

公立図書館と国家

森 耕 一

Federal Support for Public Libraries

Koichi Mori

1

Public library とは、ある用語集によれば「無料で地域社会・地区または地方 (region) の全住民の利用に供し、財政的には全額または一部が公費でまかなわれている図書館」¹⁾である。ここに、公費 (public funds) というのは、地方の (local) 費用のことであって、国費を意味しない。したがって、public library というのは、概して公立図書館²⁾である。

日本語では、public library に相当するものが「公共図書館」であると考えられがちであるが、公共図書館というとき、それには私立図書館も含まれている³⁾ので、両者は同一の概念をさすものではない。本稿では、もっぱら public library の問題を扱うので、一貫して「公立図書館」という語を使用することにする。

公立図書館に関しては、国としては英米がパイオニアであるが、これら両国では、19世紀半ばに公立図書館に関する法律が制定された。正確に言えば、それはイギリスでは1850年のことであり、アメリカ合衆国では、1848年にボストン市立図書館の設立を認可する州法、1849年にニューハンプシャー州、1851年にマサチューセッツ州で公立図書館法が制定された。これらの法律は、いずれも、それぞれの自治体の住民が望むならば、図書館を設立することができるという任意法 (permissive legislation) の形をとっている。すなわち、一定の手続⁴⁾を経て住民 (納税者) の賛意が確認できた場合、「自治体は図書館を設立することができ、その設置・運営に必要な費用を調達するために一定の地方税⁵⁾を徴収することができる」というような表現である。

このように、英米においては、公立図書館は、20世紀半ばまで国や州の法律によって強制されるのではなく、「地方自治体の自由な意志」⁶⁾によってつくられ発展してきたのである。冒頭の定義にあった「公費」というのは、いいかえれば地方税である。

公立図書館のことを地方の自由意志に任せるとすることは、国なり州は、そのことに関与しないということである。ヨーロッパの立場からアメリカの図書館を観察した Wilhelm Munthe は、アメリカにおいて、他に類をみないほど「図書館は高度に発達しているが、政府は図書館に対して最低のことしかしていない」⁷⁾という。すなわち、アメリカの多くの州は図書館法を制定したが、それ以上のことをなにもしていなかったのである。

いわんや、連邦政府が公立図書館に関して手を貸すようなことはなかった。ところが、1956年に図書館振興法が成立した。これは、農村地域における公立図書館の普及発達を促進するために連邦から州に対して補助金を支出することを定めたもので、連邦としては最初の公立図書館に関する立法である。連邦が、これまで公立図書館に対してとってきた助成策といえば、図書の郵送料の減免とか、盲人に対するサービス、官庁刊行物の寄託といった、ごく限られた範囲のことで

あった⁸⁾。それに比して、1956年の立法は、きわめて画期的なものであり、図書館行政の一大転換である。

本稿は、このような政策の転換に際して、どのような論議がなされ、どのようにして地方分権制との調整が図られたかを明らかにしようとするものである。筆者の意図は、単にその間の事情を明らかにすることだけにあるのではない。諸外国に比して、いちじるしく立ち遅れている日本の図書館行政の今後に対して、なんらかの示唆を与えることができれば、と願っている。

2

公立図書館は、まず都市部において発達した。それに対して、農村部における公立図書館の発達は遅れた。1898年にオハイオ州ヴェン・ワート郡とメリーランド州ワシントン郡に設立されたのが、アメリカにおける最初の郡立図書館である（開館はともに1901年）とされている⁹⁾。また、カリフォルニア州では、1909年に郡立図書館法が制定されている¹⁰⁾。しかし、郡部における図書館サービスの普及浸透は遅々としてはかどらなかった。

1940年代の終りごろに、合衆国の3,070の郡のうち、郡内全域にわたる図書館サービスを実施していたのは820郡にすぎなかった。そして、600以上の郡において、郡内に公立図書館がただの一館も存在していなかった。そのために、農村に住む人口のうち、3,500万人が図書館サービスを受けることができず、5,300万人の人が不十分なサービスしか享受していなかった¹¹⁾。

実は、公立図書館というのは都市的な施設であり、その成立・発展は、きわめて都市的な現象の一つである。その原因を考えてみると、都市に住む市民の多くが、二次産業・三次産業に従事し、それらの人びとは、農村に住む人びとに比して、概して学歴が高く、知識・情報および精神的娯楽に対する欲求が強いということが、その基礎にあるといえるであろう。そして、隣の都市に図書館があれば、自分たちの都市にも図書館がほしいと考えるし、図書館は都市には欠かすことのできない施設となっている。

Munthe は、公立図書館が成立するには、三つの条件がととのわなければならないという。

- 1) 都市がある規模に達し、財政的にある程度安定すること
- 2) 読書の必要を感じ、しかもその要求を満たす上の困難を経験している知的グループが存在すること
- 3) 図書館を設立し維持運営しようという運動にイニシアチブをとる、影響力があり活動的な個人がいること¹²⁾

