

## 図書館政策の動向と図書館経営

2011年10月11日(火) 9:30 - 12:00

やまもと じゅんいち

大阪府私学教育文化会館

1

## 1.はじめに

### ‘政策 とはなにか？

せい-さく【政策】

- 1 政府・政党などの施政上の方針や方策。「一を立てる」「外交」
- 2 目的を遂行するための方針・手段。「営業」

- 国、地方公共団体 法・条例 法政策 ヒト、カネ、チエ
- 国、地方公共団体 要綱 補助金

官民、地域ぐるみの図書館政策がほんとうは必要では

3

### 法令・政策と実施

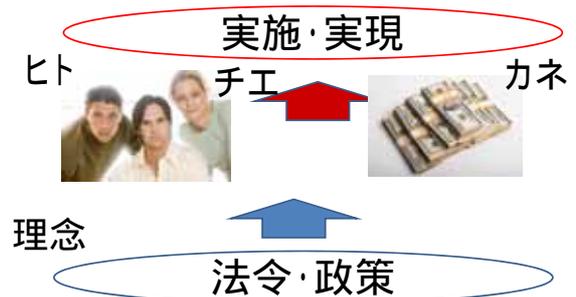
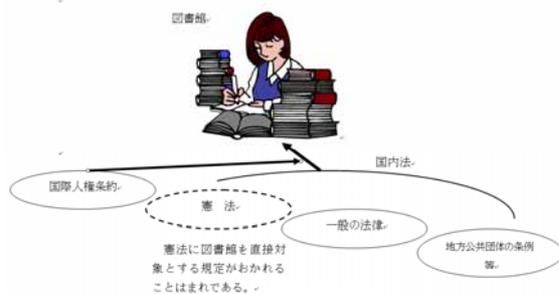


