

社会教育施設の基準における定量的規定の見直しの背景と経緯

－「事務・事業の在り方に関する意見」(2002)を中心に－

薬袋秀樹 (筑波大学名誉教授) qzw04141@nifty.com

本研究の目的は、初めて公示された「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準」(2001)における定量的規定の削除の背景となった内閣と文部省の方針はどのようなものであったかを明らかにすることである。関連資料を収集・分析した結果、生涯審答申(1998)と地方分権改革推進会議意見(2002)で基準の大綱化が提言されていること、後者は、ローカル・オプティマム実現の必要性を基に、生涯学習、社会教育に対する国の関与の見直しを提言していること、図書館関係者は、生涯学習、社会教育を振興するには意見の内容を十分検討し、対応する必要があることが明らかになった。

1. はじめに

(1) 研究の背景

2000年12月、生涯学習審議会社会教育分科審議会計画部会図書館専門委員会(委員長:田中久文日本大学教授)は「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準について(報告)」(以下、「報告」という)を提出し、2001年7月、「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準」(文部科学省告示第132号)(以下、「2001基準」という)¹⁾が初めて公示された。この基準には定量的規定(数値目標)が含まれず、「数値目標」の例を示した参考資料が「報告」に収録されている。

公立図書館に対する地方分権・規制緩和政策の中心は図書館法第13条第3項が定める図書館長の司書資格要件と第19条が定める「公立図書館の最低基準」の廃止で、これらは、1970年代末から徐々に議論され、1999年7月の地方分権一括法で実現された。「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)の定量的規定の見直しは、それに比べると小規模であるが、それに続くものである。

2001基準で定量的規定が除かれた理由の一つとして、田中は「地方6団体からの申し入れにより図書館法19条が廃止されたこと」²⁾や「地方分権推進会議の中間報告」に公民館と博物館の基準の数値目標は削除すべきという意見があったこと³⁾を挙げているが、詳しい内容は示していない。なお、後者の会議は「地方分権改革推進会議」のことと推測される。

専門委員会委員⁴⁾や日本図書館協会の役員等も当時の背景について発言しているが、根拠として具体的な文書を挙げているものはなく、内閣や文部省の方針の詳しい内容は明らかにされていない。

(2) 研究の目的

本研究の目的は、2001基準の主な特徴の一つである定量的規定の見直しについて、その背景となった内閣と文部省の方針はどのようなものであったかを明らかにすることである。

(3) 研究の方法

研究方法として文献研究を用いる。地方分権・規制緩和の歴史の中から2001基準の前後約10年間(1994～2003年)を取り上げ、公立図書館を含む社会教育施設の基準と地方分権・規制緩和の関係に関する文献を収集し、基準に関する考え方に着目する。

2. 地方分権・規制緩和の経過

2001基準の検討開始前に生涯学習審議会(以下、「生涯審」という)の答申、公示後に地方分権改革推進会議(以下、「推進会議」という)の意見が出され、社会教育施設の基準の大綱化・弾力化に関する提言を行っている。

1995.11 地方六団体分権推進本部「地域づくりに
おける国の関与の問題点の改革の方向」
「公立図書館、公立博物館、公民館に関
する法令等による規制」の廃止を提言。

1997.6 生涯審への諮問

1998.9 生涯審「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)」
中教審「今後の地方教育行政の在り方につ
いて(答申)」

1998.12 博物館基準改正 学芸員定数を廃止
公民館基準改正 館長専任規定を廃止
図書館専門委員会、検討を開始

1999.7 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(地方分権一括法)
図書館法第13条第3項、19条、21条削除

- 2000. 2 「公立図書館の最低基準」廃止
- 2001. 7 「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準」公示
推進会議設置
- 2002. 6 推進会議「事務・事業の在り方に関する中間報告」
- 2002. 10 推進会議「事務・事業の在り方に関する意見―自主・自立の地域社会をめざして」

