

1950年制定の図書館法における複数基準の検討 —複数基準について規定した法律の調査を通じて—

葉袋秀樹

元筑波大学

qzw04141@nifty.com

抄録

研究の目的は、「望ましい基準」ともう一つの基準から成る複数基準が図書館法以外の法律で用いられているかどうかを明らかにすることである。「e-Gov 法令検索」を用いて現行法の条文の調査等を行った結果、次の点が明らかになった。「望ましい基準」の用語を含む法律は11（現行法9、旧法2）ある。環境・学校関係の基準を規定した法律と図書館法を除く6つの法律にはもう一つの基準に関する規定は見られず、複数基準は用いられていない。

1. はじめに

1.1 研究の背景

現行の図書館法では、第7条の2で、「図書館の設置及び運営上望ましい基準」について規定しており、これが唯一の基準である。1950年制定の図書館法では、第18条で「公立図書館の設置及び運営上望ましい基準」（以下、「望ましい基準」という）、第19条で「公立図書館の設置及び運営上の最低の基準」（以下、「最低基準」という）が規定され、数値目標を含む高い基準と低い基準からなる複数の基準（以下、「複数基準」という）が設けられていた。

「最低基準」は数値目標が中心で、「望ましい基準」も数値目標を示すものと考えられていた³⁾。各公共図書館は、まず、「最低基準」を満たし、次に、「望ましい基準」をめざして努力することが求められていた。このため、図書館関係者は、長年にわたって、「望ましい基準」の公示（大臣告示）を求めてきた。

1967年、1973年の2度、「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準」の案が作成されたが、公示には至らなかった。1992年には数値目標を含む「公立図書館の設置及び運営に関する基準」が局長通知された。公示をめざしたが、最終的には局長通知にとどまった¹⁵⁾。その後、政府の地方分権・規制緩和政策の結果、1999年に第19条が削除され、2000年に「公立図書館の最低基準」が廃止され、2001年に数値目標を含まない「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準」、2012年に同様の「図書館の設置及び運営上の望ましい基準」が公示された。数値目標を含む「望ましい基準」は公示されずに終わった。

なお、上記の文部省の取り組みに関しては、日本図書館協会（日図協）が、1950年代から1960年代初めにかけて図書館法改正運動に、1970年代末から1980年代初めにかけて「図書館事業基本法」制定運動に取り組んでおり、「望ましい基準」に対する取り組みを行っていなかったことを理解する必要がある。

筆者は、2019年に「望ましい基準」の水準に関する文部省関係者の解釈を紹介した¹⁸⁾。図書館法制定直後の1950年^{3) 4)}とその後の1954年に出版された解説書⁶⁾では、「望ましい基準」の数値目標の趣旨は解説されていない。川崎繁（社会教育局社会教育施設課）は、法制定の約2年半後の1952年に次のように解説している⁵⁾。望ましい基準は「図書館の設置及び運営上の現状からみでの理想的基準で、最低基準に達している図書館に対する現状改善の目標となるもの」である。これは文部省関係者による唯一の解釈で、他の文献では紹介されていない。最低基準については、「現状に立脚して、図書館機能を果たすための最低の必要要件」を定めた「現実妥協的基準」ということができると解説している。

これまで、一部の公共図書館関係者は、「望ましい基準」が図書館法で規定されていることから、数値目標を含む「望ましい基準」の公示を求めてきた。しかし、上記の解釈をもとに、一連の経過を考えると、最低基準から見て改善の目標となる理想的基準を国が公示することがあり得るかという疑問が生じる。現実には、最低基準が廃止されて単独の基準となり、数値目標を除外したことによ

って、初めて「望ましい基準」の公示が可能となっている。

ここから、図書館法の基準に関する規定に対する疑問が生じる。数値目標を含む高い基準と低い基準からなる複数基準は実現可能なのだろうか。数値目標を含む複数基準が他分野で実現されていれば、この方法が実現可能であることの証明になるが、そのような事例は紹介されていない。複数基準が他に例のない規定であることも考えられる。本研究では、複数基準が他の法律で用いられているかどうかを調査することによって、この問題を解明したい。

