

関東地方の教育委員会議事録にみる公立図書館の位置づけ

松本直樹(慶應義塾大学)
matsumoton@keio.jp

安形輝(亜細亜大学)
agata@asia-u.ac.jp

大谷康晴(青山学院大学)
y_otani@ccs.aoyama.ac.jp

【抄録】

本研究では、教育委員会の最高意思決定機関である教育委員会会議における図書館に関する議論の特徴を明らかにするために、関東地方の市区の教育委員会議事録を調査し、図書館長の出席の有無、議論の分量、内容、やりとりの有無等を明らかにした。結果、図書館長は会議の半分弱に出席していること、図書館の話題は議事録の 3.5%を占めていることが分かった。図書館に関する各種報告がなされるとともに計画や図書館協議会委員の人事などが議論されていた。図書館の組織上の位置が高いほど、教育委員会で図書館が取り上げられていることも分かった。

1. 問題背景と関連文献

1.1. 問題背景

公立図書館(以下「図書館」)は、基本的に自治体の教育委員会が所管する。教育委員会は行政委員会の一つで自治体に必置である(地方教育行政の組織及び運営に関する法律(以下「地教行法」)第2条)。2019年、地教行法が改正され、社会教育に関する教育機関のうち条例で定めるもの(図書館を含む特定社会教育機関)は、自治体の長が直接、管理・執行することができるようになった(地教行法第23条)。

教育委員会については、その機能不全や形骸化の指摘がある¹⁾。また、政治的正統性への疑問が指摘されることもあり、さまざまな制度改革が行われてきた。特に2014年の地教行法改正では、総合教育会議が新設され、首長の関与が強化された。しかし、一般に教育行政は教育委員会が中心に担っていると理解されている。

教育委員会の会議は、教育委員会における最高意思決定機関であり²⁾、教育に関わる主要な事項を決定する。教育委員会会議は、一般には教育長と4名の非常勤の教育委員によって構成される。教育委員会の職務権限は地教行法第21条で19項目、規定されている。そこには図書館を含む教育機関の「設置、管理及び廃止に関すること」「職員の内任その他の人事に関すること」「社会教育に関すること」などが挙げられている。

ただし、教育委員会規則により教育委員会から教育長に委任することができる事務もある(第25条1項)。委任できないものは、教育に関する基本的な方針の策定、教育委員会規則の制定・改廃などである。また、教育委員会は、図書館などを含めた教育機関の教育活動を不当に規制することは許されないと解されている³⁾。

1.2. 関連文献

教育委員会については、教育行政の分野で多くの議論がなされてきた。しかし、図書館との関係では必ずしも研究は多くない。薬袋は都道府県教育委員会による県内自治体図書館に対する指導・助言等の法的根拠の形成⁴⁾、図書館行政の実態と問題点⁵⁾を検討している。また、横山は教育委員会には課題があるとしながらも、図書館行政の安定性・中立性の確保、民意反映と専門性発揮の機会保障の観点から、教育委員会所管の意義を説明している⁶⁾。松岡も図書館の市長部局移管の動きに対して教育委員会所管であることの積極的な意義を述べている⁷⁾。

2. 研究目的と調査方法

本研究は、教育委員会の最高意思決定機関である教育委員会会議における図書館に関する議論の特徴を明らかにすることを目的とする。図書館に関わる施策のうち、庁内の調整が必要な事項は多く存在し、それらは実際には自治体内の各種会議体や非公式のやりとりで調整されていることは想定される。また、地方議会でも審議される。しか

し、教育委員会会議は図書館に関わる施策を決定し実施する制度的な存在であり重要であることは間違いない。なお、図書館には図書館法上、図書館協議会を設置することができる（図書館法第14条第1項）。教育委員会と図書館協議会の違いは、前者が実際的意思決定を行い、事務を執行するのに対して、後者は地方自治法上の附属機関として、その前提としてさまざまなことを審議する機関に位置づけられる点にある。

