

「新しい時代を切り拓く生涯学習の振興方策について・答申素案」
に対する意見

社団法人日本図書館協会

104-0033 東京都中央区新川1-11-14

電話 03-3523-0811

はじめに

このたびは中教審生涯学習分科会において、図書館法および図書館行政を取り上げ、現状と課題について様々な角度から検討され、その振興方策について提起されました。図書館法はこれまで、他の法律が改正されることにより余儀なく変えられてきた経緯がありますが、政府の審議機関において初めて、これを俎上に上せ、立ち立った検討をされたことには大きな意義があり、この間のご尽力に敬意を表します。

答申素案（以下「案」）は、図書館について「社会教育施設の中でも利用度が高く、いわば地域の「知の拠点」であり、」と、その役割、意義を高く評価し(p.42)、併せて「その質量両面における充実が図られるべきであり、特に図書館未設置の市町村にあっては、住民のニーズを踏まえ、今後速やかに図書館の整備に向けた取組に着手することを期待したい。」(p.42)と、その未整備の状況を的確に捉え改善を求めています。生活圏域に公立図書館を設置することは最も重要な政策課題であり、この指摘は重要です。

法令改正に至らなかった事項についても、審議の中で出され合意の得られることについては今後の施策のなかで実現されることを望むものです。

しかしながら、案の公示は1月23日、締切りが2月3日と、意見募集の期間は10日程度で、これはあまりにも短いと、言わざるを得ません。これでは案を十分に読み込み、検討、協議して意見を出すことは困難です。とりわけ団体として意見を出す場合は機関に諮る必要がありますが、その時間が取れず、衆知を集めることにはなりません。十分な期間をとることを要望します。

以下、案について意見を申し上げますが、第1部、第2部と特に分けることなく、内容にしたがって記述します。よろしくご検討ください。

1 図書館は、人々の生涯学習を支える中核的な機能をもつことを位置づけること。

案は冒頭、「国民が生涯にわたって行う学習活動の支援の要請」を述べていますが、図書館はこれに応えることのできる中核的な機能をもっております。生涯学習に資する施設を横並びとするのではなく、それぞれの施設の機能に着目して位置付けることが必要と考えます。

生涯学習を進めるうえでは、資料や情報の入手・活用は欠かせません。資料・情報を読み、それをもとに調べ、考えることは学習活動の基礎的な営為です。図書館はこれに応えることを任務としております。人々が必要とする資料、情報を確実、的確、迅速に提供するために、コレクションを形成し、組織化し、それを背景に司書が情報サービス、レファレンスサービスを実施しています。この図書館の働きは、人々の生涯にわたる豊かな学習を支える最も基本的基礎的な機能です。これがあってこそ、他の生涯学習施設も機能します。これは公共図書館だけでなく、学校図書館、大学図書館などすべての種類の図書館が共通してもつ機能です。

とりわけ、子どもたちが言葉、文字について理解し、豊かな想像力、感性を磨くうえ

で図書館は大きな役割を果たしています。学校・家庭・地域の社会全体の教育力の向上(p.24)に資する基礎的な役割を図書館はもっており、その位置づけを明確にすべきです。また地域の文化や事情を学び、深めるためにも図書館は欠かせません。

また図書館は、人々が多様な資料、情報に自由にアクセスすること、知る自由を保障する役割をもっています。資料・情報に自由にアクセスできることは、人々が生涯学習をすすめるうえで欠かせないことです。このような役割も併せもつ図書館について適切に位置づけることを求めたいと思います。

案は「行政として生涯学習を振興するに当たって、どの分野を対象とするのかなどを検討することが、今後の生涯学習振興行政にとって重要である。」(p.37)と指摘しておりますが、生涯学習を進める上での基礎的・基本的機能である図書館の働きがどの程度保障されているかを適切に捉えて、その推進を図る行政施策を実施すべきです。

2 図書館を、学校教育、社会教育、家庭教育に横断的にまたがる機能として捉え、それに即した行政の仕組みを提起すること。

改正教育基本法は「生涯学習」を学校教育、社会教育、家庭教育に先行して位置づけました。

学校、社会、家庭など、それぞれの場で行われる多様な教育活動があるなか、図書館はそれらを貫く共通の機能をもって教育活動の支援を行う、いわば生涯にわたる学習を支援する機能をもっています。図書館には設置母体や主たる利用対象の違いから幾つかの種類がありますが、図書館事業の遂行に当たっては、「求めのある資料や情報は必ず応える」ことを原則に、相互に協力・連携し、組織として対応することを基本としています。