「望ましい基準」については、日本図書館協会出版の『図書館法と現代の図書館』等において、前田章夫が解説を担当している¹¹⁾¹²⁾¹³⁾¹⁴⁾ほか、様々な内容の議論が行われているが、上記の点に関する検討は行われていない。

理論上は、「望ましい基準」以外の用語を用いて複数基準を規定することが考えられるが、本研究では、まず「望ましい基準」の用語を用いる場合について検討する。

1.2 研究の目的

本研究の目的は、「望ましい基準」ともう一つの基準から成る複数基準が図書館法以外の法律で用いられているかどうかを明らかにすることである。

1.3 研究の方法

「e-Gov 法令検索」¹⁾の「法令用語検索」を用いて日本の現行法の条文を調査する(2020年4月24日現在)。「望ましい基準」の用語を検索し、それを含む法律を探索し、関係条文について、基準の名称、「望ましい」の意味、もう一つの基準に関する規定(複数基準に関する規定)の有無を調査した。

制定時に「望ましい基準」に関する規定が設けられていたとは限らないため、「衆議院」²⁾ウェブサイトの「立法情報—制定法律」で、これらの法律の改正の経緯を調査し、「望ましい基準」に関する規定を定めた改正年(または旧法の題名と制定年)を調査した。

このほか、かつて法律で規定されていたが、その後改正されて規定されていない基準の存在が考えられるため、グーグル等で「望

ましい基準」の用語を検索し、名称に「望ましい基準」を含む、各省庁が制定した基準(上記の基準以外)を探索し、そのうち、過去に法律で規定されていたものを選択し、同様の調査を行った。

2. 用語「望ましい基準」を含む法律の探索

2.1 「望ましい基準」を含む法律

(1)「望ましい基準」「最低基準」を含む現行法
わが国の法律の数は1924(2014年現在)であるが、現行法で条文に「基準」の用語を含む法律は1016あり、約半数の法律で「基準」について規定している。

「望ましい基準」を含む法律は10あるが、そのうち、下水道法は「環境基本法」を引用しているため除外し、残りの9つの法律の題名、制定年を年代順に示す。略称のあるものはそれを記載する。

- ・図書館法(1950)
- ・博物館法(1951)
- ・学校給食法(1954)
- ・学校保健安全法(1958)
- ・母子保健法(1965)
- ・生涯学習振興法(1989)
- ・育児・介護休業法(1991)
- ・環境基本法(1993)
- ・ダイオキシン類対策特別措置法(1999)

「最低基準」を含む法律は5つある。「望ましい基準」と「最低基準」を含む法律はない。

(2) 「望ましい基準」を含む旧法

グーグル、サイニーを検索した結果、名称に「望ましい基準」を含む、上記以外の基準が2つあり、調査した結果、旧法で規定されたものであった。旧法では「望ましい基準」の用語が用いられていたが、その後の改正で削除された。題名、制定年、法改正の経過を年代順に示す。

- ・勤労青少年福祉法(1970)
青少年の雇用の促進に関する法律(2011)に改正された。
- ・勤労婦人福祉法(1972)
雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保等に関する法律(男女雇用機会均等法)(1985)に改正された。

(3) 「望ましい基準」に関する文献

これ以外の基準を探索するために、サイニーの論文検索のタイトルで「望ましい基準」を検

索した。上記の基準に関する文献以外に、1965年から1966年にかけて、「地方議会図書室の望ましい基準」⁷⁾、「小学校図書館の望ましい基準」⁸⁾、「中学校図書館の望ましい基準」⁹⁾、「高等学校図書館の望ましい基準」¹⁰⁾について論じた記事が見られた。「地方議会図書室の望ましい基準」は専門図書館協議会関東地区協議会地方自治分科会が決定した基準で、学校図書館に関する記事は、学校図書館基準に対する意見も含めて、基準案に関する個人の意見を述べたものである。いずれも法律で規定した「望ましい基準」に関するものではない。

2.2 「望ましい基準」を含む法律と基準

「望ましい基準」の用語を含む法律は11

(現行法9、旧法2)である。時代の変化がわかるように、「望ましい基準」に関する規定を定めた法律の題名とその制定年(または改正年)を見出しとし、年代順に示す。見出しが改正年の場合は制定年を付記する。見出しの下に基準の名称を記載し、「望ましい」に下線を付す。

