

講義レジュメ

図書館の基準・運営方針をめぐる論点整理

講師 薬袋 秀樹
期日 平成30年 6月20日(火)

第1部 公共図書館の基礎的課題

1. デジタルネットワーク社会と市民

2. 公共図書館の根本問題

- ①公共図書館の評価と広報
- ②行政職との対話と説明
- ③公共図書館理論の構築
- ④行政に対する関心と理解
- ⑤政策に対する関心と議論の場
- ⑥改革方針の必要条件

3. 司書の任務と学習

- ①司書資格の問題点
- ②司書の研修
- ③専門職員の活動

4. 「望ましい基準」の法的性格

第2部 図書館運営の基本的事項に関する記述—どの文書でどう規定されているのか？

1. 図書館の目的

2. 図書館予算の財源

3. 図書館評価

4. 望ましい基準の影響力

○参考情報源

- twitter:図書館の基礎知識@Toshokanron (<https://twitter.com/Toshokanron>)
- 図書館の基礎知識：主題別項目一覧（ブログ・リポジトリ）(<http://toshomokuji.jugem.jp/>)
 4. 図書館法・行政関係項目一覧(<http://toshokanron.jugem.jp/?eid=112>)
 5. 社会教育と図書館関係項目一覧(<http://toshokanron.jugem.jp/?eid=113>)
 6. 公共図書館基準関係項目一覧(<http://toshokanron.jugem.jp/?eid=122>)
 7. 図書館経営関係項目一覧 (<http://toshokanron.jugem.jp/?eid=110>)
 9. 課題解決支援関係項目一覧(<http://toshokanron.jugem.jp/?eid=126>)
 10. 職員制度・研修関係項目一覧(<http://toshokanron.jugem.jp/?eid=117>)
- 図書館の基礎知識:ブログ (<http://toshokanron.jugem.jp/>)
- twitter:図書館と出版@koho0430 (<https://twitter.com/koho0430>)
- 図書館と出版（作家・出版社・書店）：ブログ (<http://toshosakka.jugem.jp/>)
- つくばリポジトリ：<http://hdl.handle.net/2241/00134880>

- 図書館関係職員に役立つ学習教材（2018年収録）（作成中） 図書館関係法規（音声動画）。
(http://www.nier.go.jp/jissen/gakusyu/tosyokan_gakusyu_top.htm)

葉袋 秀樹

筑波大学名誉教授（図書館情報メディア系）

第1部 公共図書館の基礎的課題（小講義）

1. デジタルネットワーク社会と市民

- ・ツイッター「図書館の基礎知識」(2012. 5. 9～)
 ブログによる情報発信の案内、リポジトリの案内
- ・ブログ「図書館の基礎知識：ブログ」(2016. 2. 21～)
 「大学に入学したのは1966年4月で、ちょうど50年経ちました。
 これからは、ブログが「私の大学」です。」(2016. 3. 22)
- ・「新任職員に役立つ公共図書館リンク集—図書館行政を中心に」(2016. 4. 20～)

2. 公共図書館の根本問題（略）

3. 司書の任務と学習（略）

4. 望ましい基準の法的性格

- ・今までは、望ましい基準の内容について解説してきたが、今回は、望ましい基準の法的性格と活用方法について解説する。

(1) 望ましい基準（図書館の設置及び運営上の望ましい基準）に対する疑問

- ・なぜ、望ましい基準に対する関心が低く、活用事例が少ないのか？
- ・推測すると、次のことが考えられる。
 - ・望ましい基準の性格がよくわからない。
 - ・努力目標にとどまり、図書館に対する要請の度合いが弱い。
 - ・努力目標をどう活用したらよいかかわからない。
- ・図書館関係団体は、基準における要請の度合いの強化（司書の配置の義務付け、数値目標の規定等）、国による経費の負担（経常経費の一部負担）を要望しているが、実現していない。
- ・なぜ実現しないのか、そもそも、それは可能なのか？
- ・基準の実現にはどのような取り組みが必要なのか？ その目標の設定と対応方法は妥当なのか？

(2) 告示の性格

- ・図書館法第7条の2では、「文部科学大臣は、図書館の健全な発達を図るために、図書館の設置及び運営上望ましい基準を定め、これを公表するものとする」と規定されている。
- ・このように、「公の機関が広く一般に知らせること」を公示という（大辞林）。
- ・公示の手段が告示である。国家行政組織法第14条第1項では、「各大臣、各委員会及び各庁の長官は、その機関の所掌事務について、公示を必要とする場合においては、告示を発することができる」と定めている。告示は「所掌事務に関する行政処分を公示する形式」で、官報の告示欄に掲載される。
- ・告示は「原則として法令の性格を持たない」が、告示には「単に行政処分を通知するものと法規の内容を補充するもの」がある。前者の例には、同じ号に掲載された「肥料の登録の有効期間を更新した件」（農林水産省告示）がある。

