

公立図書館の教育委員会所管に関わる成立過程

松本直樹(慶應義塾大学) matsumoton@keio.jp

抄録

教育委員会が公立図書館を所管することになった経緯を文献調査により明らかにした。戦後直後の立法過程で図書館界は専門技術的観点から文部省を頂点とする政策共同体を構想したが、GHQ・CIEは地方分権、民衆統制を重視した。文部省は図書館界に理解を示す関係者もいたが、最終的には行政委員会の乱立を危惧し、教育委員会と諮問機関(図書館協議会)という妥協的制度化を志向した。

1. はじめに

2018年6月、中央教育審議会生涯学習分科会は「公立社会教育施設の所管の在り方等に関するワーキンググループの論点整理」で特例により公立図書館(以下「図書館」)を首長部局で所管することを認めるとする方向性を示した¹⁾。このことについては、その必要性について疑念が示されている。その主なものは、制度変更事由の曖昧性、政治的中立性・安定性への危惧などである²⁾³⁾。

公立図書館が教育委員会所管となった経緯は、必ずしも明確ではない。本稿では戦後直後、関連する制度構築が並行する中で、図書館が教育委員会所管になった経緯を歴史的に明らかにする。

2. 先行文献と研究方法

これまで図書館と教育委員会の関係は、主に(1)知的自由との関係、(2)首長部局移管との関係、(3)地方教育行政の組織及び運営に関する法律改正(2014年)の関係、で議論されてきた。その際、(1)については『ちびくろサンボ』『はだしのゲン』などとの関係で、(2)および(3)については教育委員会制度の役割、特に政治的中立性・安定性との関係で論じられてきた。しかし、図書館が教育委員会所管になった経緯は図書館法成立過程の文献などで限定的に触れられているのみで十分明らかにされていない。本研究では1940年代後半から図書館法成立までの教育委員会制度成立に関わる文献を調査して明らかにする。

3. 調査結果

第一次米国教育使節団が1946年3月に連合国軍最高司令官に提出した「米国教育使節団報告書」は文部省の権限の削減、直接公選による教育行政

機関創設などを提起した⁴⁾。しかし、図書館について同報告書は「文部省は公立図書館事務の監理者を置き、その職務は全国の図書館を援助して、図書目録や書籍解題書を刊行したり、図書館管理事項について助言を与へたりすることになる⁵⁾と述べるにとどまり教育行政機関(教育委員会)との関係は明確ではない。

1946年12月、教育に関する重要事項を調査審議するため、内閣が直轄する教育刷新委員会が設置され、その第1回建議では教育委員会設置の基本構想が示された。その(4)では「各級学校教育の間及び学校教育と社会教育の間の緊密化⁶⁾が明記され、教育委員会が社会教育を所管する方向性が示された。しかし、この時点では図書館が社会教育に包摂されるかは明確ではない。このことは、教育委員会法立法当時の政府答弁から確認できる。すなわち教育委員会法第4条1項中にある教育委員会所掌事務の「教育、学術及び文化」について、辻田政府委員は図書館は教育ではなく文化の範疇に入ると述べているためである⁷⁾。

1948年1月の教育刷新委員会第七特別委員会における社会教育に関する議論(第13回)では、小林政府委員が、司令部は図書館について教育委員会と別個に図書館委員会を設置することを主張しているのに対して、文部省としては直接選挙の行政委員会を複数設置することは問題であり教育委員会所管にしたいが意見の隔たりが大きい⁸⁾と述べている。この時点でも、図書館の所管のあり方は明確になっていないといえよう。

その間の図書館界における図書館法制定に向けた議論を確認すると、1947年11月時点までは社

会教育課の図書館法案に教育委員会の文言はなく図書館に限定した委員会設置が示されていたが、1948年3月以降、教育委員会を前提にした法律案に変化した⁹⁾。この期間に方向性が確定したと考えられる。当時の図書館界では義務設置等が重要なイシューであったが、その中で公選とした場合の投票率の問題¹⁰⁾や、教育委員会により自主性が損なわれることを危惧する意見などがいくつか示されている¹¹⁾。文部省は教育委員会に所管させる方向性を示しつつ、図書館協議会を図書館委員会の代替的機関として妥協的に位置づけた¹²⁾。この期間、図書館界は政治的中立性、事業の継続性・安定性より専門技術性担保のため文部省を頂点とする政策共同体的機関を構想していた。その後、1948年7月に教育委員会法が成立した。先述したように、文部省はここで図書館を「文化」に含め、教育委員会所管とした。成立した教育委員会法は戦後教育改革の三原則である地方分権、民衆統制、一般行政からの独立を特徴としていた。一般行政からの独立は重視されたが、教育委員を選挙で選出することから、この時点では政治的中立性は必ずしも重視されていたわけでないことが分かる。