これらの条件がととのった上で、最終的には大衆（市民）がその必要性を理解し、運動を支持しなければ、図書館は実現しない。農村では、以上のような条件がととのいがたい。第81議会の際に議員が入手し、議事録に収録された資料¹³⁾にも、農村地域に公立図書館が設置されなかった理由として、農村の貧困のほか、社会に目を向ける（socially minded）公務員のいなかったこと、市民運動の欠如を挙げている¹⁴⁾。

アメリカ合衆国における図書館発展の（都市・農村間の）不均衡について、Munthe は「その主たる原因は、図書館の問題がまったく地方の発意に任せられ」¹⁵⁾て、州なり連邦なりが、このことに関与しなかったことにあるという。

Munthe の指摘をまつまでもなく、この農村図書館の問題は、アメリカ図書館協会の重大な関心事であった。1939年には、このように大きな、広範囲に及ぶ問題を、地方だけで解決し得る望みは、ほとんどないということが明らかになった¹⁶⁾。そこで、アメリカ図書館協会の Milam 事

務局長をはじめ、一部の図書館関係者の間で、公立図書館の設置数を増し、その質を改善するように、州および地方自治体を刺激し、あるいは助成するような、なんらかの連邦としての立法ができないかということ¹⁷⁾が話し合われはじめた。ところが、第二次大戦が起ったために、問題は中断した。

戦争が終ると、アメリカ図書館協会は、ただちに活動を開始した。1945年10月1日、協会は首都ワシントンに事務所を開設し、初代所長に就任した Paul Howard は、図書館振興法の草案を準備し、議員への働きかけをはじめた。

図書館振興法案 (Public Library Service Demonstration bill) は、1946年3月、第79議会に提出された。しかし、法案は、上院で労働・福祉委員会、下院で教育小委員会の審議を終えただけで、それ以上には進展しなかった。第80議会 (1947~48年) のときは、法案は上院では可決されたが、下院では再び小委員会で審議されるだけに終わった。

法案は、第81議会 (1949~50年) に三たび提出された。下院では、Ray J. Madden 議員 (インディアナ・民)¹⁸⁾、Wright Patman 議員 (テキサス・民)、A. B. Kelley 議員 (ペンシルヴァニア・民) の三人が提案者となった。法案は教育労働委員会を通過して、1950年3月9日、下院の本会議に上程された。

Madden 議員は、この議案の審議にはいった冒頭の趣旨説明で、次のように述べている。

図書館は、われわれの教育制度の重要な一部である。図書館の本はこどもの成長にとって必要不可欠なものであり、図書館のない地域に住んでいたり、図書館に本がないか、わずかしかない学校に通っているこどもたちは不利益をこうむる。成人にとっても図書館が必要である。図書館がなければ、成人の自己教育は学校を卒業するとともに終わってしまう。アメリカ合衆国では、価値のある本を読む機会をもっているのは、一部の人だけである。アメリカの工業地帯で働いている人の大多数は、農村に生まれ、そこで長く生活していた人たちである。そして、大多数の農村に図書館がない。これらの疎外された地域に住む人びとに、かれらが農村にとどまるにせよ都市に移住するにせよ、有能な市民に成長する機会が与えられるべきであると、わたくしは考える¹⁹⁾。

要するに、アメリカ国民に自己教育および自己啓発の機会を均等に与えるための法案であると説く。「原水爆²⁰⁾の時代にあって、われわれ国民は、国家のおよび国際的に重要な問題について事実を知っておく必要がある。」(p. 3119)

前大戦の際に、学力不足 (educational deficiencies) のために65万人の壮丁を不合格にしなければならなかったという事実も挙げている。「こんにち、われわれの民主主義は、教育のある、知識のある市民の力を必要としている」(p. 3119) と訴えた。

この議会に提出された図書館振興法案の骨子は、次のとおりである。まず、その目的は「現に公立図書館がないか、あってもそのサービスが不十分な農村地域に対して、州が公立図書館サービスを試験的に実施する (demonstrating public library service) 場合に、連邦が州に助成することによって、国民の教育水準の向上を促進することにある」とされた。

この目的を達成するために、次のような方策が考えられた。

第1に、連邦が各州に対して、毎年4万ドルの資金を5年間交付する。この分については、州の分担は必要としない。

第2に、上記のほか、毎年4万~10万ドルの補助金を5年間、州に交付する。この場合は、州または地方自治体あるいはその双方で同額を負担しなければならない。

第3、補助は5年間で終了する。この法律の目的は、あくまで demonstration (モデルを示すこと) にあって、期間終了後は自治体の経費と州の補助金で継続することを期待しているのである。

第4に、事業実施の責任は、州および地方自治体において、連邦が介入することはない。

第5、補助金をつかって実施する事業の計画は、各州の図書館担当部局²¹⁾によって作成される。したがって、それは各州のニーズ (needs) によって異なったものになるだろう。連邦教育局は、それらの計画が法の目的にならないう、法の規定に合致しているかぎり、これを承認しなければならない。