(3) 法規の内容を補充する告示

- ・後者について、法学や教育法学の教科書では、次のような解説が見られる。
- ・天城勲（元文部省事務次官）は「実質上は法規の内容を補充するような場合は、法規の性質をもつといえる」と述べている。例として、学校教育法施行規則第52条に基づいて定められた「小学校学習指導要領」が挙げられることが多い。これは「文部科学省告示」であるが、実質上法令と同じような効果を持つものとされている。
- ・ここから「図書館の設置及び運営上の望ましい基準」に関する考察に入る。
- ・「図書館の設置及び運営上の望ましい基準」は「文部科学省告示」で、内容も法規の内容を補足するものであるため、「法令と同じ効果を持つ」と考えられる。
- ・しかし、「小学校学習指導要領」と比較することは適切だろうか。両者には大きく異なる点がある。どう異なるかを明らかにし、理解しておく必要がある。**そこから何かが見えてくるかも知れない。**

(4) 学習指導要領に関する規定

- ・学校教育法
 - 第29条 小学校は、心身の発達に応じて、義務教育として行われる普通教育のうち基礎的なものを施すことを目的とする。
 - 第33条 小学校の教育課程に関する事項は、第29条及び第30条の規定に従い、文部科学大臣が定める。
- ・学校教育法施行規則
 - 第52条 小学校の教育課程については、この節に定めるもののほか、教育課程の基準として文部科学大臣が別に公示する小学校学習指導要領によるものとする。
- ・小学校学習指導要領 第1章 総則 第1 教育課程編成の一般方針
 - 1 各学校においては、法令及びこの章以下に示すところに従い、児童の人間として調和のとれた育成を目指し、地域や学校の実態及び児童の心身の発達段階や特性を十分考慮して、適切な教育課程を編成するものとする。(以下略)

- ・学習指導要領については、学校教育法だけでなく、学校教育法施行規則でも規定されている。
- ・学校教育法では、第29条、30条で、小学校における教育の目的、目標を定めた後、第33条で、教育課程に関する事項は文部科学大臣が定めることを規定している。
- ・これを基に、学校教育法施行規則（文部科学省令）第52条で、小学校の教育課程は「教育課程の基準として文部科学大臣が別に公示する小学校学習指導要領によるものとする」と規定して、教育課程と学習指導要領の関係を規定している。
- ・さらに、小学校学習指導要領では、第1章 総則の「第1 教育課程編成の一般方針」の1で、法令及び学習指導要領に従い、「適切な教育課程を編成するものとする」と規定されている。

(5) 望ましい基準に関する規定

- ・制定時の図書館法第18条で、「文部大臣は、図書館の健全な発達を図るために、公立図書館の設置及び運営上望ましい基準を定め、これを教育委員会に提示するとともに一般公衆に対して示すものとする」と規定していた点は似ている。
- ・学校教育法施行規則で規定されている教育課程と基準との関係に関する規定がない。“図書館の設置と運営は「望ましい基準」によるものとする”等の規定がない。

- ・「望ましい基準」も、公立図書館について規定した55条のうち、末尾は、「する」2項目、「するものとする」5項目で、「努めなければならない」4項目、「努めるものとする」43項目である。
- ・「する」は、基準の目的、準用、「するものとする」は、都道府県の図書館行政、危機管理（2項目）、住民の要望等への留意、市町村立図書館における司書等の配置の最も重要度が高い項目5項目に用いられているが、実質的な意味があるのは都道府県の図書館行政のみである。したがって、大部分は努力目標である。

