

図書館法改正とこれからの図書館経営

糸賀 雅児（慶應義塾大学）

- * 講演者は現在、文部科学省所管の 2 つの審議会、協力者会議の委員を務めますが、本講演は個人的見解です。特に、講演者の意見については〔糸賀意見〕として表記していますので、御注意ください。
- * 本講演は日本図書館情報学会編集『変革の時代の公共図書館—そのあり方と展望—』勉誠出版、平成 20 年 10 月、収載の拙論「図書館法 2008 年改正の背景と論点」を基にしています。
- * 以下の中教審答申、事務次官通知、誌上座談会の 3 点を適宜参照していただくと、本講演の理解はあっさり深まります。
 - ・ 中央教育審議会『新しい時代を切り拓く生涯学習の振興方策について～知の循環型社会の構築を目指して～』（答申）平成 20 年 2 月 19 日 (http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/080219-01.pdf)
 - ・ 文部科学事務次官通知『社会教育法等の一部を改正する法律等の施行について（通知）』（20 文科生第 167 号）平成 20 年 6 月 11 日
 - ・ “座談会 社会教育法、図書館法、博物館法の改正の意義および今後の社会教育行政の課題”文部科学時報、No. 1592, 2008 年 9 月号. P. 16-25.

1. 社会教育法等の一部を改正する法律の概要

1.1 生涯学習の理念

- ・ 教育基本法第 3 条 生涯学習の理念
- ・ 社会教育法第 3 条第 2 項 “生涯学習の振興に寄与することとなるよう努めるものとする”
- ・ 図書館法及び博物館法はその社会教育法の精神に基く（図書館法第 1 条及び博物館法第 1 条）ことから、図書館法や博物館法にまで「生涯学習の理念」を書き込むことはしない。

1.2 市町村の教育委員会の事務

1. 2. 1 社会教育法第 5 条第 13 項

- ・ 中教審分科会の答申における〈学校を地域の拠点として社会全体で支援する取り組みの推進〉
- ・ 「放課後子どもプラン」平成 19 年度から全国の小学校区で実施（例：品川区、豊島区、など）

1. 2. 2 社会教育法第 5 条第 15 項

- ・ 社会教育における学習成果の活用を促す事業の実施とその奨励

（第 5 条第 15 項）社会教育における学習の機会を利用して行った学習の成果を活用して学校、社会教育施設その他地域において行う教育活動その他の活動の機会を提供する事業の実施及びその奨励に関すること

○糸賀による読み下し文

社会教育において学習した人がその学習の成果を活かしたいと思ったとき、他の人が行う学校や社会教育施設等での教育に関わる活動（場合によっては、その地域における教育以外の活動を含めても構いません）において、その成果が活かされるように、教育委員会はさまざまな事業を実施したり奨励したりするための事務を行います。

- ・ 図書館法の図書館奉仕（第 3 条第 1 項 8 号）（後掲）
- ・ 博物館法の博物館事業（第 3 条第 1 項 9 号）
- ・ 中教審分科会「知の循環型社会の構築」における〈学習成果を生かす機会の充実〉
（例）千葉県立西部図書館「図書館まなびトーク」（図書館を利用して行った生涯学習の発表会）

1.3 社会教育主事の職務

- ・社会教育法第9条の3 “社会教育を行う者に専門的技術的な助言と指導を与える”
ただし、“命令及び監督”はできない。
- ・社会教育法第9条の3第2項 “(学校の) 求めに応じて、必要な助言を行うことができる”
- ・「学社融合」が叫ばれるなかで学校教育と社会教育との橋渡し役→社会教育主事にお墨付き
- ・中教審分科会答申〈社会教育主事等の在り方〉(答申、p. 44)
学校・家庭・地域住民等の連携に関する事務について、学校が地域住民等の協力を得て教育活動を行う場合は、社会教育主事が学校長の求めに応じて助言することができることを社会教育主事の職務として明確に位置付けることが有効と考えられる。