従って、図書館を、学校教育、社会教育、家庭教育に横断的にまたがる機能として捉え、公共図書館と学校図書館、さらに大学図書館についての整備、振興に関わる課題、施策を一元的に推進することのできる方向を示すことが必要かつ有効です。

案には「横断的な「機能」に対応して柔軟に連携を支援していくための仕組み」「社会教育行政と学校行政が連携を効率的・効果的に行うための様々な横断的な課題に対応し支援していくことが、これまで以上に両者の連携を促進していくこととなると考えられ、各地域における機能に応じた「面」としての連携を国においても総合的に支援していく視点が求められる。」と述べております(p.52)。

これは「国の教育行政の在り方」として述べていることですが、図書館について、このような視点で位置づけること(例えば教育委員会に図書館部・課を設けるなど)は、自治体における選択の幅が広がり、施策がより豊かなものとなることが期待できます。例えば、子どもたちの読書については公立図書館や学校図書館の役割は欠かせませんが、それぞれがばらばらに行うのではなく、共通の基盤、目標をもって進めることが重要です。全国には数千を越える地域文庫や親子読書の優れた活動があります。先の子どもの読書活動推進計画策定に際しては、公立図書館が中心となって、これらの人たちや学校図書館のほか、自治体関係部局が一堂に会し論議してつくる取組みが多くのところでありました。こういったことをさらに推し進める仕組みが必要です。

子どもたちの読書や調べる楽しみの保障、あるいは教員への資料、情報提供には、公立図書館と学校図書館の施策を一元的に実施されることが必要です。学校図書館支援センターの活動のほか、公立図書館・学校図書館間の資料の相互利用や必要に応じての共有化、地域資料の整備、さらにデータベースの構築などは、それぞれの地域の実状に即しながら一元的な方針により実施されることが有効です。

さらに地域住民の多様な資料、情報の要求に応えるためには、専門的な資料をもつ大

学図書館との連携が欠かせなくなっています。図書館は、地域やその設立母体の違いを越えた連携協力により、資料の相互利用、共有化を図る取組みを進めるといふ他の施設にない特長があります。それをいっそう進める仕組みが必要です。

そのためには、「面」として連携に留まらない施策が、自治体においては実施できるような提起が必要です。

3 図書館を整備する具体的な施策を実施すること。

案は図書館について、「国民が生涯にわたって自主的な学習を行う上で、その果たすべき役割は極めて大きい。図書館が従来より担ってきた役割、すなわち、住民の身近にあって、図書やその他の資料を収集、整理、保存し、その提供を通じて住民の個人的な学習を支援する」という基本的な役割を述べ意義づけています。さらに「地域が抱える課題の解決や医療・健康、福祉、法務等に関する情報や地域資料等、地域の実情に応じた情報提供サービスを行うこと等」と、現場が創意を凝らして進めてきたサービス展開についても評価しています。

そして「図書館は、社会教育施設の中でも利用度が高く、いわば地域の「知の拠点」であり、その質量両面における充実が図られるべきであり、特に図書館未設置の市町村にあっては、住民のニーズを踏まえ、今後速やかに図書館の整備に向けた取組に着手することを期待したい。改正教育基本法はもちろん、旧教育基本法にあっては、地方公共団体は図書館等の設置により教育の目的の実現に努めなければならないとされていることを想起すべきである。また、子どもの読書活動や学習活動を推進する観点から、学校図書館への支援を積極的に行うことが重要である。」(p.42)と、未整備な状況の改善を求めています。これは極めて適切な認識です。

図書館未設置の市町村は、合併が急速に進められた今日においても、3割近く存在しています。図書館設置の市町村をみても1館しか存在しないところは6割もあります。この結果国際比較でも人口当たりの図書館数は、G7平均の3分の1であり、最低です。フィンランドは日本の10倍もあります。

図書館は、住民の生活圏域にある中核的な生涯学習施設にあるとは言えません。適切な整備目標を立てるべきです。行政圏域が広域化し、過疎・過密の両極化がすすみ、地域的な格差が著しくなっている状況に照らしたとき、その整備目標は人口を基礎に置くことは意味がありません。可住地面積(河川、湖沼、原野等を除いた人が住むことが可能な地域の面積)を基礎に置いた整備目標を提起することが妥当であると考えます。その目安として中学校区を単位として整備することは、小学校区程度を地域の教育力の政策的な単位として捉えられていること(p.12)から、それに資する合理性があります。1中学校区の可住地面積の平均は約11平方キロメートルです。現在図書館のある市町村の可住地面積の平均は35平方キロメートルであり、約3倍です。これが実現すると、人口当たりで比較するとG7各国平均並みとなります。

