

「子どもの読書活動の推進に関する基本的な計画」の変遷と課題
Transition and Issues of “Basic Plan Concerning the Promotion of Reading Activities by Children”

米谷 優子[†]
MAITANI Yuko[†]

抄録：「子どもの読書活動の推進に関する法律」第8条に従って、2002年以来「子どもの読書活動の推進に関する基本的な計画」が策定され、2018年4月には第四次計画が発表された。本研究では4次にわたる計画の概要を整理し、課題を考察した。本計画の課題として、計画に挙げる課題と目標にずれがあること、図書館の人材に関して雇用の問題に触れていないこと、情報化への対応が挙げられた。

キーワード： 子供の読書活動の推進に関する基本的な計画 児童サービス 学校図書館

Keywords: Basic Plan Concerning the Promotion of Reading Activities by Children, Children's Service, School Library

1 はじめに—「子どもの読書活動の推進に関する基本的な計画」の概要

子どもの読書離れが深刻な問題と受け止められた1990年代、国立の児童書専門図書館を求める声が高まった。これを受けて2000年を子ども読書年と定め、同年5月に上野の旧帝国図書館を転用して国立国会図書館国際子ども図書館を開館した。

さらに子どもの読書推進にかかわる法律策定の構想が持ち上がり、超党派の議員による議員立法として、2001（平成13）年12月12日に「子どもの読書活動の推進に関する法律」が成立し公布・施行された。

この法律の第8条第1項には「政府は、子どもの読書活動の推進に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、子どもの読書活動の推進に関する基本的な計画を策定しなければならない」と定められている。これに基づいて、2002（平成14）年12月に「子どもの読書活動の推進に関する基本的な計画」が策定された。概ね5年間の計画であった。

その後、2008（平成20）年3月に第二次計画、2013（平成25）年5月に第三次計画が策定されてきた。そして2018（平成30）年4月20日には第四次計画が閣議決定された。

2 研究の枠組と目的、方法

本研究では、これまでの四次にわたる当計画について概要をまとめ、枠組みとして、外形式、子どもの現状把握と問題認識と目標、具体的施策—誰が何をするのか（公立図書館、学校・学校図書館、家庭・地域、全体的施策（広報、地方自治体への働きかけ））に分けて整理する。また、そこから、子どもの読書活動推進の推進に関する基本的な計画の課題について考察を深める。

3 「子どもの読書活動の推進に関する基本的な計画」を取りまく条件—他政策との関連

「子どもの読書活動の推進に関する基本的な計画」では、第二次計画以降、計画本文にも、最初の章にそれぞれ「第一次計画期間中の変化」、「第

[†] 米谷優子 関西大学・大阪市立大学等

二次基本計画策定後の子どもの読書活動を取り巻く情勢の変化」,「第三次基本計画期間における子供の読書活動に関する状況」という一章を設けて、計画期間中の関連する施策や情勢の変化等を概観している。

ここで、現在の第四次計画に至るまで（第一～第三次計画期間中）及び、第四次計画期間中にあたる現在の情勢をまとめておく。

読書推進全体に関わる法整備として挙げられるのが、第一次期間中である2005（平成17）年7月に成立した「文字・活字文化振興法」である。

「我が国における文字・活字文化の振興に関する施策の総合的な推進を図り、もって知的で心豊かな国民生活及び活力ある社会の実現に寄与すること」を目的としている。第七条で公立図書館の設置及び適切な配置を市町村の努力義務とするほか、国及び地方公共団体は「司書の充実等の人的体制の整備、図書館資料の充実、情報化の推進等の物的条件の整備その他の公立図書館の運営の改善及び向上のために必要な施策を講ずるものとする」としている。また第八条では「司書教諭及び学校図書館に関する業務を担当するその他の職員の充実等の人的体制の整備、学校図書館の図書館資料の充実及び情報化の推進等の物的条件の整備等に関し必要な施策を講ずるものとする」と学校図書館に関しても規定している。

また、2008（平成20）年6月の国会決議で、第二次計画期間中の2010（平成22）年を「国民読書年」とすることが決定され、取組の一環として2010（平成22）年7月文部科学省に「国民の読書推進に関する協力者会議」が設置された。翌2011（平成23）年9月に報告書「人の、地域の、日本の未来を育てる読書環境の実現のために」¹が出されている。

その他の動きを、図書館その他、学校教育、社会情勢に分けて以下にまとめておく。

3.1 図書館等の動き

図書館に関しては、2008（平成20）年2月に中央教育審議会から答申「新しい時代を切り拓く生涯学習の振興方策について」²があり、第三次計画期間に入った2008（平成20）年6月に改正図書館法が成立した。司書及び司書補の資格要件の見直し、図書館の運営状況に関する評価及び改善並びに情報提供に努める規定などが主な改正点である。