1949年6月、社会教育法が成立した。その五条および六条で市町村および都道府県教育委員会の事務に図書館等の設置及び管理が含まれた。これにより図書館は社会教育法上、社会教育の事務に位置づけられた。社会教育法で注目されるのは、公民館委員に関わる制度である。当初の公民館構想では、公民館委員を公選とすること、また、公民館運営の執行機関とすることなどが構想されたが、結局、公民館運営審議会の委員は教育委員会の委嘱とされ、館長の諮問機関と規定された¹³⁾。このガバナンス形態は図書館協議会と同様であり、図書館にもこれが適用されたと考えられる。

1950年、図書館法が制定された。同法は教育委員会が図書館を所管することを前提としたものであるとともに、図書館施設の設置及び管理が社会教育に包含されることが確認された。その後、教育委員会法は1956年に地方教育行政の組織及び運営に関する法律に改正される。この改正は教育委員会制度の本質的転換であったが、図書館界で

は大きな話題とならなかった。

4. 考察

戦後、図書館関係者は、専門技術性を持った政策共同体を構想した。また、アメリカ側の方針は変化しているが当初は図書館関係者と共通したものを、その後は一種の民衆統制による行政委員会を指向した。また、文部省は地方分権を重視しつつも、公選の行政委員会乱立を避ける観点から、最終的に教育委員会・図書館協議会の組み合わせによるガバナンスを志向した。この間、政治的中立性、継続性・安定性は重要な論点ではなかった。当時においてはまずはガバナンスの制度化が重視されたといえよう。

【注・引用文献】

- 1) 中央教育審議会生涯学習分科会. 公立社会教育施設の所管の在り方等に関する生涯学習分科会における審議のまとめ, 2018-08-23.
- 2) 松岡要. 長部局所管への動きと「地域の課題解決」を考える図書館はなぜ教育委員会が所管するのか. 出版ニュース, No. 2483, p. 4-10, 2018.
- 3) 鐘水三千男. 図書館のあり方を考える上で教育委員会の所管が必要である社会教育施設を知事部局に移管することへの疑問. 出版ニュース, No. 2489, p. 13-19, 2018.
- 4) United States. Education Mission to Japan, 文部省. 戦後教育改革構想 1 期米国教育使節団報告書: 第一次・第二次. 日本現代教育基本文献叢書, No. 1. 日本図書センター, [復刻], p. 28-30, 2000.
- 5) 同上, p. 46.
- 6) 教育刷新審議会, 文部省調査普及局. 戦後教育改革構想 1 期教育刷新審議会要覧. 日本現代教育基本文献叢書, No. 4. 日本図書センター, [復刻], p. 29-30, 2000.
- 7) 1948年6月23日第2回衆議院文教委員会会議録 15号, p. 7, 辻田政府委員答弁. 教育刷新審議会第3特別委員会でも議論されている. 国立教育研究所日本近代教育史料研究会. 第三特別委員会, 第四特別委員会, 教育刷新委員会教育刷新審議会会議録第7巻. 岩波書店, p. 90, 1997.
- 8) 国立教育研究所日本近代教育史料研究会. 第七特別委員会, 第八特別委員会. 教育刷新委員会教育刷新審議会会議録第9巻. 岩波書店, p. 65, 1997.
- 9) 裏田武夫, 小川剛. 図書館法成立史資料. 日本図書館協会, 1968, 473p.
- 10) 同上, p. 189-190.
- 11) 公共図書館法制定の意見書(近畿及九州). 図書館雑誌, Vol. 42, No. 3, p. 222-223, 1948.
- 12) 図書館大会記録. 図書館雑誌, Vol. 42, No. 3, p. 216, 1948.
- 13) 吉田昇, 日本社会教育学会. 社会教育法の成立と展開. 日本の社会教育 / 日本社会教育学会編, 第15集. 東洋館出版社, p. 114, 1971.