この実現には国の役割が重要です。いつでもどこでも学べる環境づくり、図書館の整備は、国が地方公共団体に「促す」「期待する」といったことにとどめることなく、より積極的な政府の施策を案に組込むべきものと考えます。図書館事業は「民間事業者等によっては提供されにくい分野」(p.19)です。公教育における国の責務として助成すべき行政作用です。

図書館法第20条にある施設整備補助の実施のほか、過疎地域自立促進特別措置法による過疎債や各省庁の施設整備の補助事業などが図書館建設にも生かせるよう運用すべきです。生涯学習は各省庁も関係しており、それを進めるうえで図書館は中核的な機能を持っていることからしても、国自らが改善すべきです。

なお、図書館には人々の資料・情報への自由なアクセス、知る自由を保障する任務が課せられています。これは図書館の基本的な原理であり、先に挙げた案の「住民の個人的な学習を支援する」(p.42)という図書館の基本的な役割に加えて、この点も併せて盛り込むことを求めます。

4 司書等の必置、館長の司書資格要件を明確にすること。

案は図書館の専門職員である司書、司書補(以下「司書」)について、「地域住民が図書館を地域の知的資源として活用し、様々な学習活動を行っていくことを支援していく」と、その重要な役割を述べています(p.45)。図書館は司書がいてこそ、その機能を果たすことができます。

図書館の人材の課題でまず指摘すべきことは、司書の必置です。図書館に司書のいない市町村は20%、一人のみの市町村は25%もあります。「司書、学芸員等については、館数の増加に伴い、総数としては増えているが、非常勤職員の割合が高まっている。また公立図書館、博物館においても指定管理者制度の導入が進みはじめている。」(p.31)との指摘とともに、これは図書館運営の基盤が脆弱であることを示すものです。また司書有資格の館長が4分の1に激減している実状にも触れ、その改善の方策を提起すべきです。

司書等の資質向上等改善すべき課題については案では次のように挙げています(p.45)。

「司書の資格要件として大学において履修すべき図書館に関する科目について法令上明確に定めること」司書講習及び大学における司書養成課程等において履修すべき科目、単位についての具体的な見直し」司書補について高等学校卒業程度認定試験の合格者等、大学に入学することのできる者を対象とすること」などを提起しています。

これらは積極的で意義があり、その実現を望むものです。とりわけ科目、単位数については、図書館機能の充実に資する内容に改善すべきものと考えます。また司書資格取得の方法について、その実態から法律の上で、大学における司書養成課程を講習に先んじて挙げることは適切であると考えます。

また「国、都道府県、図書館関係団体等でそれぞれ実施されている研修の有機的連携を図り、体系的・計画的に研修体制の整備を図っていくことが必要であり、任命権者のほか、文部科学大臣及び都道府県が司書及び司書補の研修を行うこととする旨の規定を法令上設けること」は、極めて重要であり、具体化を望むものです。

司書等が研修に参加できる体制を整えること、研修内容が時宜にかなない一定のレベルのものが保障されることの追求も必要です。図書館関係団体が行っている研修事業、および研修手法についての調査研究活動への支援も望むものです。

なお、案には司書等の業務について、「図書館等の資料の選択・収集・提供、住民の資料の利用に関する相談への対応等」について、「従来からの業務」と表現しておりますが、これは司書等の基本的な業務であって、正確な言い方ではありません。

5 司書の専門性に着目した制度づくりを提起すること。

案は「社会教育主事、司書、学芸員の3つの資格が社会教育に係る専門的な資格として共通する部分も多いことにかんがみれば、例えば、司書や学芸員となるために社会教育主事等の社会教育に係る専門的職員としての実務経験を評価できるようにすること等が適当と考えられる。」と提起しています(p.47)。さらに「社会教育に関する専門的職員について、「社会教育士」や「地域教育士」のような汎用資格を設けること」の検討も述べています。

社会教育主事、司書、学芸員は、社会教育行政上区分した専門職員であって、その手法、専門性の内容は異なり、共通するところは少ないと思われます。また汎用資格を設

けることは、それぞれの専門性をあいまいにさせるものです。資格取得のための共通科目としての「生涯学習概論」についても、それぞれの専門性に立って講義がなされるものであり、その内容は異なるはずです。