第6、連邦教育局は、事業の効果を調査し、議会に対して年次報告を提出するとともに、一般公衆に配布する報告書を作成しなければならない。

なお、この法案は、公立図書館の定義として、アメリカ図書館協会のもを、一語も変えずに、そのまま採用している。したがって、補助金を受けるためには、図書館サービスを無料で住民に提供しなければならない。また、この法案では、補助金を土地・建物の購入、建設には充当できないと定められた。

3

図書館振興法案に反対する議員からは、連邦の財政窮乏、州権の問題、連邦政府の統制、社会主義的立法、時限立法で終わらないうであろうという危惧などが、その理由として挙げられた。反対派議員の見解の主なものに要約すると、次のとおりである。

財政的理由 1950年6月末に終る会計年度には、50億ドルの赤字が見込まれていた。この法案が可決されて、計画が実施されるならば、さらに負債が増大することになる。Johnson 議員(カリフォルニア・共)は「放漫な財政政策をやめなければ深刻な事態におちいる」(p. 3127)と警告した。Brown 議員(オハイオ・共)は、国庫に余裕があるときならば、新しい計画に考慮を払ったらよいが、なにをするにも借金をしなければならない状況下では、新規の計画は制限すべきであるとして、一つの基準を示す。すなわち、「国防または国民の安全と福祉のために絶対に必要な」ものに限るべきで、それ以外の「新しい計画を開始することは誤りである」(p. 3126)と主張した。

Velde 議員(イリノイ・共)は、過去18年間のうち16年間は赤字決算であったと指摘する。過去18年間というのは、1933年以來の民主党政権の期間をさし、そのうち2年間(1947~48年)は、共和党が議会で多数を占めた。そして、その2年間は連邦の支出をつとめておさえ、減税を実施したという。同議員は「健全財政という原則を放棄するつもりはない」と述べ、連邦よりも州の財政のほうが豊かであり、もしこの種の図書館サービスを望むならば、州で実施したらよい(p. 3128)と反論した。

州の責任 公立図書館の振興は、もしそれが必要ならば各州がやったらよい、あるいは州がやるべきことである、という意見もくりかえし表明された。そもそも、公立図書館のことは、学校教育と同様、合衆国憲法の修正第10条によって、「各州または人民に留保される」事項と考えられてきたのである。

Short 議員(ミズーリ・共)は、「もしわれわれがワシントンから、いつ種をまき、いつ収穫せよと指示されるならば、人民は飢えるであろう」という Thomas Jefferson の言を引用して、このことは教育についても真実である (p. 3133) という。

のちに第35代大統領となる Kennedy 議員（マサチューセッツ・民）は、「連邦政府は、州自身でできないことをすべきである。図書館のために年4万ドルを支出できない州はない。これは州の責任である」（p. 3129）として、この法案に反対の意見を述べた。

そのほかにも、数人の議員が同様の見解を表明したが、なかでも Judd 議員（ミネソタ・共）の論旨の展開は明快である。かれは、連邦の補助金による事業計画について、その是非を判定するために個人的な基準をもっており、それにしたがって、次のように述べる。

- 1) その計画は必要であるか。この件は絶対に必要なものとはいえないが、よいものであり、望ましいものである。
- 2) 実行可能か。すでにいくつかの州で先例があり、可能である。
- 3) その余裕があるか。この新しい計画を採用する余裕があるかどうかについては、見解の相違があろう。負債をかかえた赤字財政の状態をみれば、余裕はない。しかし、この法案が他の基準に合格するならば、財政窮乏とはいえず、わたくしはこの法案に賛成票を投ずる。それだけの価値がある。

4) 連邦の資金による連邦の事業というのが、問題を処理する唯一の方法であるか。この件に対する答は、“ノー”である。この図書館振興計画は、州で十分に処理することができる。州自身で処理するのは、ややむずかしく、多少多くの年月を要するかもしれないが、もしわれわれの下から上へという行政制度を維持しようと思うならば、市、郡、そして州からはじめて、それらで処理できない仕事を連邦がとりあげるというのが、正当な方法である（p. 3133）。

中央統制 合衆国教育局は、1939年以来連邦保障庁の管轄下にあったが、この当時の保障庁長官 Oscar Ewing は、一部から左翼的思想の持ち主であるとみなされていた。この時期は、東西間の緊張が高まった、いわゆる冷戦状態のときで、McCarthy 上院議員が「国務省の中に共産党員がいる」と演説したのが、わずかに3週間足らず前の、1950年2月20日のことである。

そこで、この法案は、Ewing に、図書を選択し、それらの図書を各地の図書館に送る権限を与えるものである（p. 3120）として非難された。法案をよく読めば、この立法が連邦政府にそのような権限を与えるものでないことは明白であるが……。