①図書館法(1950)

「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準」

②博物館法(1951)

「公立博物館の設置及び運営に関する基準」
「公立博物館の設置及び運営上の望ましい基準」

③公害対策基本法(1967)、環境基本法(1993)

「環境基準」

④勤労青少年福祉法(1970)

「勤労青少年ホームの設置及び運営についての望ましい基準」

⑤勤労婦人福祉法(1972)

「働く婦人の家の設置及び運営についての望ましい基準」

⑥生涯学習の振興のための施策の推進体制等の整備に関する法律(生涯学習振興法)(1989)

「生涯学習の振興に資するための都道府県の事業の推進体制の整備に関する基準」

⑦育児休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律(育児・介護休業法)

(1995改正、1991制定)「勤労者家庭支援施設の設置及び運営についての望ましい基準」

⑧ダイオキシン類対策特別措置法(1999)

「大気排出基準」「水質排出基準」

⑨学校給食法(2008改正、1954制定)

「学校給食実施基準」「学校給食衛生管理基準」

⑩学校保健安全法(2008改正、1958制定)

「学校環境衛生基準」

⑪母子保健法(2012改正、1965制定)

「妊婦に対する健康診査についての望ましい基準」

3. 用語「望ましい基準」を含む法律の調査

3.1 基準に関する規定

(1) 基準の対象

「望ましい基準」の対象は多様であるが、内容によって次の4つに分けることができる。

A. 施設の設置・運営(①図書館、②博物館、④勤労青少年ホーム、⑤働く婦人の家、⑦勤労者家庭支援施設等の5つ)、B. 環境の保全(③公害対策、⑧ダイオキシン類対策の2つ)、C. 学校給食・衛生(⑨学校給食、⑩学校環境衛生の2つ)、D. その他の個別の事業(⑥生涯学習振興、⑪妊婦の健康診査の2つ)。Aは所管の施設のあり方を示すものであるが、Bは社会に対して、Cは学校に対して、主に規制のための数値を示すもので、性格が異なる。

(2) 関係規定の制定年

関係規定の制定年は、1950年代から2000年代に広く分散し、社会のニーズや国の政策等の変化を反映していると考えられる。Aは1950年代、1970年代、1990年代に見られ、図書館法が最初である。Bは1960年代、Cは2000年代に見られる。

(3) 基準の名称

基準の名称に「望ましい」の用語を含む法律は、①図書館法、②博物館法、④勤労青少年福祉法、⑤勤労婦人福祉法、⑦育児休業法、⑪母子保健法の6つ(現行法4、旧法2)である。このうち5つ(現行法3、旧法2)が施設の設置及び運営に関する基準である。それ以外の名称は「環境基準」「実施基準」等である。

(4) 「望ましい」の意味

「望ましい基準」について規定した条文は「維持されることが望ましい基準」という条文と「についての望ましい基準を定める」等の条文に分かれる。

前者は、③公害対策基本法、環境基本法、⑧ダイオキシン類対策特別措置法、⑨学校給食法、⑩学校保健安全法の4つである。名称には「望ましい」を用いていない。

後者は、①図書館法、②博物館法、④勤労青少年福祉法、⑤勤労婦人福祉法、⑥生涯学習振興法、⑦育児休業法、⑩母子保健法の7つである。⑥を除く6つで、名称に「望ましい」を用いている。

前者は、要請度の低い「ゆるやかな基準」という意味で用いられていると考えられる。後者の「望ましい」の意味は法律と基準には示されていないため、基準に関する通達や解説等の資料を調査する必要がある。

3.2 複数基準に関する規定

B、Cの環境と学校に関する基準は、性格が異なるため除外し、AとDの7つの法律のうち、図書館法を除く6つについて、現行法と基準の制定時の条文を調査したが、「望ましい基準」以外のもう一つの基準に関する規定は見られなかった。これらの基準は、単独の基準であり、「望ましい基準」ともう一つの基準から成る複数基準を定めたものではないと考えられる。