司書に限らず、それぞれの専門資格については、ますます領域の広がりや高度化が進んでおり、その専門性の追究こそ必要であり、そこに着目しての制度づくりを提起すべきです。

それぞれの専門分野の実務経験があるからとして、直ちに司書資格を付与すべきではなく、あくまで司書講習を経て、なされるべきものと考えます。

6 「学習の成果を生かす機会の充実」について

案は「個人が学習の成果を生かすことのできる社会の実現が求められている」(p.21)と述べ、「学習成果の評価の社会的通用性の向上」(p.22)を提起しています。さらに改正教育基本法から社会教育法に「個人の学習機会を充実することのみならずその成果を生かし得る環境を醸成することを、社会教育行政の任務として明確に位置付けることが必要である。」としています(p.39)。

学習の成果は学習者自らに委ねられるべきことであり、図書館の機能、役割とは異なり、これを推進することは図書館サービスになじみません。慎重な対応を求めます。

7 「資料のデジタル・アーカイブ化等の情報通信技術の発展への対応」について

案では、図書館の「資料のデジタル・アーカイブ化等の情報通信技術の発展に対応した規定を法令上設けることが必要ではないかとの指摘がなされている。」と述べています(p.20)。

図書館は、情報通信技術の活用の中核的な役割を持っています。図書館サービスの上で、インターネットを利用した情報の活用、提供は欠かせない状況にあり、また今後その比重も高くなっていきます。法令改正を含めての整備が必要です。

子どもから高齢者まですべての人々の学習機会の均等、情報提供の地域格差をなくし、公平化、広域なネットワークを整備するためにも、国や地方公共団体の施策が必要であり、法令等を整備する際考慮していくべきことです。

同時に、図書館資料やサービスを区分けすることにより、その利用について何らかの対価徴収を是認するのではなく、「地域住民の情報や知識の入手など最低限の文化的基盤を保障する」(1998年 図書館専門委員会)視点での推進が必要です。

またインターネットで得た情報の複写は著作権法で規制されています。図書館資料の複写が一定の制限を設けながらも認めており、これと同様の措置がなされるべきです。

これらはいずれも図書館の公共性に着目しての措置であり、生涯学習の推進には欠かせない政策的な課題です。

図書館資料のデジタル・アーカイブ化は、原資料の保存に有効であるとともに、資料の広範かつ多様な利用を保障することにつながり、促進されるべきことです。地域資料の保存のほか、障害者が「読む」ことのできるようメディア変換を容易にすべきです。これも著作権法との調整が図られる必要があります。

また様々なデータベースが図書館において利用できるよう、その普及についての方策も提起されるべきです。一般に、高額なデータベースを日常的に利用できる人は限られています。図書館が用意し、すべての世代の人たちが利用できるようにすることは、今重要な課題です。

さらに素案は、「情報リテラシーに関する学習、デジタルデバイスへの対応や有害情報対策等、多様な学習内容を提供する必要がある。」「一般的には情報通信技術の利用率が

低いとされる高齢者等の支援が重要である。」(p.20)「教育委員会の事務の見直しを行う際には、情報の活用に関する学習の機会を提供するための講座の開設等の事務を社会教育行政の任務として明確に位置付けることが求められる。」(p.40)など指摘しています。

住民が情報活用能力を高めることへの支援は、情報を扱う図書館、高齢者を含めすべての世代が利用する図書館で行うことこそ適切です。司書には、資料・情報を活用することを学ぶ住民を支援する役割があります。しかし現状では実施主体が分断されており、住民にとって、体系だった情報リテラシーの習得が困難になっております。図書館において旺盛に行われるようにすべきです。

また「社会の有害環境から子どもたちを守るため、子どもたちが適切に情報を判断する能力…育成」を指摘していることは重要です。「社会の有害環境から子どもたちを守るための有害情報対策の充実を図ること等、社会の要請に応じた施策」(p.40)や、「フィルタリング」など、規制ではなく、このような視点で子どもたちに対応することが必要です。

8 図書館運営の自己評価、改善の努力義務について

案は、図書館が「実施する教育活動等の運営状況に関する自己評価、それに基づく改善を図る努力義務及び地域住民等の関係者に対し情報提供の努力義務を課すことが求められる。」(p.44)と提起しています。この点に関しては「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準」で「図書館サービスの計画的実施及び自己評価」について提起されて以降、いわゆる「行政評価」にとどまらない現場での創意ある取組みが少なからず行われ、また日本図書館協会などでは、そのための研修や研究活動も実施してきました。