図1 図書館と図書館行政を支持する法制度のイメージ



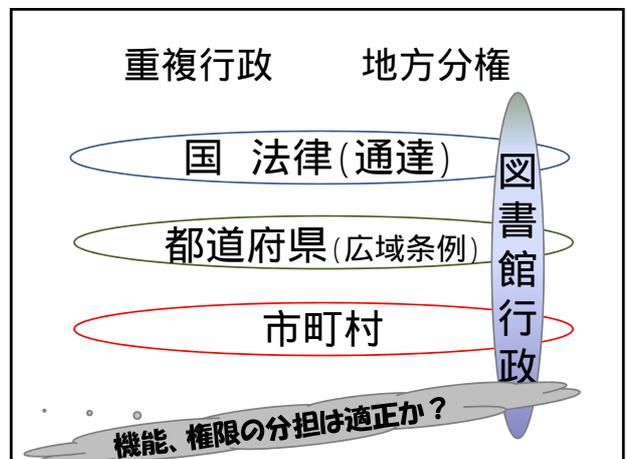
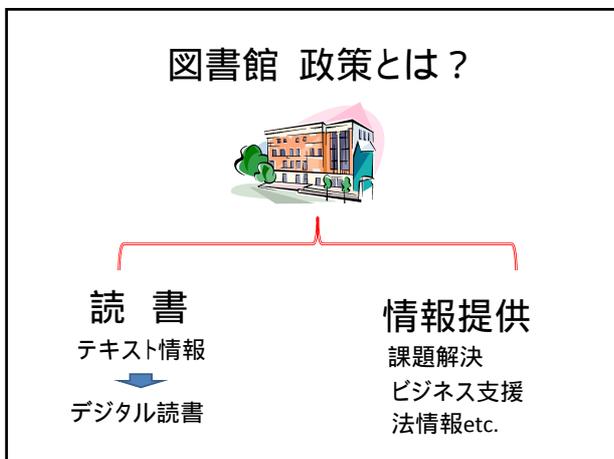
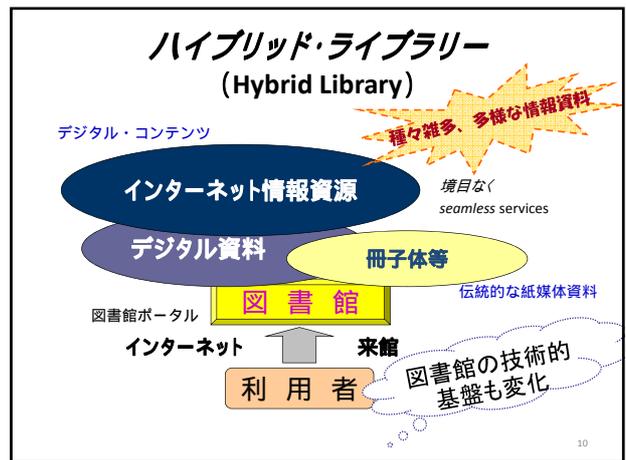
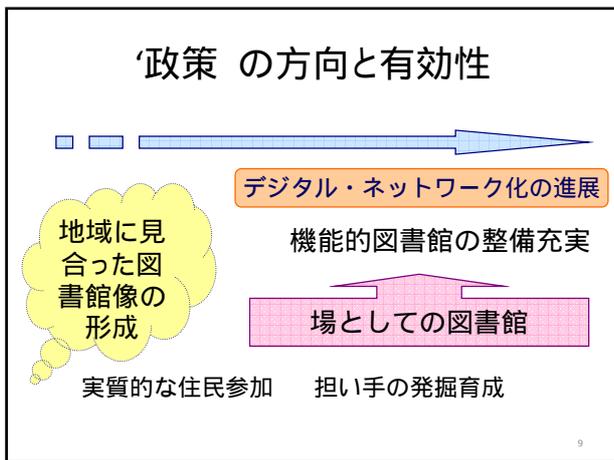
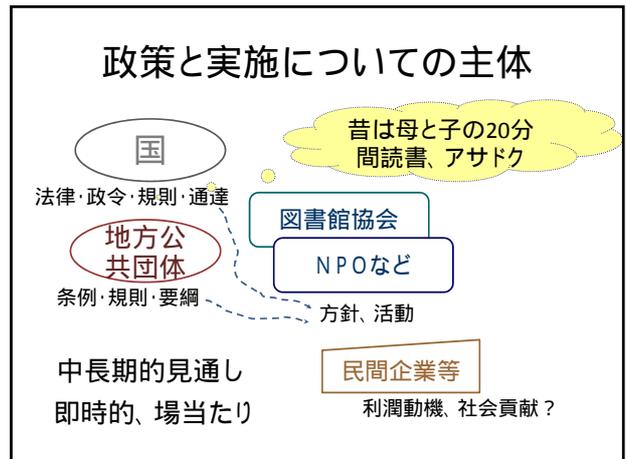
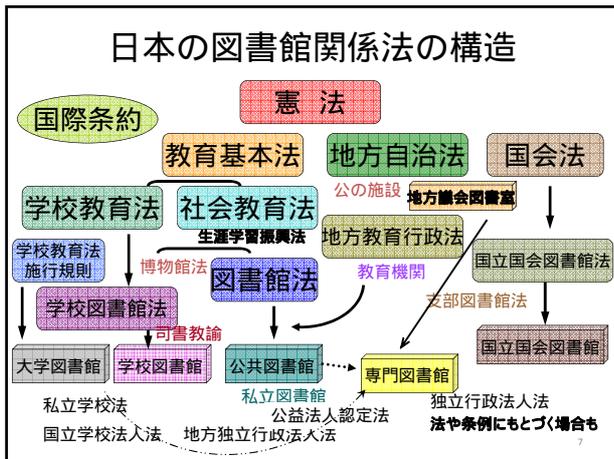
5

### ユネスコ公共図書館宣言1994年

地域において知識を得る窓口である公共図書館は、個人および社会集団の生涯学習、独自の意思決定および文化的発展のための基本的条件を提供する。

民主主義社会の基盤施設、インフラ

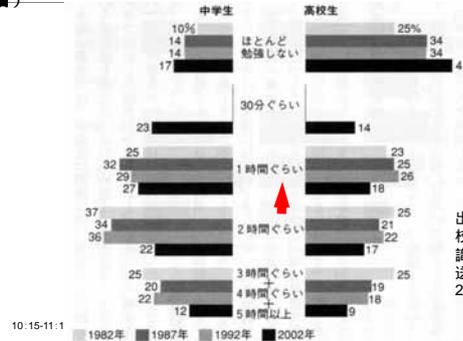
6



## 2. 読書・情報提供推進の可能性

### 10代の子どもの読書の状況と背景

・中学生の勉強時間は、1時間くらいが最多で27%、ほとんど勉強しないのは17%（20年前より7%増）  
 高校生は、1時間：18%、2時間：17%、0時間：41%（最多・20年前16%増）