3. 答申・基準・意見の内容

(1) 生涯審答申（1998）の内容

生涯審は、1997年6月の諮問を受けて、1998年9月に「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)」(以下、「生涯審答申」という)を公表し、規制の廃止・緩和、社会教育施設の運営等の弾力化、社会教育行政における住民参加の推進などについて提言した⁵⁾。1997年に諮問があったことは、それ以前から、政府の関係委員会等で議論されていたと考えられる。

「第2章 社会教育行政を巡る新たな状況と今後の方向」では、「4 地方分権・規制緩和の推進」で、「基準の緩和」等を挙げ、概要を説明している。

「第3章 社会教育行政の今後の展開」の第1節1は「(1) 地方公共団体に対する法令等に基づく規制の廃止・緩和」と「(2) 社会教育施設の運営等の弾力化」から成り、後者では「社会教育施設の管理の民間委託の検討」が挙げられており、「文部省は(中略)消極的な立場をとってきている」が、「地方公共団体の自主的な判断と責任にゆだねる方向で検討する必要がある」と述べている。

(1)では、「公民館基準の大綱化・弾力化と公民館長、主事の専任要件の緩和」を挙げ、前者の理由として、「公民館は地域に密着した活動が求められる施設であり、画一的かつ詳細な基準を定めることは適当ではない」と述べ、「極力大綱化・弾力化するよう検討する必要がある」と提言している。

同様に、「博物館の望ましい基準の大綱化・弾力化と公立博物館の学芸員定数規定の廃止」を挙げ、前者の理由として、「博物館に求められる機能は(中略)多様化、高度化している。(中略)博物館の種類を問わず、現行のような定量的かつ詳細な基準を画一的に示すことは、現状に合致しない部分が現れている」ことを挙げ、望ましい基準を「大綱化・弾力化の方向で見直すことを検討する必要がある」と提言している。当時、公立図書館では「望ましい基準」が公示されていなかったため、図書館の基準は対象

とされていない。

「国庫補助を受ける場合の図書館長の司書資格要件」「最低基準」の廃止等の法改正を求め、同時に、図書館法第19条の規定の廃止との関連で、「同法第18条に基づく公立図書館の望ましい基準の取り扱いについて検討することが必要である」と提言している。これは、最低基準の廃止により、図書館に関する基準がなくなるため、「望ましい基準」の公示を求めたものと考えられる。

同じ9月に中教審から「今後の地方教育行政の在り方について(答申)」が出され、第4章「5 学校以外の教育機関の運営の在り方」で、「具体的改善方策」として「公民館、図書館及び博物館に係る各種の規制や基準等をできるだけ廃止、緩和すること」を挙げており、図書館も含まれている。

これらの答申を受けて、1998年12月に博物館基準の学芸員定数が廃止され、公民館基準の館長の専任規定が廃止された。

生涯審答申等に関する図書館関係者の意見は多く、基準の大綱化に触れているものも数点あるが、詳しいものではなく⁶⁾、意見全体の分析は行われていない。

(2) 公立図書館基準制定（2001）に対する意見

1998年12月、専門委員会で検討が開始された。同委員会は、1999年8月「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)」を公表し、図書館関係団体から意見が寄せられた。

日本図書館協会の意見は、「最低「国民1人当たり年間貸出冊数8冊」という目標を示す」⁷⁾、図書館問題研究会の意見は「数値を伴わないものは基準とは言えない。必要な項目については、本文中に明確に定める」⁸⁾である。

前田章夫(大阪府立図書館)は、公示直前の2001年に、基準の検討に際して、文部省からは「基準の大綱化・弾力化を図り、(中略)数値は一切出さないという枠がはめられていたと言われている」と指摘し、「図書館界の力不足の表れといえるかもしれないが」「何らかの基準値は入れて欲しかった」と述べている⁹⁾。文部省の意向について述べているが、生涯審答申には触れていない。他の文献も同様である¹⁰⁾。

(3) 推進会議意見（2002）の内容

推進会議は2001年7月に3年の期限で内閣府に設置された。審議はフェーズⅠ～Ⅲに分かれ、Ⅰが「国と地方公共団体の役割分担に応じた事務・事業の在り方」である¹¹⁾。審議は行政分野を5つ

