

図書館法案の検討過程における図書館関係者による議論の分析

葉袋秀樹

筑波大学名誉教授

qzw04141@nifty.com

抄録

研究の目的は、図書館法案の検討過程における図書館関係者による議論の内容を分析することである。関係文献を収集し分析した結果、次の5点が明らかになった。①『図書館法成立史資料』の意義は大きいが、収録資料はこれまで十分整理・活用されてこなかった。②『資料』では規定に採用されなかった多様な考え方や取り組み方法が示されている。③『資料』の結論の4項目の「実」については詳しい分析が行われていない。④裏田武夫の図書館単行法に関する指摘は貴重かつ重要である。⑤図書館関係者の法律の制定に対する姿勢の再検討が必要である。

1. 研究の目的と方法

(1) 研究の背景

わが国の主な社会教育施設として、公民館、図書館、博物館がある。これらについては、社会教育法第5章、図書館法、博物館法で定められており、あわせて社会教育三法と呼ばれる。

筆者は、これまで「図書館の設置及び運営上の望ましい基準」の研究を進めてきたが、これは図書館法で定められているため、図書館法案の検討過程における基準に関する議論についても検討した¹⁾。この内容を正しく理解するには図書館法案の検討過程の理解が必要である。

1946年以後1950年の図書館法制定まで、図書館法案について様々な議論が行われた。この検討過程に関する資料として、裏田武夫・小川剛編『図書館法成立史資料』²⁾ (1968) (以下、『資料』という)があり、「図書館法成立史」(以下、「成立史」という)で検討経過を解説し、「図書館法成立関係資料」で法案と法案に関する意見等を収録しているが、収録されている意見の分類・整理は行われていない。

(2) 研究の目的と方法

本研究の目的は、図書館法案の検討過程における図書館関係者による議論の内容を分析することである。

文献研究を行い、『資料』に収録された意見と法制定後の主な意見を取り上げる。日本図書館協会(以下、「日図協」という)等の法律の制定に対する取り組み方、法律の内容に関する意見、制定された法律の評価に着目し、内容を分類・整理し、特徴について考察する。

(3) 先行研究

検討過程の関係者については、当時の役職を付記する。『資料』のほか、岡田(1948年5月まで国立上野図書館長)は、1967～68年に、終戦直後の館界を回顧して関係資料を紹介し³⁾、

加藤宗厚(1947～48年は文部省事務嘱託)は、1950～70年代に検討の経験を述べている⁴⁾。三浦太郎は、2000年以後、図書館法の制定過程の歴史を明らかにし、CIE関係者のかかわりを分析している⁵⁾。

図書館法制定後の文献には、川崎繁(文部省)の報告²¹⁾、中井正一(日図協理事長)^{22) 23)}、有山崧(日図協事務局長)^{19) 20) 24) 26)}、座談会²⁷⁾、裏田武夫²⁸⁾等の意見がある。関連文献として、日図協の『近代日本図書館の歩み』(1993)⁶⁾、『図書館法を読む』(1990)⁷⁾、『図書館法と現代の図書館』(2001)⁸⁾がある。

2. 「成立史」の記述

前史、第一期(終戦から1947年4月まで)、第二期(1947年5月から1949年3月まで)、第三期(1949年4月から図書館法成立まで)の四期に分かれる。注目すべき点として次の7点がある。

(1) 公民館、国立国会図書館への対応

「公共図書館以外の分野ではあるが、後にそれに大きな影響を及ぼすものとしてあらわれてきたのが公民館、国立国会図書館の問題であった」「図書館関係者は、このような問題にこそ真剣に取り組むべきではなかったか」(第一期)(p. 50)

(2) 公共図書館像の不足

「図書館関係者の間では、当時の社会情勢、公共図書館の実態などを十分にふまえた上で、公共図書館像を描くということがあまりなされなかった」「建設的な対案をもって関係当事者に助力を与えるというよりはむしろ、現象面をとらえての批判、その場限りの叱咤・激励とみられるものが多かった」(第二期)(p. 73)

(3) 図書館調査への協力の不足

「立案にあたって、その必要性を裏付ける数

量的根拠としての統計資料の提供、具体的にいえば、文部省のおこなう図書館調査などを通じての地道な協力には、あまり関心を示さなかったといわれる」(第二期)(p. 73)