2. 改正図書館法の検討

2.1 教育基本法の改正を踏まえた規定の整備

2.1.1 図書館法第3条第8号図書館奉仕における「社会教育における学習成果の活用」

- ・日本図書館協会 “学習者の行う活動の機会の提供は、図書館が能動的に行う図書館奉仕の活動とは異なり、図書館法第3条全体の条項とは異質な内容である”

[糸賀意見] 社会教育法第1章総則に「社会教育における学習成果の活用」を明記すれば十分だったのでは？

2.1.2 図書館法第3条および第15条における「家庭教育の向上」

- ・教育基本法第10条家庭教育 “国及び地方公共団体は、家庭教育の自主性を尊重しつつ、保護者に対する学習の機会及び情報の提供その他の家庭教育を支援するために必要な施策を講ずる”
- ・第3条図書館奉仕 “家庭教育の向上に資することとなるよう”
- ・第15条図書館協議会の委員構成に “家庭教育の向上に資する活動を行う者”
- ・博物館法第21条博物館協議会の委員構成に “家庭教育の向上に資する活動を行う者”
- ・ただし、博物館法全体に “家庭教育の向上に資する” 趣旨の条文は盛り込まれていない
- ・日本図書館協会の意見 “「家庭教育の向上に資する」との価値観を伴った表現はいかがなものか。家庭教育関係者についての定義が必要ではないか” (下線の強調は原文のまま)

(参考) 中教審分科会答申 (p. 40)

家庭教育支援については、家庭の教育力の低下が指摘されている中で、情報や学習の機会の提供の重要性が高まっており、家庭教育支援をより充実させることが求められている。このことから、家庭教育支援を社会教育行政の重要な任務としてより明確にすることは重要である。

◎平成13年社会教育法改正で第3条に “国及び地方公共団体は、(中略) 学校教育との連携の確保に努めるとともに、家庭教育の向上に資することとなるよう必要な配慮をするものとする” (下線による強調は引用者)

- ・今回の図書館法改正はこれを踏襲したもの
- ・“家庭教育関係者の定義が必要ではないか” との疑問→ 同じ平成13年社会教育法改正で “家庭教育の向上に資する活動を行う者” (第15条第2項) が追加
- ・社会教育委員を置く全国の教育委員会 2,226 で “家庭教育の向上に資する活動を行う者” として 2,282 人が任命 (『平成17年度社会教育調査報告書』文部科学省, 平成18年)

2.2 図書館の運営状況に関する評価ならびに関係者への情報提供

2.2.1 図書館の自己評価のあり方

- ・図書館法第7条の2（設置及び運営上望ましい基準）同3（運営の状況に関する評価等）
同4（運営の状況に関する情報の提供）
 - ・第7条は、図書館法制定時には文部大臣（当時）による都道府県教育委員会に対する指導・助言、そして都道府県教育委員会による市町村教育委員会および私立図書館への指導・助言について定めた条文
 - ・昭和31年に旧教育委員会法が廃止され地教行法が制定された際削除、その後空き番
 - ・第7条～第7条の4までの4条文が公立図書館と私立図書館の双方に関わる「第1章総則」
 - ・今後私立博物館についても「望ましい基準」が策定されることになる。
 - ・私立図書館をも対象に含めたうえでの法制化→「公益法人改革」が一つの要因
- 〔糸賀意見〕努力義務であったとしても、法制化は疑問。「望ましい基準」で十分だったのでは？
- ・図書館の自己評価に向けたキーワード

$$\boxed{\text{住民（利用者）参加}} + \boxed{\text{情報公開}} + \boxed{\text{顧客満足}} + \boxed{\text{PDCA}}$$

= 公立図書館のガバナンス

（例）杉並区公式HPから〈杉並を知る〉→〈区政資料〉→〈報告書・アンケート結果〉→〈教育〉とたどって、「平成20年度杉並区立図書館経営評価報告書（対象平成19年度事業）」（147p.）

