める公共図書館、地方分権・規制緩和を推進する行政関係者によって様々な内容の議論が行われてきたが、これまで、この議論の内容はまとめられていない。

### 1.2 研究の目的

本研究の目的は「公立図書館の最低基準」に関する様々な立場から行われてきた50年間の議論の特徴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。関連文献を網羅的に収集し時代別に整理し、次の4つの研究課題を設定する。①図書館法の規定とどのような関係にあるのか、②基準はどのように策定されたのか、③基準に対する議論はどのようなものか、④議論全体の特徴は何か。

## 2. 図書館法における最低基準と補助金

### 2.1 制定時の図書館法(1950)

1950年に制定された図書館法の規定を、社会教育法、博物館法の規定と比較すると、次のような特徴がある。

社会教育法、博物館法にも補助金に関する規定はあるが、補助金交付の条件は規定されていない。図書館では補助金を受けるための条件を図書館法第13条第3項と最低基準で規

定している。補助金はこれらの条件を満たした図書館に支出される。図書館法の補助金に関する規定は、社会教育法、博物館法よりも一定水準の達成を強く求めている。

### 2.2 補助金等の臨時特例に関する法律(1954)と図書館法改正(1959)

1954年に、図書館法第20、22条に代わるものとして、補助金等の臨時特例に関する法律が時限立法として制定された。補助金の対象範囲も改正され、国は施設費(建築費を含む)の一部を補助できるようになった。

1959年に上記の法律の条文の通りに図書館法が改正され、第20条第1項は「国は、(中略)図書館の施設、設備に要する経費その他必要な経費の一部を補助することができる」となり、第22条は削除された<sup>1)</sup>。

## 3. 最低基準の策定

### 3.1 最低基準の考え方

川崎繁(文部省社会教育施設課)は、図書館機能の中核的要件として、資料、職員、施設規模を挙げ、年間増加冊数、専門的職員数、建物坪数を最低基準の基本的要件とした。次に、数値を算定した順序と方法について、①各基準要件の平均値、②各都道府県、市町村毎の平均人口を算出し、③両者を組み合わせて代表的な図書館に当てはめる等の5点を挙げて、「基準に関する原則的な体系」や「基準算出の技術的方法」等残された課題は多いことを指摘している<sup>3)</sup>。

武田虎之助(文部省社会教育施設課)は、数値は、日本図書館協会(略称:日図協)主催の基準審議の委員会で決定した数字を基礎にしている、文部省内の審議の過程でも「館界の意向を尊重する建前で一貫している」と述べ<sup>2)</sup>、後に、当初の考え方について、公立

図書館の2/3ほどが国庫補助の対象館になるようにし、残りの1/3も逐次補助対象になるようにする考え方であったと述べている<sup>7)</sup>。

### 3.2 最低基準の概要

最低基準は、図書館法施行規則の第10条から第20条までで、第11条は「公立図書館の館長は、専任且つ有給の者でなければならない」と定め、第12～14条は都道府県・五大市、第15～17条は市区、第18～20条は町村について、それぞれ年間増加冊数、司書・司書補の数、建物の延坪数を定めている。人口で2段階に区分し、人口増加に伴い増加率が逡減する算定方法を示している。

## 4. 最低基準に関する議論の歴史

### 4.1 1950年代：図書館法改正運動

日図協は、1953年7月に図書館法委員会（後に図書館法改正委員会と改称）を設置し図書館法改正の検討を開始した。1953年9月の委員会の結果では「最低基準は一応現行のままでよい」とされ<sup>4)</sup>、1957年12月発表の「図書館法改正草案」では、第19条は、社会情勢の変化につれて改定の要望があるので、基本調査の上、別にまとめることとなった<sup>5)</sup>。最低基準の検討は行われていない。