その実効性を保障するためには、サービス計画の立案と評価・点検の手法、指標や数値目標の標準化の研究は欠かせません。図書館関係団体などの行っているこれら調査研究活動に対する支援も併せて提起することを望みます。

指定管理者制度など管理運営が多様化し、その導入目的に住民サービス向上に資する視点よりも「経費節減」のみを重点とする状況が一般的になっていることから、「自己評価、改善」について検討することの意義は大きいものがあります。図書館の設置目的、特性に着目した評価を促すよう指摘するとともに、「民間事業者等によっては提供されにくい分野」について、その内容を明確に述べるべきです。

なお、この自己評価、改善の努力は、公立図書館にとって当然の義務ともいうべきことです。しかしこれを私立図書館にも同じように適用することについては、図書館法第26条「国及び地方公共団体は、私立図書館の事業に干渉を加え…てはならない」に抵触するし、私立図書館にはより自主・自立・自由が尊重されるべきことから好ましくありません。

9 図書館協議会委員に家庭教育関係者を加えることについて

案は「家庭教育の支援のための活動を一層充実させるために、家庭教育の向上に資する活動を行う者を図書館協議会…の委員にできるよう法令上明確に定めることが考えられる。」(p.43)と提起しております。図書館法第15条は図書館協議会委員について、「学校教育及び社会教育の関係者並びに学識経験のある者」と、その構成を明らかにしております。

「家庭教育の向上に資する活動を行う者」は社会教育関係者とどのように異なるのか、現場に戸惑いが生じかねません。図書館は家庭における学習活動に資するサービスを旺盛に行っており、現行の協議会委員の構成に不都合はないと思われれます。委員公募など、現場での工夫に委ねることが現実的で適切です。

1 0 図書館資料の全国的な流通を保障すること。

案では図書館の「横断検索システムの活用」を評価し(p.27)、また行政機能としての「連携・ネットワーク」の構築を重視しています(p.15)。

図書館は、設立母体を超えて連携協力、ネットワークを形成して事業を展開するという特長があります。現に年間 200 万件近い資料が全国的に相互貸借されているように日常的な連携協力が実現しています。都道府県内の流通には都道府県立図書館が原則として担っていますが、県を超える流通については合理的な仕組みが用意されていません。昨今の財政状況から、資料の借用を断る事態も少なからずあり、横断検索システム、ネットワークといった特長が発揮できない状況も生まれています。これについては国としての適切な施策が必要であり、その指摘を求めます。

1 1 政府刊行物を図書館に提供すること。

図書館が所蔵すべき資料として地方公共団体が刊行する資料のほか、政府刊行物があります。情報サービスに欠かせない資料です。図書館法第 9 条は、都道府県立図書館に政府刊行物を提供することを定めていますが、これは履行されておられません。政府刊行物は生涯学習にとって重要な資料であり、また情報公開の観点からも改善すべきことです。このことの指摘を求めます。

1 2 図書館施設、設備整備の補助金

案は、戦後から現在に至る社会教育行政の経緯について簡略に総括しています(p.34)。このなかには、図書館法第 20 条の図書館施設、設備整備の補助金について触れておりません。極めて零細な補助金でしたが、図書館法制定以来最近まで交付され、図書館振興に有効な役割を果たしてきました。その意義も正しく捉えて記述すべきです。

1 3 図書館は教育委員会が管理することを明確にすること。

案は、生涯学習振興行政・社会教育行政について、教育委員会と首長との関係について述べています(p.50)。「教育における政治的中立性や継続性・安定性の確保等の必要性のほか、前述のとおり学校、家庭、地域住民等の連携の重要性が高まっている中、学校教育と社会教育とがより密接に連携していくことが不可欠となっていることにかんがみると、教育委員会が所管することが適当であると考えられる。」との指摘は極めて重要です。

図書館資料の収集、提供をめぐる事件、圧力は少なからずあり、図書館が自立して、住民の知る自由を保障することがいっそう求められます。図書館が教育機関として存在することの意味は非常に大きなものがあります。

「教育委員会の自主性と職務権限の独立性を侵害しない限度において地方公共団体の事務の能率的処理等を促進する補助執行等の仕組みが既に存在しており、弾力的な事務の執行を行うことは可能となっている。」との記述は、図書館の所管を首長部局に移すことにより、その管理や業務の外部化を促進するための手法として使われていることを肯定するものとなりかねないもので、慎重な扱いを求めます。