出典：「中学生高校生の生活と意識調査」NHK放送文化研究所，2003

### 10代の子どもの読書の状況と背景

・平日の自由行動の時間は、3時間台。  
 小学生が中学生より30分長い。勉強・あそび・情報行動にあてる



出典：「NHK生活時間調査 2005」

10:15-11:15

甲南大学岡本キャンパス511講義室

### 日本、韓国(ソウル)、中国(北京)の市民の生活時間

出典：山ロー男・樋口美雄「論争 日本のワーク・ライフ・バランス」日本経済新聞出版社，2008，pp.90-95

### 常勤男性の平日 & 休日の生活時間

- ・平日は、長時間の仕事、相対的に短い睡眠・食事時間。
- ・休日は、趣味・娯楽・交際の時間が大きく、睡眠・食事時間は回復。
- ・平日・休日とも、勉学に充てられる時間は韓国より少なく、家事・育児は短い。

### 常勤女性の平日 & 休日の生活時間

- ・平日は、長時間の仕事、長い家事・育児、睡眠・食事時間は短い。
- ・休日もやはり、長い家事・育児の時間、睡眠・食事時間は回復。
- ・休日の勉学に充てられる時間は、男性とは異なり、比較的大きい。

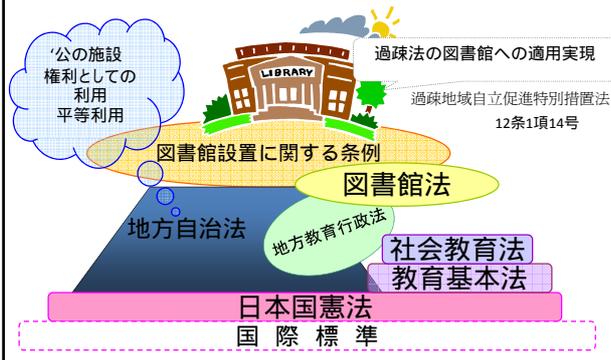
### 専業主婦の平日 & 休日の生活時間

- 平日・休日とも、長時間の家事・育児、睡眠・食事時間は相対的に短く、趣味・娯楽・交際も短い。
- 専業主婦は、常勤女性に比べ、勉学の時間は短い。
- 日本人女性は、日本人男性に比べ趣味・娯楽・交際の時間が短い。

### 3. 公立の図書館についての 国と地方の関係

地方自治法上の自治事務？

### 公立図書館の法的基盤



### 公共図書館の法状況

教育基本法

地方自治法

社会教育法

地方教育行政法

図書館法

図書館設置条例

### 図書館業務の行政的位置づけの問題

- 自治体の仕事の大部分は国の業務 = 法定受託事務(60~80%)のため予算がついてくるが、図書館の業務は自治体の自治事務(単独事業)であるため国からの補助金や援助が期待できない(98年文部科学省は補助金を打ち切った)。

大澤正雄編著「地域図書館論資料集 改訂増補」私家版, 2011, p.128



**地方自治法**  
(昭和22年4月17日法律第67号)

**第2条**

9 この法律において「法定受託事務」とは、次に掲げる事務をいう。

一 法律又はこれに基づく政令により都道府県、市町村又は特別区が処理することとされる事務のうち、国が本来果たすべき役割に係るものであつて、国においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律又はこれに基づく政令に特に定めるもの(以下「**第1号法定受託事務**」という。)

別表第1 第1号法定受託事務(第2条関係)

**別表第1**

**地方教育行政の組織及び運営に関する法律**  
(昭和31年法律第162号)

都道府県が第48条第1項(第54条の2の規定により読み替えて適用する場合を含む。)の規定により処理することとされている事務(市町村が処理する事務が自治事務又は第2号法定受託事務である場合においては、第48条第3項(第54条の2の規定により読み替えて適用する場合を含む。)に規定する文部科学大臣の指示を受けて行うものに限る。)、第53条第2項(第54条の2の規定により読み替えて適用する場合を含む。)の規定により処理することとされている事務、第60条第5項の規定により処理することとされている事務(都道府県委員会の意見を聴くことに係るものに限る。)並びに第55条第9項(同条第10項により読み替えて適用する場合並びに第60条第7項において準用する場合及び同条第9項において読み替えて準用する場合を含む。)において準用する地方自治法第252条の17の3第2項及び第3項並びに第252条の17の4第1項の規定により処理することとされている事務