本研究では、教育委員会における議論の特徴として、①図書館長の出席の有無、②議論の分量（回数と議事録（会議録）に占める比率）、③内容、④やりとりの有無、を明らかにする。さらに、市長部局への移管・補助執行が可能な環境下における⑤図書館の組織的位置づけと議論の特徴、指定管理者制度導入の広がりとの関係から、⑥全館指定管理者による自治体での議論の特徴を探っていく。

調査対象は、議事録が比較的公開されている関東地方の全市区 202 自治体とした。調査対象とした議事録は 2022 年または 2022 年度の 1 年間分である。年と年度があるのは、データ取得を自動で行ったことと関係している。議事録は定例会以外に臨時会も含んでいる。データは 2023 年 12 月から 2024 年 3 月までに取得した。

データ収集の詳細は以下のとおりである。まず、各自治体の教育委員会のウェブページを確認し、対象期間の議事録が掲載されている URL を特定した上で、自動的に PDF 等を取得した（できない場合は手作業で入手）。取得した PDF は、Python のライブラリである PyMuPDF1.24.1 でテキスト化した上で、1 年分を自治体ごとに結合した。

テキスト化したデータは、まず、議論の分量を把握するため、各自治体 1 年分の文字数をカウントした。その際、日時、出席者、場所など議論以外の部分について 1 回分のデータを確認し、それを開催回数とかけあわせた上で、全文字数から引き議論部分の文字数を推定した。つぎに、図書館について議論している箇所を特定し、前後にタグを付与するとともに文字数をカウントした。それと全文字数との比から、図書館の議論の比率を算出した。タグは、議題と、議題ではないが 100 文

字以上の発言があった場合に付与した。内容は、タグで囲まれた議論について、教育委員会が委任できない事項を中心にコーディングした。それらは、(1) 基本的な方針（計画）、(2) 規程の制定改廃、(3) 設置及び廃止、(4) 人事に関する事、(5) 点検評価、(6) 予算、である。また、それらに分類できないこととして、(7) 事業報告、(8) 議会報告、(9) 図書館協議会報告、(10) 指定管理者、(11) 電子図書館、(12) 研修、(13) その他、も加えた。

③やりとりの有無は、コードを付与した箇所、図書館長などの説明者以外が意見や質問を述べている場合にカウントした。④図書館の組織的位置づけは、自治体の行政組織図、行政機構図などから、教育委員会との距離を算出した。教育委員会直下に図書館がある場合は「1」、生涯学習（部・課）などが間に入る場合は「2」等とし、それ以上は「3」とした。なお、教育委員会に一つの部・課しかない場合、それらは距離の算出には含めていない。⑤の指定管理者制度導入との関係は、『日本の図書館 統計と名簿』の 2022 年版（CD-ROM）を確認し、2022 年 4 月現在、全図書館で「専任合計」の項目が「0」の自治体をカウントした。

3. 調査結果

3.1. 調査結果の概要

調査対象 202 自治体のうち、議事録のテキストが得られた自治体は 181（89.6%）で、得られなかった自治体は 21 であった。取得できない要因は、ウェブ非公開、直近の年・年度のみ公開、議題とその審議結果のみ公開、PDF が画像として公開されているなどがある。議事録作成は、地教行法上、作成と公開が求められているが（第 1 条の 4 第 7 項）、公開性に問題がある自治体のあることが分かった。また、データを取得できたところを含めて、URL を固定していない等、安定してアクセスできる体制が確保されていない点は課題といえよう。教育委員会の開催回数は、全体で 2,567 回であり、1 自治体平均 14.2 回であった。

