

「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準」(2001)について

葉袋秀樹 (前筑波大学) qzw04141@nifty.com

1. はじめに

1.1 研究の背景

2001年7月、「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準」(2001年文部科学省告示第132号) (以下、「2001基準」という)が初めて大臣告示された¹⁾。この基準では、行政支援、ビジネス支援のほか、自己点検・評価が導入され、数値目標が削除されて、代わりに参考資料が添付されている。これは、日本の公共図書館行政における大きな変化であるが、これまで、その策定経過と内容の詳細な検討は行われていない。

1.2 研究の目的

本研究の目的は、2001基準の検討過程と内容について検討し、その主な特徴の一つである、①数値目標の削除、②参考資料の添付、③自己点検・評価の3点がどのような議論から形成されたのかを明らかにすることである。なお、2001基準全体については、今後研究を行う予定である。

1.3 研究の方法

研究方法としては文献研究を用いる。「望ましい基準」に関する文献を収集し、①～③の形成過程と内容に着目する。①では、国の地方分権政策との関係、③では、文部省による教育全般における自己点検・評価の取り組みを検討する。

2. 2001基準制定の経過と特徴

2.1 基準制定の経過

1998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)で告示に向けた検討が開始された。検討を開始した契機について、田中は、「地方分権化に伴う一連の社会教育行政の見直し過程で」同部会から、図書館法第18条の「基準告示の未制定を指摘されたことによる」と述べている¹⁾。

同専門委員会は、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)」(以下、「中間まとめ」という)を発表し、図書館関係団体から意見が寄せられた。2000年12月に文部大臣に「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²⁾、2001年7月、2001基準が文部科学大臣名で告示された。

2.2 報告の構成

「1. 審議の経過」「2. これからの公立図書館の在り方」「3. 基準の内容」の3章からなる。2は、「1 図書館利用者の拡大に向けて」「2 豊かな図書館サービスの展開に向けて」からなる。2では、新しい情報通信技術の活用、国際化への対応、高齢化への対応、子どもの読書の振興、職業能力開発のための要求への対応、ボランティア活動の推進の6項目が挙げられている。

3.2 基準の特徴

1992年に生涯学習局長名で通知された「公立図書館の設置及び運営に関する基準」³⁾(以下、「1992基準」という)と同様、1. 総則、2. 市町村立図書館、3. 都道府県立図書館の3節からなる。1992基準をもとに、より詳しく規定するとともに、新しい項目が追加されている。主な特徴として次の3点を挙げることができる。

第一に、行政支援、ビジネス支援の導入である。章は異なるが、「地方公共団体の政策決定や行政事務に必要な資料及び情報」「就職、転職、職業能力開発、日常の仕事等のための資料及び情報」の収集・提供が定められている。これまでの基準や基準案では特定主題の資料の充実について論じられていないが、すべての主題を均等に扱うのではなく、重要性の高い主題の資料の充実を図る考え方が見られ、収集資料の主題に関する考え方が変化している。

第二に、自己点検・自己評価の導入である。公立図書館は、「各々適切な「指標」を選定するとともに、これらに係る「数値目標」を設定し、その達成に向けて計画的にこれを行うよう」、「図書館協議会の協力を得つつ、前項の「数値目標」の達成状況に関し自ら点検及び評価を行うとともに、その結果を住民に公表するよう努めなければならない」ことが規定されている。

第三に、数値目標の削除である。1992基準では4項目の数値目標が挙げられていたが、2001基準では削除され、代わりに、「参考資料」で「数値目標の例」が示されている。これは、全国の市町村のうち人口1人当たりの「貸出冊数の多い上位10%の市町村立図書館の平均数値」を各種の指標について示したもので、実質的には、上位5%の

図書館の数値を示したものとイえる。

3. 2001 基準に関する議論

3.1 委員側の基準に関する論点

田中は、委員会での論点として次の6点を挙げている¹¹⁾。①定量的記述、②未整備自治体における整備、③専門的職員の配置比率、④図書館長の有資格者任用、⑤電子メディアへの対応と課金、⑥成人の職業能力開発。糸賀雅児は、2001 基準の特徴として次の5点を挙げている⁹⁾。①広域図書館の可能性、②数値なし、③政策や行政への資料提供、④専門的職員の確保、⑤住民参加の推進。岡部一邦は、報告のメッセージとして次の4点を挙げている⁸⁾。①図書館サービスの計画的実施と自己評価、②電子図書館機能の実現、③職員の資質の向上とネットワークの構築、④厳しい財政状況における施策の見直し。越塚美加は、糸賀の記事を踏まえて、数値基準を中心に議論の過程について論じている¹⁰⁾。

3つの研究課題については、4氏とも何らかの形で言及している。

3.2 数値目標の削除

(1) 委員の考え方

田中の2001 基準に関する著作は2点あるが、それよりも早い時期の資料として、「報告」提出直後の千葉県図書館長会議(2001年1月)の講演要旨がある⁷⁾。数値目標について、「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もあり、地方分権の時代に国が基準を示すことは難しい状況であり、大臣告示ともなればほとんど数値基準は不可能との判断があった」と述べている。これは、「報告」提出直後の講演であるため、当時の判断の内容をより直接的に反映していると考えられる。地方6団体の提言は1996年7月に行われ、1999年7月に図書館法第19条が廃止されている。