**地方教育行政の組織及び運営に関する法律**

(昭和31年6月30日法律第162号)

(文部科学大臣又は都道府県委員会の指導、助言及び援助)  
第48条 地方自治法第245条の4第1項の規定によるほか、文部科学大臣は都道府県又は市町村に対し、都道府県委員会は市町村に対し、都道府県又は市町村の教育に関する事務の適正な処理を図るため、必要な指導、助言又は援助を行うことができる。

2 前項の指導、助言又は援助を例示すると、おおむね次のとおりである。

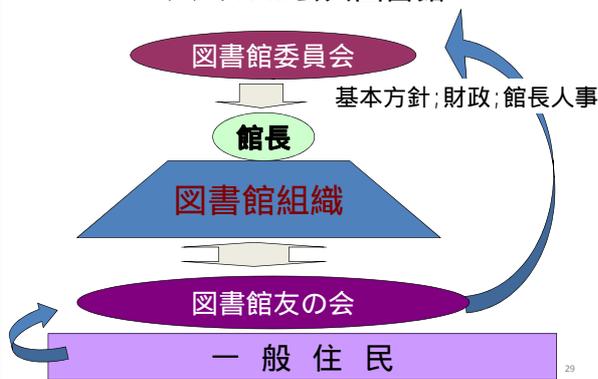
六 青少年教育、女性教育及び公民館の事業その他社会教育の振興並びに芸術の普及及び向上に関し、指導及び助言を与えること。

3 文部科学大臣は、都道府県委員会に対し、第1項の規定による市町村に対する指導、助言又は援助に関し、必要な指示をすることができる。

地方自治法(昭和22年4月17日法律第67号)「第245条の4第3項、

(技術的な助言及び勧告並びに資料の提出の要求)  
第245条の4 各大臣(内閣府設置法第4条第3項に規定する事務を分担管理する大臣たる内閣総理大臣又は国家行政組織法第5条第1項に規定する各省大臣をいう。以下本章、次章及び第14章において同じ。)又は都道府県知事その他の都道府県の執行機関は、その担任する事務に関し、普通地方公共団体に対し、普通地方公共団体の事務の運営その他の事項について適切と認める技術的な助言若しくは勧告をし、又は当該助言若しくは勧告をするため若しくは普通地方公共団体の事務の適正な処理に関する情報を提供するため必要な資料の提出を求めることができる。  
2 各大臣は、その担任する事務に関し、都道府県知事その他の都道府県の執行機関に対し、前項の規定による市町村に対する助言若しくは勧告又は資料の提出の求めに関し、必要な指示をすることができる。

**アメリカの公共図書館**



**4. 図書館にかかわる仕組みと近年の法・政策の変動**

混迷が新たな対応を必要とする？

## 時代を語るキーワード

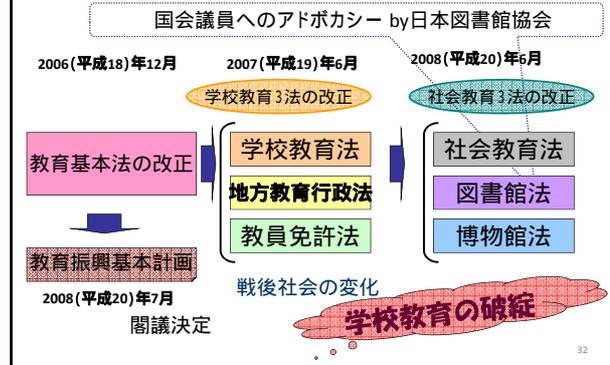
高度情報通信社会 = デジタル・ネットワーク社会

少子高齢化社会

生涯学習社会

31

## 最近の法改正



## 危機的？学校教育に引きずられて

振幅の大きな学校教育

読書離れ、活字離れ？  
学力低下(PISA)