4. 考察

検討の結果、次の8点が明らかになった。

- ①現行法で、「望ましい基準」の用語を含む法律は9つ、「最低基準」の用語を含む法律は5つで、両方を含むものはない。
- ②「望ましい基準」の用語を含む法律は11（現行法9、旧法2）である。
- ③基準の対象は4つに分けることができる。施設の設置・運営、環境の保全、学校給食・衛生等があり、施設の設置・運営等とそれ以外では性格が異なる。
- ④11の法律の制定年代は広く分散し、社会のニーズや国の政策等の変化を反映していると考えられる。図書館法が最初である。
- ⑤基準の名称に「望ましい」を含む法律は6つ（現行法4、旧法2）あり、このうち5つ（現行法3、旧法2）が施設の設置・運営に関する基準である。
- ⑥「維持されることが望ましい」という条文は要請度の低い意味で用いられていると考えられる。「望ましい基準」の「望ましい」の意味について通達等を調査する必要がある。
- ⑦環境と学校に関する基準を規定した法律と図書館法を除く6つの法律にはもう一つの

基準に関する規定は見られず、複数基準は用いられていない。

- ⑧「望ましい基準」ともう一つの基準から成る複数基準について規定した法律は、図書館法以外には存在しない可能性がある。

本研究では、「望ましい基準」の用語を含む法律について研究を行ったが、「望ましい基準」以外の用語を用いて複数基準を定めることも可能であるため、それらについても同様の調査を行うことが必要である。

おわりに

図書館法における基準に関する規定の成立の経緯、解釈と議論等については、これまでの研究である程度明らかにしてきたが^{15) 17) 18)}、今後さらに研究を深めてまとめる予定である。

主要参考文献（3以下は発表年月順配列）

- 1) 「e-Gov 法令検索」(https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0100/)
- 2) 「衆議院」(http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/housei/menu.htm)
- 3) 西崎恵『図書館法』日本図書館協会、1970. 3, 202p. 1950年5月、羽田書店刊の復刻。
- 4) 井内慶次郎『図書館法：逐条解説』1950. 7, 80p. 『社会教育』5(7)附録。
- 5) 川崎繁「図書館法解説」日本図書館協会編『図書館ハンドブック』1952. 12, p. 82-90.
- 6) 井内慶次郎『図書館法の解説』明治図書出版、1954. 6, 90p. (学校図書館学講座)
- 7) 加藤貞「地方議会図書室の“望ましい基準”の作成をかえりみて」『びぶろす』16(5), 1965. 5, p. 1-15.
- 8) 佐藤宏之助「小学校図書館の望ましい基準」『学校図書館』193, 1966. 11, p. 23-28.
- 9) 村上真治「中学校図書館の望ましい基準」『学校図書館』193, 1966. 11, p. 29-33.
- 10) 橋本辰紀「高等学校図書館の望ましい基準」『学校図書館』193, 1966. 11, p. 34-38.
- 11) 前田章夫「第2章 公共図書館の基準法制」小林文人、藤岡貞彦編著『生涯学習計画と社会教育の条件整備』エイデル研究所、1990. 2, p. 86-103.
- 12) 前田章夫「第8章 公立図書館の基準と国庫補助」『図書館法を読む』森耕一編、日本図書館協会、1990. 10, p. 171-185.
- 13) 前田章夫「7章 公立図書館の基準と補助金」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, p. 180-193.

- 14) 前田章夫「4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. 2, p. 145-160.
- 15) 葉袋秀樹「公立図書館基準の歴史における「公立図書館の設置及び運営に関する基準」(1992)の役割」『日本生涯教育学会論集』39, 2018. 9, p. 53-62.
- 16) 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.
- 17) 葉袋秀樹「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」日本生涯教育学会第39回大会自由研究部会Ⅱ 発表資料 改訂版, 2018. 12, 5p.
- 18) 葉袋秀樹「裏田武夫、小川剛の図書館法関係著作に関する考察—『図書館法成立史資料』以後の著作を対象に」『日本図書館情報学会春季研究集会発表論文集』2019年度, 2019. 6, p. 29-32.

[訂正]

- p. 46 左の欄 下から8行目
①の(誤) → 上記の(正)
- p. 46 左の欄 下から6行目
①と同様の(誤) → 同様の(正)