社会主義的立法 連邦政府の統制強化であるという非難と軌を一にするものとみることができようが、さらに、はっきりとこの法案は社会主義的な立法あるいはニュー・ディール、フェア・ディール政策であるとの批判（p. 3121）が Allen 議員（イリノイ・共）、Church 議員（イリノイ・共）などから出された。

Velde 議員は、この法案に反対し、第1に財政的な理由を挙げたあと、第2に、この法案は連邦保障庁に社会主義的宣伝の道具を提供するものであるとの理由を挙げている。アメリカ経済を社会主義化しようとする意図が明らかになりつつあるという。Truman 大統領および政府が、最近の炭坑ストライキの解決に不手際であったのは、現政府が基幹産業の国有化に努力しているということの、なによりの証明である。この立法は、Ewing に社会主義の宣伝をする、もう一つの手段を与えることになる。「この図書館サービスを通じてアメリカ国民を教育するならば、その他の方法より迅速に、かられの政治的態度に変化をもたらすことができるであろう。……この法案は、しのびよって来る社会主義のワン・ステップである」（p. 3129）と非難した。

時限立法か 反対派が赤字財政を理由に挙げるのに対して、法案の支持派は、これは5年間の時限立法であって、最大限でも5年間で3,640万ドルの支出であるということを強調した。

Dondero 議員（ミンガン・共）と Wadsworth 議員（ニューヨーク・共）は、1947年に制定

された学校給食法の例を挙げた。それは、余剰農産物を買上げて農民の窮状をすくうということで、臨時的な措置として発足した。ところが、それはいまや恒久化され、発足当時、連邦の補助金は年 2,000 万ドルであったが、いまでは年 7,000 万ドルに達している (p. 3122~23)。

その他の理由 はたして、この法案を州が要求しているのか。州知事なり州議会から要望書がきているのかということが二、三の議員から質問された。Gwinn 議員 (ニューヨーク・共) は、「この法案を望んでいるのは、一握りの図書館職員だけではないか」 (p. 3129) とまで極言している。

Short 議員は、辺地に生まれて、図書館はほとんどない地方に育ったけれども、本はなんとか手に入れることができたという自分の経験を語る。こんにちでは、「少年少女が本を必要としたとき、それを入手できないところが国内にあるとは考えられない。……Abraham Lincoln は、官製の移動図書館を利用する便宜はもたなかった」 (p. 3132) と皮肉を込めている。

4

図書館の振興は、それぞれの州が考え実施すべきではないかという意見に対して、法案の支持者たちは、次のように主張する。

連邦の立場 大多数の州において、図書館は偏在している。いまだに図書館のない地域がある。とくに農村部にそれが多し。この法案のねらいは、州内全域に図書館サービスを及ぼすこと、そのことに対する関心を喚起することにある。図書館サービスを拡大することの第一の責任は州が負わなければならないが、州がその責任を果たしていないという事実がある以上、連邦が州を啓発するという手段をとってもよいのではないか。この法案は「図書館サービスのよいサンプルを示すことを意図している」 (p. 3129) ものである。

ケンタッキー州では、52の郡に図書館がない。州の人口の 62%、あるいは農村部の 85%の人が、現在は公立図書館を利用できないでいる。この法律が施行されれば、州当局に対する刺激となる。Perkins 議員 (ケンタッキー・民) は、「農村地域の人びとが、公立図書館サービスを享受し、いったんそのよさを知れば、5年の期限終了後には、人びとは自治体と州に対して事業の継続を要求するであろう」 (p. 3130) という。

州権の尊重 反対派の、連邦政府によって統制されるという非難があたっていないことは、法案の第 2 条 (b) をみれば明らかである。

この法の規定は、公立図書館サービスの実施に関する、州および地方の発意と責任に介入するものと解されるべきではない。公立図書館の管理、職員の採用、図書および図書館資料の選択、ないし本法の目的にそうかぎりにおいて補助金の使途の決定は、州および地方団体に留保される。

この法案は、州権を犯さないように、州権を尊重するように配慮されている。農村図書館を振興するために、どういう事業を実施するかということは、州が計画を立てる。したがって、それは州によって違ったものになる。州の立案した計画が、法の目的にそい、法に規定されている要件を満たしているかぎり、連邦はこれを承認し、財政的に援助するというたてまえである。連邦政府の官僚が個々の図書館の運営に介入するというようなことはない。図書館にそなえる本を選択するのは、それぞれの図書館の館長である。館長が、その地域の人びとに必要なもの、人びとから要求されているものを選んで購入する。

この法案は、Lucas 議員 (テキサス・民) によれば、「人びとが書物に接し、賛否両論を読

み、自ら意思決定をすることをねらう」もので、「思想統制」などからは、およそ程遠い。それどころか、「これは、コラムニストやラジオのニュース解説者の言を決定的なものとして受けとるのではなく、人びとが自分で考えることを励ますものである」(p. 3121) という。