生きる力

総合学習、探究学習

学校図書館にちょっと注目

図書館の文言

子どもの読書推進法

文字・活字文化振興法

公共図書館

学校図書館との連携  
出版社、新聞社等の利害

33

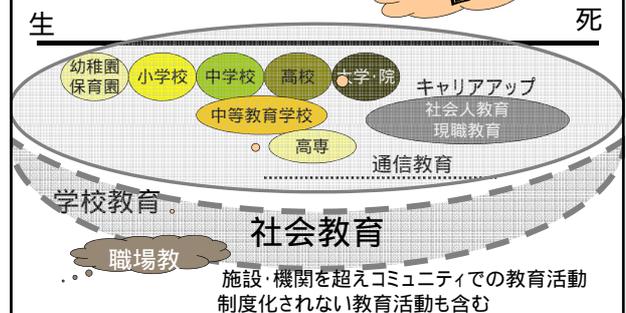
お手許にご持参の資料をご覧ください

「2011年度中堅職員ステップアップ研修(1)資料」

## 教育基本法の改正(資料p.6以降)

- 生涯学習の理念(3条)
- 障害者に対する教育の支援(4条2項)
- 教育を受ける者が自ら進んで学習に取り組む意欲を高めることを重視(6条2項)
- 家庭教育(10条)、幼児期の教育(11条)
- 学校、家庭及び地域住民等の相互の連携協力(13条)
- 教育振興基本計画

## 生涯学習社会



## 社会教育法(資料p.5)

(図書館及び博物館)

第9条 図書館及び博物館は、社会教育のための機関とする。  
2 図書館及び博物館に関し必要な事項は、別に法律をもつて定める。

(社会教育主事の資格)

第9条の4 次の各号のいずれかに該当する者は、社会教育主事となる資格を有する。

一 大学に2年以上在学して62単位以上を修得し、又は高等専門学校を卒業し、かつ、次に掲げる期間を通算した期間が3年以上になる者で、次条の規定による社会教育主事の講習を修了したもの

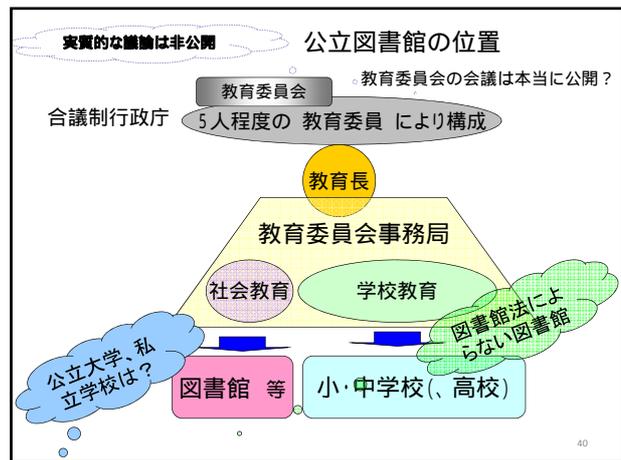
ロ 官公署、学校、社会教育施設又は社会教育関係団体における職で司書、学芸員その他の社会教育主事補の職と同等以上の職として文部科学大臣の指定するものにあつた期間

## 地方自治法(資料p.11)

- 市町村：基本構想 for 総合的・計画的な行政運営(2条4項)
- 自治事務(2条8項)、法定受託事務(2条9項)
- 最少の経費で最大の効果(2条14項)
- 地方議会図書室(100条18項)
- 公の施設(244条の2)
- 指定管理者制度(244条の2第3項以下)

## 地方教育行政の組織及び運営に関する法律

- 学校、図書館、博物館、公民館その他の教育機関(30条)
- 事務職員、技術職員その他所要の職員(31条2項)
- 管理運営の基本的事項 教育委員会規則
- 教育長の推薦により、教育委員会が任命
- 身分取扱に関する事項 地方公務員法



## 教育委員会制度、教育委員

地方自治法第180条の8 教育委員会は、別に法律の定めるところにより、学校その他の教育機関を管理し、学校の組織編制、教育課程、教科書その他の教材の取扱及び教育職員の身分取扱に関する事務を行い、並びに社会教育その他教育、学術及び文化に関する事務を管理し及びこれを執行する。

地方教育行政法第4条 委員は、当該地方公共団体の長の被選挙権を有する者で、人格が高潔で、教育、学術及び文化(...)に関し識見を有するものうちから、地方公共団体の長が、議会の同意を得て、任命する。