### 4.2 1960年代

#### (1) 図書館法改正運動の意見

渡辺正亥（新潟県立図書館長）は、1961年に、最低基準が10年間そのままになっていたのは、「図書館法が改正されるときに一緒に最低基準も変わるだろうと期待していたからだ」と述べている。宇井儀一（神奈川県立図書館長）は、1962年に、奨励的補助金の場合、基準は省令で定めて、客観的状況の変化に対応して操作し易いようにしておく方がよいと指摘している<sup>6)</sup>。

#### (2) 最低基準に関する意見

清水正三（中央区立京橋図書館長）は、1963年に、最低基準について「職員の数では非常によいが、図書の年間増加が非常に少ない」「基準改正の時には年間増加冊数をぜひ考慮すべきだ」と述べ、「最低基準はレポートを尊重してやってもらいたい」と述べている。

#### (3) 日図協公共図書館部会の取り組み

小林重幸（滋賀県立図書館長）<sup>7)</sup>と蒲池正夫（熊本県立図書館長）<sup>8)</sup>の報告がある。1963年7月の日図協公共図書館部会幹事会で最低基準の再検討が問題となり、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」を設け、調査と研究を続けた。

当時は、最低基準の改訂に対する要望が強かった。最低基準のみが示されていたため、図書館側では、最低基準を設置・運営上の唯一の基準と誤解し、予算接衝上の手段として利用している図書館も多かった。

最低基準に対しては、基準が低いため、予算要求が通らないという大図書館側の声と、基準が高いため、国庫補助をもらえないという小図書館側の声があった。1963年度で、最低基準を満たしている図書館は、全国公立図書館の11%にとどまっていた。最低基準の改訂の目標は、国庫補助金の対象となる図書館を増やすことであった。

#### (4) 社会教育審議会の取り組み

1963年秋、社会教育審議会社会教育施設分科会で最低基準検討の必要性が指摘され、小委員会を設けて、公立図書館の基準について検討することになった。

問題は、受給館が増加した場合の補助金総額の増加の可能性と、第13条第3項で規定されている図書館長の司書資格であった。文部省は、前者については、受給館が増えれば補助金増額の見込みはあると考えていたが、後者を変更するには図書館法の改正が必要で、見通しは悲観的であった。図書館法が改正されない限り、60館余の受給館が80館前後になるにすぎないことが分かってきた。

そのため、効果の少ない最低基準の改訂よりも、まだ行われていない望ましい基準の作成こそ必要ではないかという考えが生じ、望ましい基準の検討が進められた。

### 4.3 1970年代

#### (1) 前川恒雄の意見

基準の3項目について、①年間増加冊数の低さ、②職員数と年間増加冊数とのアンバランス、③分館網の考え方の欠如の3点を批判している。「基準は一つでなければならない」と述べ、二つの基準の存在を批判し、利用が増加し始める水準を基準とすることを主張している<sup>9)</sup>。

#### (2) 日本都市センターの意見

1979年に同センター都市行財政研究委員会『新しい都市経営の方向』が発表され、最低基準で司書の配置を定めているが、ボランティア等の協力を可能とすべきだと述べている<sup>10)</sup>。

#### 4.4 1980年代

##### (1) 武田英治の意見

武田英治（神奈川県立図書館長）は、1980年に、奨励的補助金は、基準に達していない場合に基準まで引き上げるために補助するのが普通で、図書館法の規定は非常に珍しい表現である、最低基準以下の図書館は補助対象から除かれ、弱者切り捨ての政策につながると指摘している<sup>11)</sup>。

##### (2) 図書館問題研究会の意見

1981年に、『まちの図書館』で、「弱者」とはやる気のない弱者であり、「基準の緩和ではなく、実効性のある補助金額、補助内容をこそ要求すべきである」と主張している<sup>12)</sup>。

##### (3) 地方自治経営学会の意見

1985年に、『国が妨げる自治体行革』で、最低基準で定めた司書の配置の代わりに非常勤嘱託員を配置できるようにするなど、必置規制を改める必要があると指摘している<sup>13)</sup>。