社会主義的立法か この法案は連邦保障庁に社会主義の宣伝手段を与えるものであるという非難に対して、支持派は、これは社会主義を防止するものであると主張する。「社会主義に対する最大の防波堤は、家もち農園を所有する、めざました市民層である」(p. 3123) と、Patman 議員はいう。アメリカでは、めざました市民をふやし、持家と農園所有をふやすという方向に進んでいるので、かれらが社会主義者になるということはない。

Jacobs 議員 (インディアナ・民) は、同州選出の上院議員との議論を紹介する。その議員は、過去10年間、州内の各地でニュー・ディールでやったことは社会主義であるといい続けてきた。

“貴下は、ニュー・ディール政策はすべて社会主義的であるといわれるが、これらのニュー・ディール政策のうち、どれを廃止しようとするのか” とたずねた。なかなか返答がなかったが、結局、かれは“ニュー・ディールのどれも廃止しない” といった。(p. 3131)

その後、1952年の選挙で Eisenhower が大統領に当選し、翌53年、20年ぶりに共和党政権が成立する。しかし、共和党政権になっても、もはや「ニューディールはアメリカ経済・社会体制の中に組み入れられており、それを否定することはできなかった」²²⁾ のである。

時限立法か 時限立法であるということは、法案の支持者によって再三強調されている。「恒久化を望んでいないという保証を得たか」という質問に対して、Lucas 議員は、教育労働委員会の公聴会の席上「アメリカ図書館協会の代表が、協会として5年後に延長を望むつもりはないと言明した」と答えている (p. 3122)。しかし、反対者の「時限立法で終らないであろう」という指摘に対しては、納得のできる反論はなされていない。

連邦の財政 連邦の財政が悪化しているのも、新しい計画をきびしく制限すべきであるという反対派の批判に対して、支持派の主張は迫力がない。支持派が強調したことの一つは、時限立法ということである。しかし、5年後のことについては、なんの保証もない。実際、図書館振興法は1956年に成立後、たびたび延長されている。まことに、Short 議員がいうように、「いったん始まれば、決してとまることはない。それが、ビューロクラシーの道である。」(p. 3122)

ヨーロッパ諸国に図書を送るために100万ドル以上を支出しようという法案が提出されたが、それだけの余裕があるならば、まずわれわれアメリカ国民のことを考えるべきであるとも主張された。

教育的見地 法案の支持者が強調し、反対派が論及することが少なかったのは、公立図書館が教育に関して果たす役割のことである。成人教育の重要性は、あらためて論ずるまでもない。成人教育の場としては、夜間の成人学級もあり、職業学校もあるが、そのほかに、公立図書館で自ら知識・情報を求めるという方法がある。ところが、農村地域には公立図書館がなかったり、あってもそのサービス水準が低い。この状態を改善することは、すなわち教育機会の均等化をはかることを意味する。

Burnside 議員 (ウェストヴァージニア・民) は、大学教授であったときの経験を語った。「学生は農村からも都市からも来ていたが、農村出身の学生の多くが脱落した。それは、かれらが知的能力がないからとか、勉学する意志がないからではなく、それまでに図書館を利用することがなかったという経歴に起因することが多い。……この法案は、農村のこどもにも、都市におけると同様に、容易に図書に接する機会を与えようとするものである。」(p. 3123)

Jennings 議員（テネシー・共）は、「青少年がどのような辺地に住んでいようとも、その子たちから、書物の中に永遠に生きている偉大な精神に接する機会を奪うようなことには賛成できない。……この共和国の未来と、安全と強さと繁栄、それらすべては、この国の青少年の精神と人格の成長にかかっている。かれらが、この国の未来の建設者である」（p. 3126）と述べた。

民主主義という体制が成功するかどうかは、市民がいろいろのことを知っているかどうか、すなわち、だれでも、どこでも知識を入手できるかどうかということに依存している。「図書館は、あらゆる人の教育にとって基本である」と、Davenport 議員（ペンシルヴァニア・民）はいう。「農村地帯に対する公立図書館サービスは、アメリカ国民の市民としての、労働者としての、教養ある人間としての教育、たえざる再教育のために、即刻必要なことである。」（p. 3130）

5

1950年3月9日の下院本会議における討論は、延々と5時間にわたって続けられたのであるが、その最大の争点はどこにあったのであろうか。賛否両派の主張をつきあわせて、それをさぐってみよう。

反対派がもっとも強調したのは、連邦の財政事情である。この財政の問題については、のちにふれる。

次に、反対派は、図書館の振興は州のやるべきことであると主張し、そのことに連邦政府がのりだすのは、中央からの統制の強化ではないかという疑いをいだし、その点を批判した。しかし、法案は州権を犯さないように、中央統制にならないように、慎重に配慮して作成されており、反対派の批判はあたっていない。この法案が、ニュー・ディールないしは社会主義的立法であるというのは、民主党の政策を攻撃するときの常套的なせりふで、曲解であるとしか、いいようがない。

いま一つの争点は、時限立法に終るかどうかということであった。反対派は、学校給食法の例をあげて、時限立法に終らないであろうとつめよった。将来のことについては、だれも保証できない上に、否定的な前例があるだけに、この議論は支持派のほうに分がない。ただ、これは問題の本質にかかわる争点ではない。