(4) 図書館関係者の意向と現実との懸隔

「文部省がこの問題を解決するには、これまで図書館関係者から示されてきた意向と現実の諸条件のもとで実現されうるものとの間にある大きな懸隔を(中略)うめてゆかねばならなかった」(第三期)(p. 82)。関連して、川崎は、図書館法案が難行膠着する理由3点の2として、「基準の設定が現状に比し高度のもので、その実現に困難が伴うこと」²¹⁾を挙げている。

(5) 成立の期限設定

「補助金の額など法案の内容にこだわると法の成立そのものが不可能となる公算大であるから、図書館界の意向を汲みとろうとするかぎり法案の内容については文部省に委ね、ともかく、第七国会での法成立実現を期して努力するということで館界の態度を統一」した(第三期)(p. 81)。

(6) 法律の評価

「法案成立のために、年来の希望の大半を棄てた。」市町村までの義務設置、中央図書館を軸とした図書館網の組織、強力な国庫補助、本格的な図書館職員養成の4点を挙げて、「実を棄てて花を採った」と評価している(第三期)(p. 84、86)。

(7) まとめと分析

第一期、第二期には詳しいまとめがあるが、第三期と全体では簡単なまとめにとどまり、最終段階には詳しい解説がなく、結論の4項目の「実」については詳しい分析が行われていない。

3. 検討過程の意見

『資料』に収録された意見のうち、注目すべきものとして次のものがある。

(1) 日本の図書館関係者の意見

1) 慎重な研究の必要性

岡田(1947. 4)は、長島孝(文部省)と岡田に「もっと慎重に研究して着手すべきではないかという考え方」があったこと、長島は「運用次第では現行令でも可成り効果が上がる」「三年五年後に日本の図書館事情が相当進歩した時に始めて新法を作ってもよいと迄云っていたが」「大方の人々の意見(殊に中田氏、加藤氏)は今が改正の絶好のチャンスだ」と急いだ

ことを指摘している⁹⁾。

2) 義務設置の限界

岡田は「机上で作った一定標準の下に市町村に設置を強制しても事実その通りに出来ない県ができた時、この法律は事実上無視されて法の力がなくなるおそれがある。或いは逆に形だけこの標準に合はされた生命のない図書館ができるおそれがある」⁹⁾と指摘している。

3) 貸出サービス

「加藤・雨宮試案：公共図書館法案」(1947. 9)では「図書の貸出しを能う限り自由にし、図書館間の図書の相互貸借が行われるようにしなければならない」という規定を設け、「公共図書館法案要項」(49. 6)までは「図書の閲覧及び帯出はできるだけ自由にすること」という規定があった。その後、この規定がなくなり、国会に提出された「図書館法案」で「一般公衆の利用に供すること」が付け加えられた。

4) 図書館職員の資格

九州地区中央図書館長会議(1948. 5)は、職員の「資格を単に関係学校卒業者、検定合格者のみに限り、一般教養人、文化人を無視侮辱している感ある等かつての学校教育における「師範」万能にも似てアカデミック、封建的臭味がある。資格制限をもつと緩和すべきである」¹²⁾と指摘している。

5) 図書館活動に対する反省

『図書館雑誌』の「ふぐるま」(1949. 1)では次のように指摘している。「利用者の七、八割が学生で占められている図書館であつては、一般国民の支持は得られない。図書館は閑人の集るところぐらいにしか考えない」「図書館が生活に、或いは生産に結びつけて考えられるようになるには、既成の図書館人が(中略)頭の切かえが要求せられ、経営の革新が行われなければならない。(中略)整理面においた重点を、参考閲覧に向け更に社会各層への積極的進出することである」¹⁷⁾

6) 法律の制定に対する姿勢

日図協の公共図書館法促進委員の「公共図書館法案促進状況報告」(1949. 8)では、「今議会に法案提出ができなかった」という理由で、促進委員が「辞任することを申し合せた」が、目的達成まで辞任すべきでないことになったことを報告し、同「報告」(49. 9)では、「この立法に関する館界の空気は異常の気圧を示しているやに感じられる。一部では、館界は最早法

律に依存するような態度を捨て、職員団結による実力で新天地を開拓すべきだ、とする声も聞こえている」と述べ、「館界が欲する法律」を生み出す努力の重要性を指摘している¹⁸⁾。

(2) CIE 図書館担当官の意見

1) サービスの考え方

バーネット (1948. 7) は、近年の米国図書館運動の特色は「サービス」という概念であり、図書館は「凡ての年令層のあらゆる市民の手助けをする社会の本当のサービス機関であるべきである」、サービスという趣旨を持たなければ、「図書館は単に受動的な文化の表象」に過ぎず、「無関心な人々には気付かれないものとなってしまう」と述べている¹⁴⁾。