に分けて行われ¹²⁾、2が「教育・文化」である。

2002年10月「事務・事業の在り方に関する意見―自主・自立の地域社会をめざして」(以下、「意見」という)が発表された¹³⁾。「Ⅰ総論」「Ⅱ分野別の見直しと具体的措置の提言」から成る。

Ⅰの「1. 基本的考え方」の「(1) 改革の方向」では、最初に「(1) 国と地方の役割分担の適正化：ナショナルミニマムの達成からローカル・オプティマムの実現へ」を挙げている。当時の日本を「先進諸国へのキャッチ・アップ」の「段階に到達した」と評価し、ナショナル・ミニマムの目標値の引き上げを批判している。ローカル・オプティマムとは「地域ごとの最適状態」を意味し、「各地域において、住民のニーズに応じた最適の政策の形成や統合が可能になるような状態を目指す」ために、国の種々の関与・規制や補助金等による関与を縮減・廃止することを提言している。

Ⅱの「2. 教育・文化」の冒頭では、次のように述べている。

明治維新や終戦後等の急速な近代化や復興が強く求められた時代、教育水準の向上や教育条件の整備等に国が主導的役割を果たしたことは時代の要請に応じたものであり、またその成果は高く評価されるべきものである。しかしながら、一定の生活水準を確保し、少子高齢化へと向かうこれからの時代においては、(中略)それぞれの地域社会の個性や特色が活かせる教育が求められており、(中略)地域の自主性、主体性の強化に向けた地方分権の推進が積極的に進められてきている。

当会議としては、国は義務教育を中心とした教育の基盤整備にその役割を重点化し(中略)ていくべきであると考える。

「(5) 生涯学習、社会教育分野における国の関与の抜本的見直し等」では、次のように述べている。

児童、生徒を対象とするものではない生涯学習、社会教育の分野に関しては、地方に対する国の関与は抜本的に見直し、国は基幹的な国の施設の運営や調査研究、情報提供等にその役割を特化していくべきとの基本方針の下、以下のような措置を求めたい。(中略)

○ 国の役割の特化 【平成15年度から実施】

生涯学習・社会教育分野においては、地方公

共団体や民間の自主的・主体的取組みによって地域の個性が現れるよう、国の関与を極力縮減する方向で見直す。関連する補助負担事業については、平成15年度から順次縮減に努める。

○ 公立博物館や公民館の設置及び運営に関する基準の大綱化・弾力化【平成14年度中に実施】

公立博物館や公民館の設置及び運営に関する基準については、基準を定量的に示したものとなっているが、平成14年度中を目途に大綱化・弾力化を図り、国の関与の限定化と地域の自由度の向上に努める。

これを受け、2003年3月公民館と博物館の基準が改正され、定量的規定を除いた「公民館の設置及び運営に関する基準」(文部省告示第112号)、「公立博物館の設置及び運営に関する基準」(文部省告示第113号)が公示された。

公立図書館関係の文献では、田中を除いて、「意見」は取り上げていない。また、日図協刊行の『図書館年鑑』2003年版の「収録資料：図書館等に関する国の施策にかかわる資料」¹⁴⁾には「意見」は収録されていない。

4. 考察

(1) 生涯審答申の特徴

専門委員会が検討を開始した時、既に生涯審答申が出されていた。公立図書館では「望ましい基準」が公示されていなかったため、公民館と博物館の基準に対して「大綱化・弾力化」が提言された。理由として地域に密着した活動や求められる機能の高度化・多様化が挙げられている。公立図書館には「望ましい基準」の公示を示唆している。

(2) 推進会議意見の特徴

生涯審答申と異なり、学校教育と比較して、生涯学習、社会教育に対する国の関与の縮減を明確に提言している点が特徴である。

背景として、時代や社会の変化について説明し、「明治維新や終戦後等の急速な近代化や復興が強く求められた時代、教育水準の向上や教育条件の整備等に国が主導的役割を果たしたことを」評価している。これは、当時における国の補助金政策や定量的規定を評価したものと考えられる。