さて、反対派が連邦の財政窮乏を強調したのに対して、支持派は、たとえ少額とはいえ赤字の増加であることを認めざるをえず、Brown 議員のいう“国防または国民の安全と福祉のために絶対に必要なもの”というカテゴリーにもはならず、支持派の主張は十分に説得力のあるものではなかった。一方、支持派の提示した教育的見地については、反対派が論及することが少なかった。それは、ここにふみこめば、支持派のペースに巻きこまれてしまうからであろう。実際、反対派の Judd 議員も、「この法案の目的をみれば、この法案に反対することは非常にむずかしい」（p. 3133）と述べている。結局、一方が教育という理想をかかげるのに対して、他方は現実の財政事情という立場から反対して、両者の議論はかみあわない。

ここで注目したいのが Judd の挙げた個人的な判断基準である。かれは基準の第3に「財政的に余裕があるか」ということを挙げているが、法案が他の基準に合格すれば、この点はゆずってもよいという。そして、最後に挙げたのが「連邦の資金をつかって連邦の事業として実施するのが、唯一の方法であるか」という基準である。実は、この基準にてらして図書館振興法案をどう判定するかが、議論の分れるところである。Judd は“ノー”であるという。いいかえれば、図

書館の振興は、多少時間はかかるかもしれないが、自治体および州で解決できるというのが、Judd および反対派の多くに共通する考えである。それに対して、「連邦が補助金を支出して、この問題の解決に関与すべきである」というのが、法案支持派の主張である。

アメリカ合衆国においては、伝統的に教育は地方の問題であり、公立図書館のことも長らくそういうこととして扱われてきた。ところが、図書館が教育機関として不可欠なものであるにもかかわらず、20世紀半ばに達しても、農村には図書館がなかったり、あっても貧弱なところが多かった。この地域による格差をどのようにして解消していくか、それが問題なのである。

法案の反対派は、それは州の責任であると主張する。Wadsworth はいう。「もし、われわれがこの法案を可決するならば、州の政府および議会が図書館サービスの価値を認めていないと表明することになる。しかし、州の政府も議会も、連邦政府・連邦議会と同様に賢い。」(p. 3122) この計画の実現を望んでいる人は、州に訴えるべきで、州のほうがより適切に解決できると、Harvey はいう (p. 3130)。

それに対して、法案支持派の言い分はこうである。図書館サービスの全域への拡大は、州の責任であるにしても、ほとんどの州がそれに失敗したことは明白な事実である。州が責任を十全に果たしていない以上、問題を解決するために、連邦が州を援助するということがあってもよいであろう。現実には教育機会の不均等が起っているので、これを均等化するために、州を刺激し援助することは、連邦の責任である、というのが支持派の考え方である。

最後に、政党色がこの問題の討論にどのように反映されたかをみておこう。図書館振興法案に反対したのは、主に共和党議員である。保守的な、資本家階級を代弁する傾向の強い共和党員の多くは、この法案が通れば連邦の歳出増——すなわち増税——になることを嫌って反対したのである。この法案の支持派には民主党員が多く、反対派には共和党員が多かった。しかし、すべての共和党員がこれに反対したのではなく、共和党で、法案を支持した議員もあった。この日の討論で発言し、賛否を明らかにした人の所属政党を調べてみると

	支 持	反 対
民 主 党	16	3
共 和 党	2	19

上表のとおりである。

第81議会の構成は、民主党 263 名、共和党 171 名、その他 1 名で、民主党は 6 割の議席を占める多数党である。それにもかかわらず、この法案が 161 票対 164 票という僅差で否決されたことは、民主党の中にも反対票を投じた議員が相当にいたということを暗示している。

討論が終りに近づいた段階で、共和党の Burdick 議員 (ノースダコタ) は、「意見が分れるのは、なによりも地域にもとづいていると思う。わたくしの住んでいるようなところに住む人は賛成するだろうし、ニューヨークやマサチューセッツに住む人は、本院の多数派のリーダーのような、すぐれた政治家 (statesman) でないかぎり、この法案に反対するであろう」(p. 3138) と発言した。かれは共和党員でありながら、この法案を支持したひとりであったが、この地域の問題というのは、実は非常にうがった観察であった。

第84議会では、法案を支持する議員が圧倒的に多くなって、法案は可決されるが、このとき最後まで執拗に反対したのが、マサチューセッツ選出の Curtis 議員、Heselton 議員とニューヨー

ク州選出の Gwinn 議員であった。ニューヨークやマサチューセッツのように都市化・工業化の進んでいる富裕な州にとっては、負担が大きいばかりで、この立法から得るところが少ないからである。結局は、所属政党によってではなく、選挙区の利害にしたがって行動したのである。