2) 開架・貸出サービス

ネルソン (1947. 9) は、日本に来てから見た公共図書館のうち 1 館以外は、図書館を「まるで本をしまっておく蔵のように考えておろしい。(中略) 国民のために使用させるようにしなければならない」「本はすべての人に貸出すべきである」「もつと本を巡回して大勢の人に見せてやることである」¹⁰⁾と述べている。

バーネットも「日本の図書館人がなすべきサービスのうちで書物を閲覧人に近づき易くするという問題ほど大きなサービスはない。私の訪れた多くの図書館のうち多くのものが、書物を近づき易くするとゆう問題を一番後廻しにしているようであつた。(中略) 書物は自由に見られるように展覧し、閲覧人が(中略) 書架の間をあれこれと興味あるままにつまみ喰いできるようにしなさい」¹⁴⁾と述べている。

3) 社会問題に関するプログラム

バーネットは、「当面の緊急問題に目醒ましめ理解を与える事に貢献しそうなサービスのプログラムなり型なりをどの図書館にも設定する」ことを提案し、第一に、社会の様々な問題についての関心呼びおこし、読書や討論を刺戟するサービスの特別プログラムを設けること、第二に、このプログラムを、農民、実業家、労働者等の団体にふさわしい形で取り上げること、第三に、地域の団体が計画を立て改善する手助けをするサービスを行うこと、第四に、書物を利用者に近づき易くすること(上記 2))を挙げている¹⁴⁾。

4. 図書館法制定後の意見

制定後の意見のうち、注目すべきものとして

次のものがある。

(1) 中井正一(日図協理事長)の意見

1950 年と 1951 年に次のように述べている。

1) 日図協の中央と地方の意見の相違

中央では、予算通過の困難を予想して財政措置の縮小に苦慮し、地方では、多くの補助金を得るために財政措置の拡大をめざした²²⁾、初期には理想が高く、「つまらない法案なら通すな」という勢いがあつた²³⁾と述べている。

2) 成立の期限設定の理由

昭和 25 年度の「提出の機を失したならば、あるいは永遠にその時をもたないかもしれないと見たのであつた」²²⁾と述べている。

3) 法案通過のための工夫

法案通過のために行った工夫を「法案の流線型化」と表現している。「なるべく大蔵省、閣議、両院の抵抗を少なくするという意味で」²³⁾

「最小限度の予算措置」²²⁾で法案を通過させ、情勢が許した段階で、できるだけ膨らむ(補助金を計上する)用意をしたと述べている。

4) 法制定後の対応

「人々にとって、予算の背景のないあんな法案が何になるかという感じもあるであろう」²²⁾と述べ、法の制定後は、「大きく与論を高めて、補助金を三億、五億と計上する」²³⁾ことを提案し、予算獲得の運動を重視している。

(2) 有山崧(日図協事務局長)の意見

法制定後の対応について、「本物の法律を戦いとるべき覚悟を新たにする」¹⁹⁾「よりよい法律を(中略)獲得するための踏石として、この法案の意味を認めている」²⁰⁾(1950)と述べて、法改正を展望している。

法改正運動の後半の段階(1958)では、「法は事実の後を形式化することを立前としているものらしい。法の前に先ず図書館の実際活動があり、それを法律化するのが順序である」と述べて、「図書館の実際活動が本当に専門職でなければ出来ないこと、図書館は社会生活に不可欠であること等を実証する必要があるのではなからうか」と述べ²⁴⁾、運動の終了時(1961)には、「法と現実とのギャップは、遵法という努力によって、埋められて行くべきものであつた」「法の規定するところを目標にして努力することによって現実を向上させようとする主体的態度が肝要である」²⁶⁾と述べている。

(3) 法律改正の要件

西崎恵(文部省)(1959)は、社会教育関係

法規の改正について次のように述べている。

「現実の事態をあまりに飛躍した理想的なことはわが国の現情では法文化できない。だから、物の面でも人の面でも、私たちの理想とするところを、実際に一步一步実現して行くことが、(中略)法令を整備する上にも必要である」²⁵⁾

(4) 1970年代における図書館法の評価

清水正三は、座談会²⁷⁾で「図書館法という一つの単独法ができたということは、大きな励みになった」と述べ、特に、図書館サービスと無料原則に関する規定を強調している。座談会では、単独法があったため、基準財政需要額が定められたという意見が強い。