## 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

- 文部科学大臣、経済産業大臣、都道府県(教育委員会)、民間事業者
- 地域生涯学習振興基本構想 by 都道府県

## 子どもの読書活動の推進に関する法律

- 環境整備 for 子ども(18歳以下)の読書活動推進
- 国、地方公共団体、事業者、保護者
- 学校、図書館その他の関係機関及び民間団体との連携強化、体制整備(7条)
- 国・都道府県・市町村子どもの読書活動推進基本計画
- 子ども読書の日 4月23日(10条)

## 文字・活字文化振興法

- 文字・活字文化：文章を読み、書く精神的な活動、出版活動などとそれら活動の文化的所産 読書、執筆、出版産業
- 国語、言語力 through 学校教育
- 市町村による公立図書館の整備努力(7条1項); 司書・図書館資料の充実、情報化の推進(2項); 大学図書館の一般開放(3項)
- 司書教諭・学校司書の充実、学校図書館整備(8条2項)
- 文字・活字文化の日 10月27日(11条)



## 公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準 (on 図書館法18条 7条の2) (資料p.17)

- 一 総則
  - (一) 趣旨
  - (二) 設置
  - (三) 図書館サービスの計画的実施及び自己評価等
  - (四) 資料及び情報の収集、提供等
  - (五) 職員等の資質・能力の向上等
- 二 市町村立図書館
  - (一) 運営の基本
  - (二) 資料の収集、提供等
  - (三) レファレンス・サービス等
  - (四) 利用者に応じた図書館サービス
  - (五) 多様な学習機会の提供
  - (六) ボランティアの参加の促進
- (七) 広報及び情報公開
- (八) 職員
- (九) 開館日時等
- (十) 図書館協議会
- (十一) 施設・設備
- 三 都道府県立図書館
  - (一) 運営の基本
  - (二) 市町村立図書館への援助
  - (三) 都道府県立図書館と市町村立図書館とのネットワーク
  - (四) 図書館間の連絡調整等
  - (五) 調査・研究開発
  - (六) 資料の収集、提供等
  - (七) 職員
  - (八) 施設・設備
  - (九) 準用

## これからの図書館像：地域を支える情報拠点をめざして(報告書概要)

### 地方公共団体

- これからの図書館改革の指針 to 地方公共団体
- 地域の課題解決支援、地域発展の情報拠点  
ビジネス支援、就労支援
- レファレンスサービスの活用 一般参考  
+ サブジェクトライブラリアン

## これからの図書館像：地域を支える情報拠点をめざして(報告書概要)

### 図書館職員

- 地域の課題解決支援施設との認識 ビジネス支援、就労支援
- 図書館サービスの点検、評価の実施
- 図書館保有・利用可能資源の状況把握
- コミュニティ内の諸機関との連携・協力
- 業務にプライオリティを

これからの図書館像： 地域を支える情報  
拠点をめざして (報告書概要)

### 地域住民(利用者)

- 情報探索支援施設、地域の課題解決支援施設との認識
- 図書館アドボケーター
- 図書館運営への参加(ボランティア)

これからの図書館像： 地域を支える情報  
拠点をめざして (報告書概要)

- 図書館 = あらゆる情報の ワンストップ サービス 機関
- 地方公共団体の立法、政策形成支援機能
- レファレンス機能の強化
- 能動的情報提供機能(課題解決支援機能：行政支援、学校教育支援、ビジネス支援、子育て支援など 総合行政支援?)

そのほかにも

児童・YAサービス  
図書館ネットワーク  
円滑な著作物流通  
図書館資源の見直し、再配分  
図書館長の役割  
図書館サービスの評価、投資効果  
図書館の古いイメージの払拭  
管理運営形態 自治体の主体的判断

### 近年の図書館をめぐる議論

これらは主として予算措置による対応です。

- 資料貸出型の図書館 + 情報発信型の図書館
- 課題解決型図書館(自立した情報利用者)
- 地域の特性を活かした図書館
- ビジネス支援図書館(新たな成人サービス)、法情報サービス
- コミュニティ・ネットワーキング(の要)、知の拠点(知識創造型図書館;ナビゲーション)
- 図書館(+ 類縁機関その他との)協力の推進