①法律の規定

- ・図書館法

第7条の2 文部科学大臣は、図書館の健全な発達を図るために、図書館の設置及び運営上望ましい基準を定め、これを公表するものとする。

②望ましい基準における基準の実現に関する規定

第1 総則 一 趣旨

②図書館は、この基準を踏まえ、法第三条に掲げる事項等の図書館サービスの実施に努めなければならない。

③望ましい基準における「する」の用例

- ・図書館の設置及び運営上の望ましい基準

第1 総則 一 趣旨

①この基準は、図書館法(中略)第七条の二の規定に基づく図書館の設置及び運営上の望ましい基準であり、図書館の健全な発展に資することを目的とする。

④「望ましい基準」における「ものとする」の用例

第1 総則 二 設置の基本

②都道府県は、都道府県立図書館の拡充に努め、住民に対して適切な図書館サービスを行うとともに、(中略)市町村立図書館の設置に対する指導・助言等を行うものとする。

第2 公立図書館 一 市町村立図書館 1 管理運営 (一) 基本的運営方針及び事業計画

③市町村立図書館は、基本的運営方針並びに前項の指標、目標及び事業計画の策定に当たっては、利用者及び住民の要望並びに社会の要請に十分留意するものとする。

第2 公立図書館 一 市町村立図書館 4 職員 (一) 職員の配置等

[②市町村教育委員会は、(中略) 必要な数の専門的職員を確保するよう、その積極的な採用及び処遇改善に努めるとともに、(中略)人事交流(中略)に努めるものとする。] (参考)

③市町村立図書館には、前項の専門的職員のほか、必要な数の職員を置くものとする。

(6) 司書養成に関する規定

- ・図書館関係でも、司書養成に関する規定には、要請の度合いの強い規定が見られる。

- ・図書館法

第5条 次の各号のいずれかに該当する者は、司書となる資格を有する。

1 大学を卒業した者で大学において文部科学省令で定める図書館に関する科目を履修したもの

- ・図書館法施行規則（平成23年文部科学省令第43号）

第1条 図書館法(中略)第5条第1項第1号に規定する図書館に関する科目は、次の表に掲げるものとし、司書となる資格を得ようとする者は、甲群に掲げるすべての科目及び乙群に掲げる科目のうち2以上の科目について、それぞれ単位数の欄に掲げる単位を修得しななければならない。

第2条 法第6条に規定する司書及び司書補の講習については、この章の定めるところによる。

○参考：望ましい基準はどのようにして実現すべきだろうか

・公立図書館の任務と目標 「第4章 公立図書館の経営 3 経費」

92 公立図書館の予算は、その果たすべき任務に比して、一般にあまりにも過小である。予算の拡大充実は住民の要求と支持、それを背景にした図書館の強い確信と実践によって達せられる。

(中略) なぜ日本では図書館が貧弱なままで放置されるのであろうか。結局 それは、図書館が日本の社会で果たすべき役割の重要性についての行政当局の認識と、われわれの現場における認識との差である。このような状況を変えるのは、図書館のすぐれたサービスによって住民の要求と支持を拡大し、それによって行政当局との認識を改め、ある程度の条件を獲得し、それによってさらにサービスを高めること以外に方法はない。すでに、そのような図書館もふえつつあり、住民の要求も各地で顕在化している。

行政当局の認識を改める一つの方策として、行政事務に対するレファレンス・サービスを強めることも有効である

・これは、地方公共団体における予算の獲得方法について述べた優れた意見である。

(7) 「望ましい基準」の性格に関する考察

- ・望ましい基準が法規の内容を補完するものであることは間違いないと考える。
- ・ただし、国は、基準を公示するにとどまり、各地方公共団体による活用に関する法律の規定は、きわめてゆるやかであり、内容も努力目標である。活用については、各地方公共団体の自主性に委ねている。
- ・各地方公共団体は、国の強制がなくても、自主的に、基準の趣旨を理解し、その実現に取り組むことが期待されている。国の行政と議会は、そうなるように、地方公共団体や民間団体等による積極的な働きかけを期待していたと考えるのが妥当である。したがって、そのための努力を行うべきである。
- ・もう一つの方法として、図書館法の改正(司書の配置の義務付け、国による経費負担等を規定する)がある。ただし、これには、その必要性の証明と関係省庁、国会の了解が必要である。
- ・図書館法制定時の文部省関係者による社会教育行政の解説書(1950)で、次のように指摘されている。
 - ・公民館について

国庫から支出される補助金はあくまで奨励金の性格のもので、けっして一部経費負担といったものではありません。しかもその補助金は従来の補助金政策がそうであつたように、振るわないところに沢山支出する所謂さそい水的な補助金でなくて、自ら多額の経費を負担している市町村に沢山支出しようとするのであります。ですから市町村としては、補助金に頼つて公民館運動をするのではなく、自らの負担においてこの運動を展開する決意をしなければならないのです。

・公立図書館について

公立図書館の設置を義務制にすること。公立図書館に要する経費の一部を国が負担すること。この二つの問題が、図書館界における永い間の懸案で、この問題解決のために色々な努力が払われてきましたが、図書館法はいずれの問題をも否定したのであります。