(5) 1980年代における図書館単行法の評価

裏田武夫は、図書館法の単行法化について、「文部省にとって異端とも反乱ともいえる「加藤・雨宮試案」により、文部省としては結局総合的社会教育法制定の方針は断念せざるを得なくなり、逆に図書館法の単行法化は決定的となった」、これが「はたして最善の道であったかどうかは、なお厳正な歴史の裁断を仰がなければならない」と述べ、積極面として「単行法としての図書館法は内政を整えた」「館界の内の事項を専心充実・整備することができた」、消極面として「館界を外部的世界から隔絶させ、孤立させる可能性を大きくした」「大きな視野にたつて、教育全体、社会教育、公民館、博物館などと協力・提携する行政的基盤から(中略)後退せざるを得なかった」と指摘している²⁸⁾。

5. 考察

(1) 検討過程の意見の特徴

1) 意見の意義

①多様な考え方

検討過程では、検討の進め方や規定の内容に関して多様な考え方が示され、規定の代案や柔軟な考え方としての意義がある。当時は採用されなかったとしても、その後の事情の変化を踏まえて検討する価値があり、法律の運用や新たな制度設計の参考になる。

②アメリカ公共図書館の基本

CIEの図書館担当官は、図書館関係の雑誌でアメリカ公共図書館の基本(サービスの目的、開架・貸出、地域の団体へのサービス、社会の課題への取り組み)を紹介するとともに、日本の公共図書館の改善すべき点をきわめて鋭く指摘しているが、図書館法の規定には十分反映

されていない。

2) 意見の課題

①規定の根拠

今日であれば、法律の制定に先立って審議会答申が出されるところである。図書館法の場合、多数の法案が作成されているが、規定の根拠に関する議論がきわめて少ない。図書館関係者による解説資料としては、「公共図書館設置基準案」加藤宗厚試作¹³⁾、「公共図書館法案要旨—現行図書館令(昭和8年改正)との比較において」¹⁵⁾、「公共図書館法の制定について館界はかくの如く望んでいる」¹⁶⁾のみである。

②組織間の複雑な関係

この過程には、連合国最高司令官総司令部GHQ/SCAPの幕僚部SSS(民生局GS、経済科学局ESS、民間情報教育局CIE)、日本政府(大蔵省、地方自治庁、文部省(文化課、社会教育施設課))、各政党、日本の図書館関係者(日図協、関西地区、九州地区等)等の立場や意見の異なる部局等を含む大組織がかかわっており、非常に複雑な関係にあり、それぞれの意見の相違を明らかにする必要がある。

(2) 法制定後の意見の特徴

1) 検討過程の報告

①検討過程の報告と図書館令等との比較

検討過程に関する法制定後の報告は、関係者による座談会の記事、井内や中井による短い記事にとどまる。図書館令等の戦前の図書館制度との比較が不十分である。

②成立期限の設定と高い要求水準

中井は、「永遠にその時をもたないかもしれないと見た」と述べて、図書館法の制定を急いだが、社会教育法第9条第2項では、「別に法律をもつて定める」と規定しており、「永遠にその時をもたないかもしれない」と判断する理由があったかどうかは疑問である。

「成立史」は、図書館関係者の要求水準が高く、現実と大きな懸隔があり、文部省がそれを埋めなければならなかったこと、川崎はそのため法が成立が遅れたことを指摘しているが、図書館関係者はそれに言及していない。

2) 図書館法の評価

①図書館関係者の要望の評価

「成立史」では、市町村までの義務設置等の4点を「実」と位置付けているが、これらが4点とも必要なのか、日本の法制度で可能であったのかについては検討していない。

②図書館単行法に関する意見

裏田武夫の図書館単行法に関する「厳正な歴史の裁断を仰がなければならない」という指摘はきわめて貴重かつ重要である。

(5) まとめ

1) 『資料』の意義と限界

『資料』の出版によって、はじめて検討過程の資料が収集整理され、その意義は大きい、出版後は、収録資料に関する解説はなく、十分整理・活用されてこなかった。

『資料』では、規定に採用されなかった多様な考え方や取り組み方法が示され、図書館法に関する視野を広げるものとなっている。

結論における4項目の「実」については詳しい分析が行われていない。

2) 議論の内容—法律の制定に対する姿勢

裏田武夫の図書館単行法に関する指摘はきわめて貴重かつ重要である。

図書館関係者による図書館像の提示や図書館調査への協力の不足、高度の基準設定などの実現困難な要望、「館界の空気」に関する指摘、第7国会での成立期限の設定、法制定後の対応（中井と有山の意見の相違）等に見られる法律の制定に対する姿勢の再検討が必要である。