##### (4) 国と地方の関係等に関する改革推進要綱

1989年、臨時行政改革推進審議会「国と地方の関係等に関する答申」が出され、「国と地方の関係等に関する改革推進要綱」が閣議決定された。「公立図書館長等職務資格に係る司書資格取得のための講習科目要件の緩和を図るとともに、司書(補)配置基準及び図書冊数整備基準の改善を図る」が挙げられた。

#### 4.5 1990年代

##### (1) 地方自治経営学会の意見

1990年、『ふるさと創生と地方分権』で、蔵書検索等の機械化等により司書設置基準等の必然性が乏しくなってきたため、必置規制の見直しをすべきである、「人事異動の面からも問題がある」と述べている<sup>14)</sup>。

##### (2) 図書館専門委員会による改訂案

1991年5月、生涯学習審議会社会教育分科審議会施設部会図書館専門委員会「公立図書館の設置及び運営に関する基準(案)」のほか、「国庫補助を受けるための公立図書館の最低基準(案)」等が発表された<sup>15)</sup>。

##### (3) 生涯学習審議会の答申

1998年、生涯学習審議会「社会の変化に対応した今後の社会教育行政の在り方について(答申)」が発表された。図書館法第13条第3項、第19条、最低基準は廃止することが適当であると結論している。これは1989年の閣議決定を超える内容を文部省の審議会が自ら提言し

たものである。

##### (4) 地方分権一括法の施行

1999年、地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律が施行され、図書館法第13条第3項、19条、21条が削除され、2000年に最低基準も削除された。1997年度に図書館建設等の補助金は廃止されている。

#### 5. 議論の特徴

##### 5.1 図書館法における最低基準と補助金

図書館関係者の間では、この点について十分な議論が行われていない。様々な議論は次の5つの考え方に分類することができる。

###### ①最低基準を廃止する

前川の意見で、望ましい基準に一本化すべきだという考え方である。

###### ②最低基準を引き下げる

小委員会の意見で、前川、小川等が基準の引き下げとして批判している。

###### ③補助金の範囲を拡大し、増額する

図書館法改正委員会、前川、図問研は、経常的経費も含める範囲の拡張と大幅な増額を求めている。これによって、最低基準を達成しやすくなるが、国が経常経費の一部を負担する考え方は図書館法制定の際に否定されている。

###### ④最低基準達成まで補助する方式に転換する

1950～1980年代に行政職と地方の図書館職員によって、この方式を示唆する意見が見られる。他の図書館職員の意見は見られない。

###### ⑤施設建設補助金に転換する

1954年以後、補助金は施設建築を含むものに変更され、その後、施設建築中心に移行している。この方式に転換したことの意味が十分検討されていない。図書館の建設の増加につながったことは明らかである。補助金支給の対象館が限定され、図書館にとっては、最低基準を満たしやすくなったと考えられる。

これらの意見を把握した上で議論すべきである。このうち、実現したのは⑤である。

##### 5.2 最低基準の策定

###### (1) 達成率の低さ

基準の数値は、当時の日本の公立図書館の数値の平均値を参考としており、1960年代初めの段階での達成率は予想よりもはるかに低かった。その理由として、基準が高すぎたこと、10年間の発展が予想を大きく下回ったことが考えられ、検討が必要である。後者の原因とし

て、前川は補助金の額が少ないこと、小川剛(お茶の水女子大学)は地方公共団体の無策を挙げているが、図書館側の原因には言及していない。1950年代の図書館活動の不振とその原因についても検討する必要がある。

## (2) 項目間の達成率の相違

基準の3つの項目の達成率の間に大きな相違が見られる原因の一つとして、終戦直後の図書館資料がきわめて少ない時期の数値を参考にすることが考えられる。この点から早期の改訂が必要であったと考えられる。最低基準の数値は日図協主催の委員会の決定を基礎としているため、日図協は数値の改訂に取り組むべきである。改正に関する意見や案は少なかったが、清水は数値の改訂に言及している。また、1950年の段階で最低基準を定めたことが適切であったかどうか疑問が生じる。