3.2. 図書館に関わる議論の全体的な特徴

まず、①に関して述べる。図書館長の出席回数は全体で 1,163 回であり、1 自治体平均 6.8 回であった。14.2 回の平均開催回数に対しては半分以

下であった(47.4%)。なお、出席には、図書館長以外に、「図書館」と名称がつく課・係の長の出席を含んでいる。図書館長が、ほぼ毎回出席する自治体もあれば、関連する議題がある回のみ出席する自治体もあった。図書館長が不在時に、図書館に関する説明が必要な場合は、図書館を所管する部署の長などが説明を行っていた。出席率と、取り上げられた回数及び文字数との相関係数は、それぞれ0.394 ($p<0.01$), 0.264 ($p<0.01$)と弱い正の相関が見られた。

②に関して、図書館の議論は全体で902回あり、1自治体平均5.0回であった。議事録に占める文字の比率の平均は3.5%である。最新の「令和4年度地方教育費調査」(令和3会計年度)⁸⁾によると、国全体の地方教育費に占める図書館予算は1.8%である。予算比でみた場合は、それよりも多く議論されていることになる。

③の内容に関して、まず、全体の概要を述べる。13項目の件数の平均は74.2件で、議事録中の平均文字数は1,117文字であった。各テーマが取り上げられた際、説明者側以外の教育委員、教育長から質問や意見が出されたのは平均45.1%であった。

以下、④のやりとりの有無を含めて、上位5つについて述べる。圧倒的に多かったのは、「(7)事業報告」であった(328件)。これらには、定例の事業報告、特定のイベントの予告・報告、蔵書点検の予告・報告、それらによる休館日の連絡などである。平均の文字数は743文字と平均より少なかった。また、やりとりのあった比率は32.0%であり、こちらも全体の平均より低かった。このように、このテーマは頻繁に報告されるが簡潔なものが多く、議論が活発に交わされるものは少なかった。

2番目は、「(4)人事に関する事」であった(125件)。このほとんどは、図書館協議会委員の任命に関する事である。このテーマは「秘密会」として、公開しないことが一定数見られた。文字数は平均345文字であり、全体の平均よりも少ない。やりとりがあった比率も13.5%と低い。

3番目は、「(1)基本的な方針(計画)」であった(123件)。ここには、自治体の総合計画、教育委員会の基本的方針や生涯学習関連計画、図書館の基本的方針やサービス計画、読書活動推進計画などを含む。文字数は平均1,980文字で、最も多かった。また、やりとりのあった比率は62.3%で、全体の平均を大きく上回った。このテーマは比較的頻繁に取り上げられており、議論に多くの時間を費やしていることが分かった。委員等から意見が出されることも多く、活発に議論がされている。

4番目は「(2)規程の制定改廃」であった(102件)。ここには、規則以外にも、条例と要綱を含めた。規則改正は、開館時間、利用規則、利用登録時の取得情報の変更など様々なことが要因となっていた。文字数は平均1,007文字であり、全体の平均とほぼ同じであった。やりとりがあった比率は43.9%で、こちらも平均とほぼ同じであった。

5番目は「(6)予算」であった(50件)。ここには当初予算以外に、補正予算や決算を含めた。図書館の予算が独立の議題として設定されることはほとんどなく、予算関連の説明の中で説明されることが多かった。100文字以上のものを取り上げたが、それ以下のものを含めれば、件数は大幅に増える。文字数は平均581文字であり全体の平均の半分強と多くはない。やりとりがあった比率も39.1%とあまり多くなかった。予算関連の説明の中で頻繁に取り上げられているが、図書館以外の多様な事業の説明の中で取り上げられるためか、活発に議論されるわけではないことが分かる。

3.3. 自治体組織構成との関係

教育委員会からの距離が1の自治体は74、同様に2は77、3は16であった。市長部局が所管しているのは13自治体であった。それぞれについて、図書館長の出席、図書館が取り上げられた回数、議事録に占める比率は、以下のとおりである。まず距離1は、出席が77.3%、図書館が取り上げられた回数は6.3回、議事録中の割合は4.5%であった。距離2は、それぞれ34.1%、4.5回、2.9%、距離3は5.2%、2.4回、1.9%であった。このように教育委員会との距離が遠くなるにしたがって、図書館長の出席は減り、議論の回数、割合も減少