参考文献（注9以後は提出・講演等の年月順配列）

- 1) 葉袋秀樹「図書館法の検討過程における公立図書館基準に関する議論の特徴」『三田図書館・情報学会研究大会発表論文集』2018年度, 2018. 10, p. 29-32.
- 2) 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. 「図書館法成立史」p. 19-86.
- 3) 岡田温「終戦直後図書館界大変動期の回顧」1～2『図書館界』19(3), 1967. 9, p. 66-83, 20(2), 1968. 7, p. 38-74.
- 4) 加藤宗厚『最後の国立図書館長—ある図書館守の一生』公論社, 1976. 8, 178p. ほか.
- 5) 三浦太郎「図書館法制定過程におけるC I E図書館担当官の関与について」『図書館文化史研究』17, 2000. 9, p. 1-30. ほか.
- 6) 日本図書館協会編集『近代日本図書館の歩み 本篇』1993. 12, 818p.
- 7) 森耕一編『図書館法を読む』日本図書館協会, 1990. 10, 277p.
- 8) 塩見昇, 山口源治郎編著『図書館法と現代の図書館』日本図書館協会, 2001. 2, 385p.
- 9) 岡田温「公共図書館法案—（文部省）」にかんす

るメモ」（1947. 4）『資料』p. 151-152.

- 10) ネルソン, J. M. 「司令部ミスター・ジェ・エム・ネルソン氏挨拶要旨」（1947. 9）『図書館雑誌』41(2), 1947. 12『資料』p. 301-302.
- 11) バーネット, J. P. 「民主的図書館へ発展の指標」（1947. 11）『資料』p. 302-305. （『図書館雑誌』41(3), 1948. 2にも掲載）
- 12) 九州地区中央図書館長会議「公共図書館法案—文部省文化課案に関する意見書」（1948. 5）『資料』p. 226.
- 13) 加藤宗厚試作「公共図書館設置基準案」（1948. 7）『資料』p. 218-224.
- 14) バーネット, J. P. 「日本図書館の再建」（1948. 7）『図書館界』1(2), 1949. 6『資料』p. 306-311.
- 15) 「公共図書館法案要旨—現行図書館令（昭和8年改正）との比較において」（1948. 12）『資料』p. 272-275.
- 16) 日本図書館協会「公共図書館法の制定について 館界はかくの如く望んでいる」（1948. 12）『資料』p. 275-280.
- 17) 「ふぐるま」『図書館雑誌』43(1), 1949. 1『資料』p. 300-301.
- 18) 日本図書館協会公共図書館法促進委員「公共図書館法促進状況報告」（1949. 8、9）『資料』p. 319, 322.
- 19) 有山崧「図書館は生きている」『教育と社会』5(1), 1950. 1, p. 48-51.
- 20) 有山崧「図書館法あれこれ」『図書館雑誌』44(4), 1950. 4, p. 71.
- 21) 川崎繁「図書館法の成立まで」『図書館雑誌』44(6), 1950. 6, p. 107-108.
- 22) 中井正一「図書館法楽屋話」『法律のひろば』3(7), 1950. 7, p. 20-21. 『論理とその実践—組織論から図書館像へ』てんびん社, 1972. 11, p. 167-172.
- 23) 中井正一「図書館法と出版界」『図書』25, 1951. 10, p. 7-9. 『論理とその実践』p. 200-203.
- 24) 有山崧「図書館法の改正」『図書館雑誌』52(5), 1958. 5, p. 151-152.
- 25) 西崎恵「人と物の充実が先決だ—公民館にもの申す」『月刊公民館』20, 1959. 1, p. 2-3.
- 26) 有山崧「何から始めるべきか—遵法の提唱」『図書館雑誌』55(6), 1961. 6, p. 181-183.
- 27) 雨宮祐政ほか「＜座談会＞守りぬくに価するもの、図書館法—制定当時の苦心を語る」『図書館雑誌』65(7), 1971. 7, p. 326-337.
- 28) 裏田武夫「序論—問題提起のために」『図書館法研究』日本図書館協会, 1980. 7, p. 7-28.