## 5.3 最低基準に関する議論

### (1) 地方分権政策への対応

1979年の意見は小図書館に限定されており、1980～90年代の意見は蔵書検索の機械化等と人事異動の二つの理由を指摘しており、1989年の閣議決定も穏やかな内容である。図書館側は意見の内容を分析して説明し対案を示す必要がある。人事異動に関する指摘があり、司書職制度を主張する立場からも批判に答える必要がある。1992基準(局長通知)における人事交流の提案はこれに答えるものと考えられる。

### (2) 基準の検討と改訂

図書館法委員会、前川、図問研は、最低基準の内容を十分検討していない。職員の数値が高い点にはプラスの影響が指摘されており、この点を含めた検討が必要である。

最低基準は、一度も改訂されず、地方分権の立場から批判され、廃止された。最低基準が存在する以上、図書館運営に活用するべきであり、適切な基準に修正するべきである。改訂案は審議会の委員会によって複数回作成されている。

適切な基準の要件としては、項目間でバランスが取れていること、実務を通して納得できる数値であること、根拠が説明されていることの3点が考えられる。特に項目間でバランスの取れたものとするために、早い段階で改訂を試みるべきであった。ただし、図書館職員の数値を下げる必要が生じる可能性があり、その点に対する図書館関係者の批判が予想されることから、改訂は困難となった可能性がある。

## 5.4 議論全体の特徴

継続的、体系的な議論が十分でないため、積み重ねが不十分で、断片的な議論に終わっている。1950年代には、図書館法改正に関する議論の中で先送りされ、1960年代には、詳細な議論が行われているが、委員会等の報告にとどまり、広範な議論になっていない。清水が最低基準を『中小レポート』と結びつけようと努力している点は評価できる。1970年以後は前川の批判があるが、1960年代までの文献に触れておらず、最低基準の存在に否定的であるため、数値の批判にとどまり、改訂のための議論や提案が見られない。

## 主要参考文献 (発表年月順配列)

- 1) 西崎恵『図書館法』日本図書館協会, 1970. 3, 202p. 羽田書店 1950年5月刊の復刻.
- 2) 武田虎之助「図書館法施行規則の公布について」『図書館雑誌』44(8), 1950. 8, p. 187-188.
- 3) 川崎繁「公立図書館の最低基準について」『社会教育』6(1), 1951. 1, p. 49-51.
- 4) 「図書館法改正のために 図書館法委員会全記録」『図書館雑誌』47(11), 1953. 11, p. 348-350.
- 5) 「図書館法改正委員会報告」『図書館雑誌』51(12), 1957. 12, p. 554-558.
- 6) 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.
- 7) 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.
- 8) 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.
- 9) 前川恒雄「公共図書館基準論」『図書館界』22(6), 1971. 3, p. 230-236.
- 10) 日本都市センター都市行財政研究委員会『新しい都市経営の方向』ぎょうせい, 1979. 10, p. 132.
- 11) 武田英治「図書館法の諸問題」『図書館法研究』日本図書館協会, 1980. 7, p. 29-70.
- 12) 図書館問題研究会編著『まちの図書館』日本図書館協会, 1981. 9, p. 213-234.
- 13) 地方自治経営学会編『国が妨げる自治体行革』中央法規出版, 1985. 3, p. 52, 216-217.
- 14) 地方自治経営学会編『ふるさと創生と地方分権』ぎょうせい, 1990. 4, p. 406.
- 15) 「国庫補助を受けるための公立図書館の最低基準(案)」『図書館雑誌』85(7), 1991. 7, p. 410-411.

訂正事項

- p. 28 右欄 上から 2～3 行目  
(行政委員会) → 削除
  
- p. 29 左欄 下から 13 行目  
(2) 社会教育審議会による  
→ (2) 図書館専門委員会による
  
- p. 30 右欄 主要参考文献の 7) の 2 行目  
1964. 6 → 1964. 5