することが分かった。市長部局所管は、それぞれ20.8%、4.1回、2.8%であり、距離2のグループと近いが、それよりも低調であった。

以上から、図書館と教育委員会の距離が近いほど、図書館長は教育委員会に多く出席し、図書館が議論されることが多いことが分かった。

3.4. 指定管理者による運営との関係

図書館の運営を指定管理者に任せ、自治体の専任職員がいない図書館では図書館法上の図書館長はおらず、教育委員会に図書館長が出席することはない。そうした専任職員がいない自治体は25市あった。それらの自治体では、議論の回数が3.84回であった。それ以外の自治体では5.20回であったのと比較すると、議論は低調である。また、議事録に占める文字の比率は2.8%であった。それ以外の自治体では3.6%であった。このように全館が指定管理者による自治体の図書館では教育委員会における図書館の議論が低調であることが示唆された。

4. まとめ

本研究では、教育委員会会議における図書館に関する議論の特徴を明らかにすることを目的に、議事録を分析してきた。本研究から、まず、図書館長は会議の半分弱に出席していること、出席することで図書館が取り上げられることが増えることが分かった。また、図書館の話題は議事録の3.5%を占めていることも分かった。多く取り上げられているのは、各種の報告で、図書館協議会委員の人事や基本的な方針などが続いた。図書館の組織上の位置が高いほど、教育委員会で議題となることも分かった。また、図書館が市長部局にある場合、指定管理者による運営のため専任職員が図書館にいない場合は、話題となりにくい傾向が見られた。

本研究では、教育委員が図書館に関して、意見を述べている状況を確認できた。教育委員会制度の意義の一つである住民の意向の反映という点では、その実態のあることが分かった。レイマン・コントロールは限定的であるが達成されていた。とはいえ、議論が十分かといえ、決してそうではない。事業報告等では教育委員からの積極的な

発言は少なかった。この制度を補完するには、その前段階である図書館の意思決定の質をよりよいものとする必要があるであり、そのためには図書館協議会への諮問や意見を活用していくことが不可欠であろう。

本研究の課題としては、まず、PDFファイルのテキスト化が完全にできていない箇所があった点が挙げられる。しかし、この点は、テキストデータに復元できないPDF化こそ課題である。本来的にはXML等、機械可読形式の構造化データで公開することが望ましい。また、コードを教育長への委任ができない事項の観点から付与したが、内容面からの分析は十分できなかった。例えば、2019年の地教行法改正で指摘されていた学校教育との連携は、会議でしばしば議論されていた。また、教育委員会制度の意義の一つである政治的中立性との関連では、収集方針や選書に踏み込む発言は見られなかった。内容面からの分析をすることで、図書館にとっての教育委員会の意義をより明らかにする事ができるであろう。

【注・引用文献】

- 1) 横山道子「教育行政法と図書館」塩見昇、山口源治郎編著『新図書館法と現代の図書館』日本図書館協会、2009、p. 37-52.
- 2) 全国市町村教育委員会連合会編『教育委員会必携 5訂版』全国市町村教育委員会連合会、2021.
- 3) 井深雄二、大橋基博、中嶋哲彦、川口洋誉編著『テキスト教育と教育行政』勁草書房、2015、p. 79.
- 4) 葉袋秀樹「都道府県教育委員会による市町村立図書館振興策の根拠法令—変遷の経過と内容」図書館学会年報 vol. 39, no. 4, 1993, p158-176.
- 5) 葉袋秀樹「都道府県教育委員会における図書館行政の現状と問題点」日本図書館学会研究委員会編『日本における図書館行政とその施策』（論集・図書館学研究の歩み 第8集）日外アソシエーツ、1988、p. 71-103.
- 6) 前掲1).
- 7) 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, 2018, p. 4-10.
- 8) 文部科学省地方教育費調査「令和4年度地方教育費調査（令和3会計年度）」https://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/001/005/1418002_00009.htm、(参照 2024-5-2)。