52

## 5. デジタル・ネットワーク化と図書館

### 著作権法31条2項

#### 国立国会図書館の受入・所蔵資料のデジタル化

2 .....国立国会図書館においては、図書館資料の原本を公衆の利用に供することによるその滅失、損傷又は汚損を避けるため、当該原本に代えて公衆の利用に供するための電磁的記録(.....)を作成する場合には、必要と認められる限度において、当該図書館資料に係る著作物を記録媒体に記録することができる。

54

最近、S市立でも似たような？

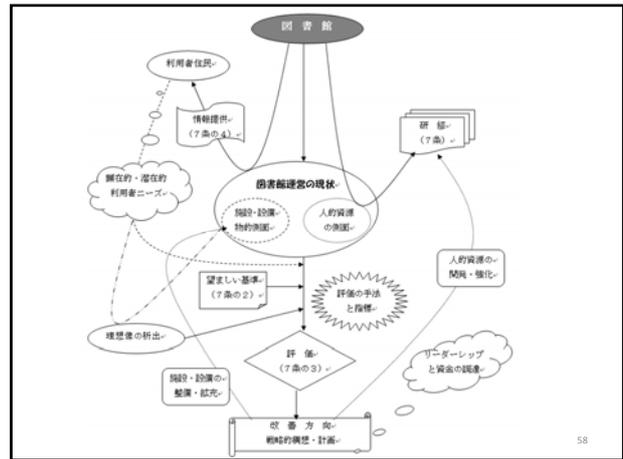
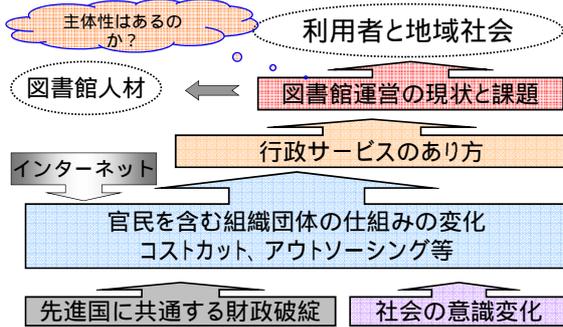
## 愛知県岡崎市立図書館では...

愛知県岡崎市立中央図書館は28日、利用者163人分の個人情報インターネットなどを經由して外部に流出したと発表した。05年6月末時点で図書の予約や返却延滞をしていた一部の利用者の名前や年齢、電話番号、借りた本の題名、貸出日などが流出した。ソフトを開発した三菱電機インフォメーションシステムズ(東京)によると、同図書館が最初のソフト販売先だった。岡崎市の利用者の個人情報を誤って残したまま、ソフトをほかの全国37の公立図書館に販売してしまったという。宮崎県えびの市と福岡県篠栗町の図書館のホームページ(HP)から、岡崎市の個人情報159人分がダウンロードされたことが確認された。同社は「個人情報の取り扱いが不十分で、誠に申し訳ない」と陳謝し、岡崎市立中央図書館は「多大なご迷惑と心配をかけ、おわびする」とコメントした。同図書館では今年8月、ソフトの古さが原因でHPの閲覧が困難になる問題も発覚している。

## 6. 役割期待の膨張と窮屈な図書館経営

ヒトとカネは与えられず、仕事だけが増える。。。

### 図書館経営について



### 「図書館評価のためのチェックリスト 改訂版」 日本図書館協会 図書館政策特別委員会

- 基本的事項(図書館の自由、基本構想、図書館協議会、住民参加)
- 図書館サービス(図書館システム、物流、貸出、閲覧、資料案内、予約、レファレンス、児童YAサービス、学校との連携)

## 「市場化テスト」の問題

市場化テスト(官民競争入札・民間競争入札)を活用し、公共サービスの実施について、民間事業者の創意工夫を活用することにより、国民のため、より良質かつ低廉な公共サービスを実現する!!