6

図書館振興法は、1950年にわずかに3票の差で否決されてから6年後、1956年の第84議会で成立した。第84議会に提出された法案の内容は、第81議会のものと比較して、主な相違点が二つあった。その一つは、以前の法案の目的が、農村地域における公立図書館のデモンストレーションにあったのに対して、1956年のそれは、農村地域への公立図書館サービスの拡張 (extension) そのものにあった。それにともなって、名称も Library Services Act と改められた。第2に、1950年の法案では連邦の補助は一律に2分の1であったが、1956年には、州の貧富に応じて連邦からの補助率は66～33%の範囲で変動するように改められた。

第84議会では、法案に反対する議員は少数で、1956年5月8日、投票によることなく、下院の全会議で可決された。その後、上院を通過し、6月19日、Eisenhower 大統領が署名して、図書館振興法は発効した。このような経過をへて、これまで地方分権の原則の上に立ち、そのために地域による、いちじるしい格差を生じていた図書館事業に対して、連邦が補助金を支出し、かわりをもつことになった。

法の成立にともなって、連邦教育局の図書館担当課は部 (Library Services Branch) に昇格され、図書館拡張の専門家3人と数人の補助職員が採用された。振興法担当の部次長としてミシガン州立図書館の John G. Lorenz 副館長を迎えることになり、1957年1月1日に、かれが着任した。また、教育局長は、アメリカ図書館協会事務局長、議会図書館長、州立図書館長、大学の図書館学部長など、図書館の専門家9名から成る諮問委員会を設置した。

法律によって補助金の最高限度は、年750万ドルと定められた。しかし、最初の1957年度(1956年7月～1957年6月)に実際に配当された予算は205万ドルであった。1958年度は500万ドル、1959年度は600万ドル、1960年度に、はじめて限度額の750万ドルが配当された。そして、1960年8月22日、振興法を5年間延長する修正が下院で可決された。

7

ソ連が人類最初の人工衛星の打上げに成功し、アメリカが、いわゆるスプートニク・ショックを受けたのは、1957年10月のことである。1958年、アメリカはソ連に教育視察団を派遣し、同年9月に国家防衛教育法が成立し、その後10年間は、教育関係の立法があいつぐことになる。ところが、図書館振興法の成立は1956年であって、国際情勢などに触発されたものではない。それでは、図書館振興法成立の原動力となったのは、なんであろうか。

図書館問題について、1960年の延長のときまで連邦政府は必ずしも積極的ではなかった。それは、Truman 大統領のときも、Eisenhower 大統領のときもおなじであった。1952年度の予算案編成にあたって、政府は、最高の優先度の計画に限定せざるをえなかった。その際に「農村における公立図書館の発展をはかるために州に援助することは価値のある計画であるが、最高の優先度をもつ計画には含められなかった」²³⁾のである。そして、Eisenhower 大統領に代ってからの1955年度にも、保健教育福祉省は、「予算にも限度があり、ほかに連邦の資金を緊急に必要としているものがあるので、図書館振興は優先度の高い法案とは考えない」²⁴⁾と表明した。

結局、図書館振興法の成立は、一にアメリカ図書館協会の努力、とくに連邦議会の上院・下院の議員に対する働きかけによるものである。アメリカ図書館協会の運動を要約すると、次のとおりである。

1. まず州の図書館委員会、州立図書館、州の図書館協会が、議員に州内の図書館状況について詳細な情報を提供し、立法の必要性について議員の理解を得るようにつとめた。そのことは、第84議会で数人の議員が州内の図書館事情を報告していることから明らかである。Elliott 議員（アラバマ・民）のように移動図書館に同行して実地を視察した人もいる²⁵⁾。

2. 第81議会に法案の提案者となったのは上院議員3名、下院議員3名であったのに対して、第84議会では上院18名、下院27名となっており、より多くの議員が提案者に加わるよう努力を払ったのである。

3. 第81議会のときの提案者は民主党議員だけであったが、第84議会では共和党議員も提案者に加わって、図書館振興法案が超党派的なものとなったことは、法案通過のために重要な布石であった。

4. さらには、州知事、各種団体などから議員に対して法成立の要望書・電報がとどけられた。第84議会の本会議の席上、知事からのもの2通、州図書館協会からの1通、PTA からの1通が紹介されている。

5. アメリカ図書館協会は、教育・労働関係の全国的な組織によびかけ、AFL-CIO、州教育長全国協議会、全米教育協会、PTA 全国会議、大学婦人連盟、在郷軍人会などの賛同を得ている。

6. マスコミに対する働きかけも行われた。ニューヨーク・タイムズが1956年5月5日、ワシントン・イブニング・スターが5月7日に、法案の成立を望む社説をかかげている。

8

わが国の公立図書館の水準——図書館数、蔵書冊数、サービスなどの水準——が、諸外国に比して、いちじるしく低いことはしばしば指摘されている²⁶⁾ところであるが、図書館に関する立法、図書館行政の面においても、いちじるしく立ち遅れているのである。本稿では、アメリカにおける図書館振興法の成立経過をたどり、多少の分析を試みたのであるが、そこから学ぶべきことは多い。そのいくつかを列挙して結びとしたい。