2012（平成24）年12月には「図書館の設置及び運営上の望ましい基準」³が改正された。

なお、計画本文では、1999（平成11）年のいわゆる地方分権一括法、2006（平成18）年末に成立した「地方分権改革推進法」も期間中の動きとして紹介している⁴。

3.2 学校教育に関する動き

第一次計画期間中の2006（平成18）年12月に教育基本法が改正され、教育の実施に関して、新たに、家庭教育（第10条）、幼児期の教育（第11条）、学校・家庭・地域の連携協力（第13条）についての規定が盛り込まれた。

これに続いて2007（平成19）年6月には学校教育法が改正され、義務教育として行われる普通教育の目標の一つに「読書」の語が盛り込まれた⁵。

第二次計画期間中である2008年7月には、2008（平成20）-2012（平成24）年度を対象期間とする「教育振興基本計画」が策定され、図書館・博物館の活用を通じた住民の学習活動や個人と地域の自立支援の推進、体験活動・読書活動等の推進、学校図書館の整備の推進、学校の情報化の充実等が明記された。第2期計画（対象期間：2013（平成25）年度-2017（平成29）年度）が第三次計画期間中である2013（平成25）年6月に公表され、新学習指導要領を踏まえた言語活動等の充実や学校内外におけるさまざまな体験活動・読書活動の推進が

挙げられた。この教育振興基本計画は、第四次計画期間中である2018（平成30）年6月に、第3期計画（対象期間：2018（平成30）-2022年度）が公表されている。

学習指導要領は、第二次期間中の2008（平成20）年度及び2009（平成21）年度に公示され順次実施されてきた⁶。この学習指導要領では、生きる力を育むことを目指して言語活動の充実を図ることとし、言語に関する能力の育成に必要な読書活動を充実することなどを定めている⁷。幼稚園教育要領には「読書」の語は出現しないものの、幼児が絵本や物語等に親しめるようにすることを定めている。

第三次計画期間中には、さらなる学習指導要領等改訂への動きがあり⁸、2017（平成29）年3月31日に幼稚園教育要領、小学校及び中学校学習指導要領が、2018（平成30）年3月30日には高等学校学習指導要領が公示された。言語活動を充実すること、学校図書館を計画的に利用し自主的、自発的な読書活動を充実することなどが明記されている。また、新幼稚園教育要領でも、引き続き、幼児が絵本や物語等に親しむこととしている。この新学習指導要領は第四次計画期間中である2020年度から順次実施の予定である⁹。

なお、第二次計画期間中の2012（平成24）年8月の諮問¹⁰を皮切りに高等学校教育の改革と大学入学者選抜改革、大学教育改革を合わせた「高大接続改革」が開始されている。学校段階が上がるごとに不読率が上昇することや高校生の新聞の不読率の高さも、問題の起点の一つとなっている。第三次計画期間中の2014（平成26）年12月の中教審答申¹¹を受けて、2015（平成27）年1月「高大接続改革実行プラン」が発表された¹²。2018（平成30）年9月現在も継続中である。

学校図書館に関しては、1997（平成9）年に学校図書館法改正があり、第一次計画期間中である

2003（平成15）年以降の12学級以上校への司書教諭の配置義務が明示された。

1993（平成5）年以降「学校図書館図書整備5カ年計画」が地方交付税措置として5度にわたって実施されている。2012（平成24）年度からは、新聞配備や学校司書配置についての地方交付税措置も含めて実施されている¹³。

第三次計画期間中の2014（平成26）年には、学校図書館法の再改正があり、2015（平成27）年4月から施行された。第6条として「専ら学校図書館の職務に従事する職員」（「学校司書」）が規定された。ただし配置は努力義務となっている。

文部科学省は「学校図書館の整備充実に関する調査研究協力者会議」を招集して2016（平成28）年10月に「これからの学校図書館の整備充実について（報告）」¹⁴、「学校図書館ガイドライン」¹⁵「学校司書のモデルカリキュラム」¹⁶を発表した。

3.3 社会情勢の変化

第二次計画では、第一次計画期間中の変化として、「(4)情報化社会の進展」の項目で様々な情報メディア・情報媒体の発達・普及を挙げ、「テレビ、インターネットサイトの見過ぎ、ゲームの見過ぎなどに伴う文字・活字離れが懸念」とした。