2003年の記事では、理由の一つとして、「国の地方分権推進会議の中間報告」を挙げている¹²⁾、これは「地方分権改革推進会議」⁶⁾のことと推測される。同推進会議の中間報告は2002年6月、新基準の告示の約1年後に発表されており、政府の規制緩和に関する方針が明確に反映されているため、根拠として挙げたものと思われる。

田中は、1998年の生涯学習審議会答申「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」⁵⁾には触れていない。文部省の審議会の答

申は政府の圧力に対する対応であるため、触れなかったのではないかと推測される。

2001 基準は、上記答申の考え方に沿うものであり、公民館等に先んじて、数値目標を含まない基準を制定している。1998年に生涯学習審議会が答申を発表したということは、それ以前から、政府の規制緩和に関する委員会等では、議論されていたと考えられる。

糸賀は、「細かい数値を入れたら絶対に大臣告示にならなかつただろう」と述べ、政府の方針の影響を示唆しているが、具体的な契機については述べていない。また、各地域の住民が適切な指標と水準を決定すべきであると指摘して、地域の政策目標の多様性を強調している⁹⁾。

越塚は、この点について、検討の前に、上部委員会からとりまとめの方向性に関する説明があったことを明らかにしている。その内容は、大臣告示を目指すのであれば、地方分権の推進に伴う記述内容の弾力化・大綱化が必須であるというもので、従来の量的記述の質的記述への書き換えが求められたと述べている。越塚は、数値目標削除の理由として、自治体の財政事情を挙げ、自治体間の財政力格差を強調している。

以上のように、文部省以外の団体の主張に具体的に言及しているのは田中だけである。

(2) 日図協の考え方

「中間まとめ」に対する日図協の意見は、「参考資料」を本文に位置付けを記述する。「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」¹⁷⁾ことで、図問研の意見は「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こと」¹⁸⁾である。

前田章夫は、2000年に、基準の検討に際して、「文部省からは地方分権の趣旨に基づき基準の大綱化・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」ことを指摘し、「数値基準が盛り込めなかつたことは、図書館界の力不足の表れといえるかもしれないが、やはり何らかの基準値は入れて欲しかった」「本文中に一定の数値目標を入れることは是非とも必要であろうと思う」と述べている²¹⁾。

日図協には別の意見もある。清水隆は、1999年に、次のように述べている¹⁵⁾。地方分権の流れの中で大綱化、弾力化が強調され、一律の数値目標の掲載は困難だが、必要であり、施設規模等の掲載を追求するとともに、都道府県の振興策や日図

協が基準の解釈としての数値目標を提示し、市町村が主体的に目標を設定する。

酒川玲子は、2000年に、必要な数値目標は示すべきであるが、各地の図書館の格差が著しい現状では、全国一律の数値は意味がないと思われるため、各自治体の図書館の発展につながる目標数値と指標を提示すべきであると述べている¹⁶⁾。

前田は、数値目標の削除に関する文部省の意向について述べているが、それが政府の意向にもとづくことを述べていない。このため、図書館界の取り組み方によっては、数値目標を加えることができたかのような意見になっている。清水も「地方分権の流れの中」という表現を用いている。

3.2 参考資料

参考資料が採用された意図について、糸賀は、国内の図書館にとって、十分到達可能で、かなり水準の高い図書館の数値は、他の図書館にとって目指すべき目標となるだろうと説明し、問題点はあるが、市町村段階で、自館に必要な蔵書点数、貸出点数、延床面積を知る手がかりになるだろうと述べている¹³⁾。越塚は、訪問調査と一部の委員の経験から、各自治体が最も関心を持つのは同規模・類似諸条件の他自治体の状況であることを指摘し、同規模・類似諸条件の自治体のデータを示し、各自治体はそれを参考にして図書館政策を立案することが望ましいと述べている。

田中は、指標と「その一部事項の現実の数値」と述べて、数値を示しているのは指標の一部であることを指摘している¹¹⁾。越塚は、これらの最新の統計データを自由に利用できるようにすることが望まれると述べて、統計データの活用方法について詳しく論じている。しかし、統計データの内容は具体的に検討されておらず、日図協の統計調査の範囲に限定されることも指摘されていない。

日図協図書館の基準を検討するワーキング・グループは、2001年に、障害者サービスや情報通信技術など今後さらに拡充すべき業務の指標も必要であり、日図協各委員会による調査の項目が指標となり得ること、指標が全国一律に比較できるように、全国レベルでの統計の標準化の取り組みが必要であることを指摘している²²⁾。

3.3 自己点検・自己評価

岡部は、この項目を、「地方分権の趣旨に即した「自己選択・自己責任」を前提とした図書館運営と規定し、自治体行政の観点から位置付け、各自治体では、厳しい財政状況の中で施策の見直しが