1. 中央政府の責任 公立図書館は、もっぱら地方自治体の発意と責任において発展してきたのであるが、地域による格差があるとき、その格差の解消、サービスの均等化のために財政的に援助することは、中央政府の責任と考えられた。中央政府が公立図書館に関与する傾向は、アメリカにかぎらず、その他の先進国にも認められる。

2. 州権の尊重 ただし、中央政府が関与するといっても、個々の図書館の管理、人事、図書館資料の選択などに介入するのではない。図書館振興法は、あくまで州権を尊重している。図書館の管理などのことはもちろん、振興法にもとづく事業計画の立案、補助金の使途の決定も、州と自治体にゆだねられている。

3. 審議会の設置 合衆国教育局は、法成立後ただちに、州立図書館長、図書館学部長などの専門家から成る諮問委員会を設置した。その後、1966年に Johnson 大統領は全国図書館諮問委員会（臨時）を設置し、1970年には図書館・情報科学全国委員会が設置されるにいたっている。イギリスでも、1964年の公立図書館法成立後、大臣の諮問機関として図書館審議会が設置されて

いる。日本で、これに相当するものはない。

4. 国の補助金 アメリカの場合、振興法にもとづく連邦の補助金は、1964年の改正以後は、年間ほぼ5,000万ドル前後で、日本の約20倍である。なお、州の貧富に応じて補助率が一律でないことも注目に値する。

5. 基準の設定 アメリカでは、政府が公立図書館の基準を設定するようなことはしていない。しかし、アメリカ図書館協会が、数年に一回ぐらいの頻度で新しい基準を作成し、これが業務改善の指針となっている。

日本では、図書館法第18条によって、「文部大臣は、図書館の健全な発達を図るために、公立図書館の設置及び運営上望ましい基準を定め、これを教育委員会に提示するとともに一般公衆に対して示す」ことになっているが、1972年に社会教育審議会施設分科会でまとめた基準案は、社会教育審議会の一部委員の「基準が高すぎる」という反対にあって、公式に提示されるには至っていない。結果からいえば、社会教育審議会の一部委員が、図書館の全国的な発展に多少ともブレーキをかけたことになっている。

注

- 1) *A.L.A. glossary of library terms*, prepared by Elizabeth H. Thompson. Chicago: American Library Association, 1943. p. 108.
- 2) 「概して」という副詞をつかったのは、New York Public Library のように、図書館の経営主体は自治体とは別個の法人で、その法人に対して相当額の公費が支出され、Public Library とよばれているもの（準公立）があるからである。
- 3) 図書館法（昭和25年法律第119号）には、私立図書館に関する章（第24～29条）が含まれている。
- 4) 住民投票とか、住民集会または議会における票決など。
- 5) 税率の上限を法律で定めていることが多い。
- 6) McColvin, Lionel R. *The chance to read: public libraries in the world today*. London: Phoenix House, 1956. p. 26.
- 7) Munthe, Wilhelm. *American librarianship from a European angle*. Chicago: American Library Association, 1939. (Reprinted by Shoe String Press, 1964) p. 16.
- 8) Garceau, Oliver. *The public library in the political process*. New York: Columbia University Press, 1949. p. 232.
- 9) Gates, Jean Key. *Introduction to librarianship*. New York: McGraw-Hill, 1968. p. 179.
- 10) *Ibid.*
- 11) Daniel, Hawthorne. *Public libraries for everyone*. Garden City, N. Y.: Doubleday, 1961. p. 34.
- 12) Munthe, *op. cit.*, p. 17.
- 13) 「図書館振興法に関する問答」と題するもの（出所不明）
- 14) United States of America. *Congressional record*. vol. 96 (1950) p. 3125.
- 15) Munthe, *op. cit.*, p. 21.
- 16) Daniel, *op. cit.*, p. 34～35.
- 17) Daniel, *op. cit.*, p. 35.
- 18) 議員名のあとの（ ）内は選出された州と所属政党。「民」は民主党、「共」は共和党。
- 19) United States of America. *Congressional record*. vol. 96 (1950) p. 3119.
以下、この資料からの引用は、本文中に該当ページのみを示すことにする。
- 20) Truman 大統領は、1950年1月に水爆製造の命令を発した。
- 21) たいていの州に図書館委員会 (Library Board; Library Commission) がおかれていて、その下に図書館長または図書館拡張部長がいる。
- 22) 斉藤 真『アメリカ現代史』山川出版社 1976 p. 258.

京都大学教育学部紀要 XXIV

- 23) *Congressional record.* vol. 102 (1956) p. 7688.
- 24) *Ibid.*, p. 7688.
- 25) *Ibid.*, p. 7694.
- 26) 『みんなに本を 図書館白書 1972』日本図書館協会編集・発行 1972 56p.
『図書館白書 1977』日本図書館協会編集・発行 1977 56p.

(本学部助教授)