2.2.2

- 利用者調査（来館者満足度調査を含む）は経営評価のためのツールとして問題が多い。
 - ・来館者調査の回答者は常連が多く、未利用者はまったく含まれない。
- （1983年の岩槻市調査では、月に1回以上の利用を常連としたが、住民調査で27%、来館者調査で67%）
- ・住民調査（調査）やっても回収率は低い。ただし、未利用者の意見や考え方は重要。
- 図書館（情報）サービスの質の評価と接客（接遇）業における顧客満足は、本来異質のもの
 - ・満足度調査は「図書館への期待度」との相対関係にあり、どこでやっても大方は「満足」と答える。（高級レストランでもファストフード店でも、お客の満足度はそれほど変わらない。）
 - ・図書館サービスの「質」は職員と蔵書によるものであって、接客の「質」とは本来、異なるもの。（料理の「質」は食材と調理法によるものであって、レストランの顧客満足とは異なる。）
 - サービスの「質」は、サービスの「構成比」でも表せるはず
- 例：同じ100冊の貸出しでも、分類や貸出目的の比率によって貸出しの「質」は異なる。
- 例：同じ100件のレファレンス質問受付でも、クイック・レファレンスの比率によって「質」は異なる。
- 閲覧量が測定されてこなかったことも大きな問題。
 - ・公共図書館の具体的な目標の収斂先は、「閲覧」（図書館資料を読むこと）の総量（時間）を増大させることにある。さらに言えば、コストを考慮してその「閲覧」を最適化させることにある。
 - ・閲覧時間の総量 = 館内閲覧 + 館外閲覧（貸出し） + 遠隔閲覧

2.3 司書等の資格取得要件の見直し及び資質の向上

2.3.1 大学において履修すべき図書館に関する科目

◎司書養成に関わる問題のごく一部が解決したにすぎず、むしろ新たな問題が生じる

- ・より長期的に取り組むべき司書養成の問題は未解決のまま
 - A. 司書資格取得者の図書館への就職難
 - B. 司書有資格者の図書館配置の減少（図書館からの異動）
 - C. 欧米に見られるような大学院修士課程での養成を中心とした制度への移行
 - ・そうした展望は今回の改正に向けた審議や科目検討の過程では見えていない
- [糸賀意見] 目前のわずかばかりの改善に目を奪われ、より本質的な制度改革の時期を逸した。日本図書館協会による「上級司書制度（仮称）」で活路を見出せるか？¹⁾

2. 3. 2 司書資格の取得に必要な実務経験

◎「正」で三年以上職にあった者を他の二つの資格での「補」と同等にみなすということ。

2. 3. 3 国及び都道府県による司書・司書補の研修

- ・ 図書館法第7条→国及び都道府県による司書及び司書補に対する研修の努力義務
- ・ 博物館法第7条→国及び都道府県による学芸員及び学芸員補に対する研修の努力義務
- ・ 従前より、社会教育法第9条の6及び社会教育法第28条の2→社会教育主事及び同補に対する研修義務と“公民館の職員”への準用

3. 図書館資料としての電磁的記録

- ・ 図書館法第3条“図書館奉仕”→“電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録をいう）”をも含むと拡張。
- ・ 博物館法第2条“博物館資料”も同様
- ・ 刑法第7条の2“この法律において「電磁的記録」とは、電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式で作られる記録であって、電子計算機による情報処理の用に供されるものをいう”（昭和62年改正）

[糸賀意見] “電磁的記録”を含む図書館資料とは、図書館が収集し保存する対象となりえるものであって、図書館が主体的に管理する各種メディアを指す。したがって、他の自律した機関や組織が管理し、図書館が外部からネットワークを介してアクセスするのみのデータベースや電子ジャーナルは、この場合の“電磁的記録”に含まれないと解釈すべき。²⁾

- ・ 今回の法改正による図書館資料の概念の拡張は、1998年の図書館専門委員会報告『図書館の情報化の必要性とその推進方策について—地域の情報化推進拠点として—』において示された、図書館の無料原則をめぐる解釈（以下の〈参考〉）と矛盾するものではない。（参照：平成20年6月11日文科科学事務次官通知）