図書館は住民全部のための施設であり、住民自身の負担によってその都道府県に又その市町村につくられてゆくのです。図書館界の努力も方向転換して、いかにして住民の世論の上に図書館運動を展開するかを考えなければならないでしょう。

第2部 図書館運営の基本的事項に関する記述—どの文書でどう規定されているのか？

1. 図書館の目的

***条文は、自分で調べてください。**

①ユネスコ公共図書館宣言 1994年

- ・「公共図書館」の項目
文章：
- ・「公共図書館の使命」の項目（12項目）
文章：
- ・正規の教育とは、学校教育を指すと考えられる。
- ・12項目の内容と必要性を理解する必要がある。

②図書館法

- ・法律の目的（第1条）
条文：
 - ・図書館法の目的は、国民の教育と文化の発展である。
- ・図書館の目的（第2条）
条文：
 - ・図書館の目的は、「教養、調査研究、レクリエーション」であるから、町村立図書館を含めて、公共図書館は住民の調査研究を支援する必要がある。調査研究の支援は都道府県立図書館の役割だという意見があるが、これは誤解である。
- ・図書館サービスの内容（第3条）
条文：
 - ・図書館サービスにおいて留意すべき事項として、土地の事情、一般公衆の希望に沿う、学校教育を援助する、家庭教育の向上に資する、の4項目が挙げられている。
- ・言語力の涵養（文字・活字文化振興法 第3条第2、3項）
条文：

②図書館の設置及び運営上の望ましい基準

「第一 総則 三 運営の基本」2項：

「第二 公立図書館 一 市町村立図書館 3 図書館サービス (三) 地域の課題に対応したサービス：

- ・地域の課題に対応したサービス（課題解決支援サービス）の内容を詳しく示し、それが必要であることを示した。

③公立図書館の任務と目標 「第1章 基本的事項」

(公立図書館の役割と要件) 1項：

(知る自由の保障) 2項：

(図書館の利用) 3項：

2. 図書館予算の財源：どの法律で何が決められているか（結果）（略）

3. 図書館評価：どの文書で何が決められているか（結果）（略）

4. 望ましい基準の影響力：どうすれば高めることができるか（結果）

①図書館業務の中で常に参照し引用する

基本的運営方針、事業計画、運営・サービスの企画、予算要求、年次報告、評価報告等で取り上げる。

②行政機関、連携機関、住民、マスコミを含む広い社会に知らせ、理解してもらう

わかりやすいパンフレットやガイドブックを作って広く頒布する。

③根拠を示し、根拠のあるものとする

規定や数値目標の根拠と、規定を実現した成功事例について解説した資料を作り頒布する。

④図書館の評価に活用する

自館を含む図書館評価に活用し、達成項目の多い図書館を紹介し、住民の評価と比較して、達成項目の多い図書館は評価が高いことを示す。

⑤図書館の在り方に関する議論に活用する

図書館の在り方に関する議論の際に必ず参照し、議論の基礎とする。図書館の在り方の基本を定めていることに理解を得る。

⑥基準について積極的に議論し、支持する意見と改善案を集める

雑誌で特集記事を組む等の取り組みを行い、支持する意見と改善すべき点の提案を集める。

まとめ

- ・第一に、図書館法の規定を前提とする限り、望ましい基準の要請の度合いを強めることは困難である。第二に、法律で義務付けられていない事務について、国が経常経費の一部を負担することも困難である。
- ・したがって、地方自治体、図書館、図書館関係団体・関係者は、国に、望ましい基準の要請の度合いの強化や経費の負担を要請するのではなく、①地方自治体による望ましい基準の自主的な達成、②地方交付税の増額と地方自治体の予算の獲得に向けて働きかけるべきであり、そのための図書館評価と広報活動等に努めるべきである。
- ・国の規制緩和政策に反対するには、その規制が必要であることを証明し、関係省庁と国会の理解を得る必要がある。そのためには、まず、第一歩として、様々な環境にある図書館を同じ評価基準で評価する必要がある。

おわりに

・必読文献

検討過程を通じて、主に下記の4点の資料を参照、比較した。『これからの図書館像』を加えた5点は公立図書館の業務・サービスの改善のための手がかりになるものである。熟読し、項目別に比較することによって理解が深まる。職員の皆さんに必ず読むように勧めてください。

「ユネスコ公共図書館宣言」

「図書館法」

「図書館の設置及び運営上の望ましい基準」

「公立図書館の任務と目標」

『これからの図書館像』

・協働作業

参加者の知識と知恵を出し合うことによって、知識の集約と体系化が可能になる。議論するだけでなく、知識を「まとめること」、「整理すること」が重要である。