これに対し、「一定の生活水準を確保し、少子高齢化へと向かうこれからの時代」には、国の関与を縮減し、定量的規定を見直すこと等を提言している。ナショナル・ミニマムは達成されたとする考え方を示すほか、ローカル・オプティマムをめざし、「各地域において、住民のニーズに応じた最適の政策の形成や統合」を求めている。

地域の自主性を重視し、基準の大綱化等を提言している点で生涯審答申と共通しているが、ナショナル・ミニマムの達成の確認、少子高齢化と財政負担の予測、ローカル・オプティマム実現の必要性を示した上で、生涯学習、社会教育への関与の抜本的見直し、補助金の縮減を提案している点で異なり、より本格的な地方分権を構想している。

(3) 社会教育施設基準間の関係

生涯審答申 → 公民館、博物館基準の一部改正（学芸員定数の廃止等） → 定量的基準を含まない図書館基準の公示 → 推進会議意見 → 公民館、博物館基準の定量的基準の廃止という複雑な経過を経ている。

生涯審答申の基準に関する提言は公立図書館にも適用される。2001 基準は、生涯審答申の基準の大綱化の考え方に沿うものであり、公民館等に先んじて、定量的規定を含まない基準を制定したものとなった。答申と意見は定量的規定を除いた理由の説明となっている。

(4) 図書館関係者の認識と対応

一部の図書館関係者は国による数値目標の設定を求めてきた。これらの人々が生涯審答申、推進会議意見をどの程度認識しているのか疑問がある。図書館関係者の生涯審答申、推進会議意見に対する認識や意見の詳細な分析が必要である。

国に数値目標を求めるのではなく、地方公共団体や民間団体による自主的基準の作成に関する議論が必要である。図書館関係者の社会教育、公民館、博物館に対する関心が低いことはしばしば指摘されている。社会教育行政としての共通性があるため、公民館、博物館も視野に入れ、それらの分野の活動や行政を参考にすることが必要である。

(5) 生涯学習、社会教育、公立図書館の振興

推進会議の意見を十分研究し、少子・高齢化の予測とそれに伴う財政負担の増加、ローカル・オプティマムの思想について検討し、対応策を打ち出す必要がある。

- 1) 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について（報告）」『図書館雑誌』86（7），1992. 7, p. 441-444.
- 2) 田中久文『公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準について（報告）』（千葉県図書館長会議配付資料）2001. 1. 19, 3p.
- 3) 田中久文「望ましい基準と県立図書館とのかわり」『関東地区公共図書館協議会研究集会報告』平成 14 年度, 2003. 3, p. 33-37.
- 4) 糸賀雅児「わが国の図書館政策の最新動向」『図書館の学校』18, 2001. 6, p. 7-22 ほかに。
- 5) 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」1998. 9
(http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/old_chukyo/old_gakushu_index/toushin/1315178.htm)
- 6) 山口源治郎「問われる図書館の自由と公共性—生涯学習審議会「中間まとめ」を読む」『図書館雑誌』92(6), 1998. 6, p. 473-475 ほかに。
- 7) 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.
- 8) 図書館問題研究会全国委員会「「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）」への意見及び要望」『みんなの図書館』284, 2000. 12, p. 66-68.
- 9) 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.
- 10) 清水隆「「望ましい基準」に関する日本図書館協会の提案事項について」『図書館雑誌』94(5), 2000. 5, p. 340-341 ほかに。
- 11) 岩崎美紀子「地方分権改革の回顧と展望（四）—地方分権改革推進会議」『地方自治』709, 2006. 12, p. 15-21.
- 12) 平嶋彰英「事務・事業の在り方に関する中間報告—自主・自立の地域社会をめざして」について（上）『地方自治』656, 2002. 7, p. 16-.
- 13) 地方分権改革推進会議「事務・事業の在り方に関する意見—自主・自立の地域社会をめざして」2002. 10
(<https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/021030iken.pdf>)
- 14) 『図書館年鑑』2003 年版, 2004. 7, p. 268-316.