〈参考〉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『図書館の情報化の必要性とその推進方策について—地域の情報化推進拠点として—（報告）』p.10, 1998年. には、次のような記述が見られる。“図書館においてインターネットや商用オンラインデータベースといった外部の情報源へアクセスしてその情報を利用することは、図書館法第17条にいう「図書館資料の利用」には当たらないと考えるのが妥当である。”

[糸賀意見] 『これからの図書館像』（これからの図書館の在り方検討協力者会議報告、2006年3月）の実現に向けて“外部の情報源へのアクセス提供”²⁾を図書館奉仕の一つに明確に位置付けるべきだった。先の協力者会議報告と歩調を合わせ得なかった点が惜しまれる。

4. 今後の検討課題

4.1 社会教育関連三法の「横並び」

- ・ 「社会教育法等の一部を改正する法律案」として一括上程
- ・ 図書館法と博物館法は、いずれもその第1条（目的）において“社会教育法の精神に基く”
- ・ 昭和24年から順次、制定された三つの法律による社会教育主事と司書、そして学芸員
→ 「社会教育三兄弟」とも言える共通点を持ち、「お揃い」の衣装をまとって成長
〔糸賀意見〕 結局のところ長兄の社会教育主事の優位は否定できない

4.2 生涯学習振興法の改正

- ・ 「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」（いわゆる生涯学習振興法）は改正せず。
- ・ 制度問題小委員会での議論
 - 都道府県教育委員会の事業に関する生涯学習振興法の規定は、社会教育法に規定されている都道府県教育委員会の事務と重複している部分があるため、整理が必要である。
 - これからの生涯学習振興の行政単位としての担い手は市区町村であり、市区町村の中の個々の施設について、生涯学習体系の中でどのように位置付けるのか、生涯学習振興法に明記することが必要である。

4.3 教育振興基本計画における「図書館」

- ・ 子どもの読書活動の推進に関する法律、文字・活字文化振興法
- ・ その他、予算措置による施策「地域の図書館サービス充実支援事業」（平成18年度4地域総額583万円、平成19年度6地域総額636万円）

4.4 これからの図書館の在り方検討協力者会議の動向

- ・ 今月7月に第四期会議が発足。私立図書館を含めた「望ましい基準」の在り方について検討。
- ・ 「無料原則」（図書館法第17条）の見直しは、いまのところ考えられていない。

4.5 衆議院・参議院での委員会審議における附帯決議

- ・ 昨年11月28日図書館総合展（横浜市）における国会議員5人による「図書館政策フォーラム」
- ・ “指定管理者制度の導入による弊害”と“有資格者の雇用確保”をめぐるさまざまな発言
- ・ “弊害”とは専門的職員（司書及び司書補）の安定した雇用が確保できない点で一致
- ・ さらに、自由民主党阿部俊子衆議院議員「司書であれば誰でもよいわけではない」
「高度な専門性の認定制度を」「図書館はもっとロビー活動を」

〔糸賀意見〕 指定管理者の弊害とは、図書館運営そのものの問題というより、非正規雇用の問題であり、その最大の原因は低廉な協定（契約）価格にある。しかし、その低廉さは、結局のところ、それまでの直営図書館の職員（司書）の評価に通ずる（ことに気づかないふりをしている司書が多いのはなぜだろうか？）

4.6 これからの図書館経営

- ・ 「困ったときには図書館へ」「分からなければ司書に訊け」を謳い文句に課題解決型図書館へ
- ・ 「展示コーナー」「レファレンス案内」「他機関（学校・役所など）との連携」は効果的

注・参考資料

- 1) 糸賀雅児 “雇用多様化の時代における図書館専門職の養成” 図書館雑誌、vol.101, no.11, p.737－740, 2007年.
- 2) 糸賀雅児 “図書館専門委員会『報告』の趣旨と〈無料原則〉” 図書館雑誌、vol.92, no.12, p.1097－1099, 1998年.

参考資料

- 糸賀雅児 “キャリアデザインから考える図書館情報学教育” 図書館雑誌、vol.103, no.4, p.226－228, 2009年.
- “総力大特集 社会教育法、図書館法、博物館法 改正の視座” 社会教育、2008年10月号.