競争の導入による公共サービスの改革に関する法律  
(公共サービス改革法、(平成18年6月2日法律第51号))

「市場化テスト」に関する条例・ガイドライン等の策定

**市場化テスト法**  
競争の導入による公共サービスの改革に関する法律  
(平成18年6月2日法律第51号)

(基本理念)

第3条 競争の導入による公共サービスの改革は、公共サービスによる利益を享受する国民の立場に立って、国の行政機関等又は地方公共団体がその事務又は事業の全体の中で自ら実施する公共サービスの全般について不断の見直しを行い、その実施について、透明かつ公正な競争の下で民間事業者の創意と工夫を適切に反映させることにより、国民のため、より良質かつ低廉な公共サービスを実現することを旨として、行うものとする。

61

**指定管理者制度**

資料集p.21を見てください!!

**地方自治法** (昭和22年4月17日法律第67号)

(公の施設の設置、管理及び廃止)

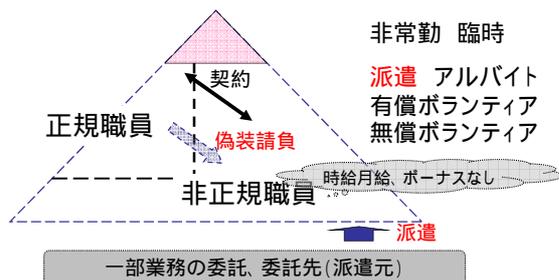
第244条の2

3 普通地方公共団体は、公の施設の設置の目的を効果的に達成するため必要があると認めるときは、条例の定めるところにより、**法人その他の団体であつて当該普通地方公共団体が指定するもの**(.....「指定管理者」という。)に、**当該公の施設の管理を行わせることができる。**

62

**図書館という職場**

指定管理者を導入していない場合



63

**公共サービス基本法**

(平成21年5月20日法律第40号)

第一に、公共サービスの実施等は、安全かつ良質なサービスの確実、効率的かつ適正な実施、社会経済情勢の変化に伴い多様化する国民の需要への的確な対応、公共サービスについての国民の自主的かつ合理的な選択の機会の確保等が国民の権利であることが尊重され、国民が健全な生活環境の中で日常生活及び社会生活を円滑に営むことができるようにすることを基本として行われなければならないものとしている。

第二に、国及び地方公共団体の責務並びに公共サービスの実施に従事する者の責務を定めることとしている。

第三に、公共サービスを委託した場合の役割分担と責任の明確化、国民の意見の反映等、公共サービスの実施に関する配慮及び公共サービスの実施に従事する者の労働環境の整備を国及び地方公共団体の基本的施策として定めることとしている。

**図書館の公契約基準について (JLA, 2010)**

64

**7. 図書館法の諸規定**

(設置及び運営上望ましい基準)

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。

(運営の状況に関する評価等)

第7条の3 図書館は、当該図書館の運営の状況について評価を行うとともに、その結果に基づき図書館の運営の改善を図るため必要な措置を講ずるよう努めなければならない。

(運営の状況に関する情報の提供)

第7条の4 図書館は、当該図書館の図書館奉仕に関する地域住民その他の関係者の理解を深めるとともに、これらの者との連携及び協力の推進に資するため、当該図書館の運営の状況に関する情報を積極的に提供するよう努めなければならない。

(図書館協議会)

設置率は類似を含め75%程度、  
大方は形骸化しているとされる。

第14条 公立図書館に図書館協議会を置くことができる。

2 図書館協議会は、図書館の運営に関し館長の諮問に応ずるとともに、図書館の行う図書館奉仕につき、館長に対して意見を述べる機関とする。

第15条 図書館協議会の委員は、学校教育及び社会教育の関係者、家庭教育の向上に資する活動を行う者並びに学識経験のある者の中から、教育委員会が任命する。

第16条 図書館協議会の設置、その委員の定数、任期その他必要な事項については、当該図書館を設置する地方公共団体の条例で定めなければならない。

67

## 図書館法17条

(入館料等)

第17条 公立図書館は、入館料その他図書館資料の利用に対するいかなる対価をも徴収してはならない。

近代公共図書館の無料原則

68

## ‘有料化 議論の変化

- 90年代にデジタル化が大きく進む。
- 90年代後半、図書館に波及。
- 商用データベースの導入 従量制料金
- 所用経費の利用者転嫁
- デジタル情報は、図書館資料 ではない。
- インターネット情報資源は？

現在は？ 人間は、無節操に変わるんです。。

69

ご清聴ありがとうございました。  
なにかご質問がございましたら、  
お受けいたします。

縁あってお話しさせていただきました。ご質問等はメールでも承ります。

70