進められ、図書館もサービス内容を自己点検・評価し、その結果をサービスの改善に結びつける努力が求められていると述べている。清水は、2001年に、この視点はこれまでにないものであり、重要であることを指摘している²⁰⁾。

教育行政等の雑誌の報道記事では、2001基準の意義として、自己点検・評価が最初に挙げられているが⁴⁾、これは文科省の記者発表資料によるものと考えられる。自己点検・評価は、大学教育に関する審議会答申で提案され、1996年に『図書館雑誌』で特集記事が生まれ¹⁴⁾、図書館界でも議論され、取り組まれてきている。

鈴木良雄は、1999年7月のいわゆる「地方分権一括法」の成立と図書館法の改正に触れ、国主導による図書館施策の実施という考え方が消滅したため、各自治体には、地域を基盤とした新たな図書館設置の理論の再構成が必要であることを指摘している¹⁹⁾。

4. 考察

4.1 数値基準の削除

田中は、地方6団体の申し入れが契機であったと述べている¹¹⁾。『図書館雑誌』では、田中、糸賀、文科省担当者の記事は掲載されていない。「望ましい基準」が公示されたにもかかわらず、専門委員会委員長による解説記事が掲載されていない。これでは、会員は基準の意図を十分理解することができない。また、前田や清水は、数値基準が不掲載となった政治的背景に言及しつつも、それが文部省を超えた政府の方針であることに触れていない。この結果、数値目標の掲載は、図書館界の努力と文部省の意向次第であるかのような認識が形成され、2012基準に対して、数値基準の掲載を求める取り組みが行われたと考えられる。

4.2 参考資料

基準の本文に数値目標を記載することが困難となった状況を打開して、高い目標を示すことができた点では大変有意義である。しかし、その後の経過の中で次のような問題が生じているため、今後、検討が必要である。第一に、都道府県立図書館のデータが示されていないが、その説明は行われていない。第二に、参考資料は日図協『日本の図書館』に依拠したもので、日図協ワーキング・グループは、それ以外の指標が必要であると指摘している。第三に、サービスの質的評価に関する指標や課題解決支援サービスに関する指標が欠け

ている。

4.3 自己点検・自己評価

この項目については、委員も『図書館雑誌』等の記事も十分論じていない。この項目は、2008年の図書館法改正の際に、第7条の3、4として取り入れられており、重要性が高いと考えられる。他方、図書館関係者には広く知られていないため、当然のことと受け止められたとも考えられる。図書館関係者と文科省の受け止め方に差がある可能性が考えられる。

おわりに

2001 基準の策定に尽力された関係者の皆様に心から敬意を表します。

主要参考文献

【基準・報告】

- 1) 「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準」(平成13年文部科学省告示132号) 2001.7
(http://www.mext.go.jp/a_menu/sports/dokusyohourei/cont_001/009.htm)
- 2) 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「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)」2000.12, 14p.
- 3) 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.
- 4) 「目標設定し自己点検、評価：文科省が公立図書館の『望ましい基準』を告示」『内外教育』5220, 2001.7.24, p. 8
- 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) 地方分権改革推進会議「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—平成14年6月17日」2002.6 (www8.cao.go.jp/bunken/chukan-houkoku/main.pdf)
- 7) 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) 2001.1.19, 3p.
- 8) 岡部一邦「新『基準』報告にみるこれからの図書館サービス」『図書館雑誌』95(5), 2001.5, p. 312-313.
- 9) 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.
- 10) 越塚美加「図書館政策の立案における研究の役割」『現代の図書館』39(2), 2001.6, p. 83-88
- 11) 田中久文「『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2001.7)についての雑感」『日本図書館情報学会誌』48(4), 2002.12, p. 175-181.
- 12) 田中久文「望ましい基準と県立図書館とのかかわり」『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.
- 13) 糸賀雅児「『これからの図書館像』(平成18年3月文部科学省報告)の背景とねらい」『ニューズレター』別冊(全国公共図書館協議会) 2007.3, p. 1-26.

【図書館関係者の意見】

- 14) 「特集 図書館の自己点検・評価」『図書館雑誌』91(3), 1997.3, p161-181.
- 15) 清水隆「図書館法改正と「図書館の基準」」『図書館雑誌』93(10), 1999.10, p. 838-839.
- 16) 酒川玲子「図書館法50年と日本図書館協会」『図書館雑誌』94(4), 2000.4, p. 231-234
- 17) 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.
- 18) 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.
- 19) 鈴木良雄「新しい公立図書館の在り方について」『21世紀の図書館と図書館員』(論集・図書館情報学研究の歩み 第20集), 日外アソシエーツ, 2001.1, p. 9-23.
- 20) 清水隆「JLA『基準ワーキンググループ』の受け止め方と現場での活用に向けて」『図書館雑誌』95(5), 2001.5, p. 314-315.
- 21) 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, p316-317.
- 22) 日本図書館協会図書館の基準のあり方を検討するワーキング・グループ『公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準 活用の手引き』2001.11, 46p.