第三次計画では、「第二次基本計画策定後の子どもの読書活動を取り巻く情勢の変化」として、「(4)新しい情報通信技術を活用した読書環境の拡大」で、2010（平成22）年が「電子書籍元年」と呼ばれており「今後の推移について十分留意する必要がある」と述べるとともに、2012（平成24）年の著作権法改正によって国立国会図書館の電子化資料の一部がインターネット送信可能となったことを述べた。

第四次計画では、「3 情報通信手段の普及・多様化」で、「近年の情報通信手段の普及は子供の読書環境にも大きな影響を与えている可能性があ

る」と述べ、スマートフォンの利用率の増加やSNS等情報通信手段の多様化を近年の特徴として、小中高校生別の利用率データを挙げている。

4 各計画の概要

4.1 外形式

各計画の構成は表1の通りである。

第二次計画では、第一次計画の内容を再編して、前計画期間の取り組み成果と課題、基本的方針、方策の効果的な推進に必要な事項、子どもの読書活動の推進のための方策の順にした。以降、第三次、第四次でもこの流れが踏襲されている。

なお、第一次～第三次では「子ども」と表記し

ていたが、文部科学省の2013（平成25）年の省内公文書の表記を「子供」に統一するとした発表¹⁷を受けて、第四次から「子供」の表記に改められている。

4.2 前計画期間における取組成果と課題

第二次以降の計画では、前計画期間の取組について成果と課題を述べている。

第二次では、第一次基本計画期間における取組・成果として、「都道府県推進計画」の策定、公立図書館と連携する学校の増加、司書教諭の発令率、学校図書館ボランティアとの連携協力、学校図書館における図書数の一定程度増加・データ

表1 各計画の概要

	第一次		第二次	第三次	第四次
策定年月	2002 年 12 月		2008 年 3 月	2013 年 5 月	2018 年 4 月
ページ	18p		25p	27p+法律	32p
章構成	4 章		5 章	5 章	はじめに+4 章
	1 章はじめに		1 章はじめに	1 章はじめに	はじめに
			2 章 第一次基本的計画における取組成果と課題	2 章 第二次基本的計画における取組成果と課題	1 章 第三次基本的計画における取組成果と課題
	2 章 基本的方針	→	3 章 基本的方針	3 章 基本的方針	2 章 基本的方針
	3 章 子どもの読書活動の推進のための方策	→	4 章 方策の効果的な推進に必要な事項	4 章 方策の効果的な推進に必要な事項	3 章 推進体制等（第三次の「推進に必要な事項」改称）
	第4章方策の効果的な推進に必要な事項	→	5 章子どもの読書活動の推進のための方策	5 章子どもの読書活動の推進のための方策	4 章子どもの読書活動の推進のための方策
注			第一次の3章と4章の順を入れ替え、第一次の取組成果課題を2章に加える	構成は第二次に同じ	構成は第二次に同じ
パブコメ	2002 年 6 月 27 日-7 月 11 日 444 件		2008 年 2 月 22 日-2 月 28 日	2013 年 3 月 13 日-4 月 12 日 72 件	2018年3月20日-4 月 2 日 103件
策定方法					有識者会議

ベース化の拡大、子どもゆめ基金による助成を、成果として、平日における読書を「全く、または、ほとんどしない」と答えた小学生・中学生割合の減少、公立図書館の児童書貸出冊数・児童の帯出者数の増加、児童室の増加、一斉読書やブックトーク実施校の増加を挙げた。課題としては学校段階における差、地域格差が挙げられた。

第三次計画では、第二次期間中の成果として、図書館数の漸増、児童室の増加、児童への貸出冊数が過去最高となったこと、ボランティアの増加、OPAC導入率（市町村立図書館）の上昇、全校一斉読書実施校の割合の増加、11学級以下校も含めての司書教諭発令、学校図書館担当職員（いわゆる学校司書）配置校の割合の小・中学校での増加、「OECD生徒の学習到達度調査」（2009年調査）読解力の向上を、課題として学校段階が進むにつれて読書離れが進む傾向、地域における取組の差、学校図書館資料の整備不十分を挙げた。

第四次計画では、「現状」として、図書館数の漸増、児童室の増加、児童用図書の貸出冊数の増加、ボランティア登録制度を設けている図書館の漸増、OPAC 導入率の上昇、全校一斉の読書実施校の増加、司書教諭の発令、学校司書配置の小学校、中学校の増加、PISA 調査での読解力平均点の低下を挙げている。

第四次では第二・三次の書き方に変更を加え、成果はあげず、現状とその分析を行っている。ただし、結果的には第三次と同じ数値目標が掲げられた。

4.3 基本的方針

第一次の第2章、第二次・第三次・第四次の第3章で基本的方針が述べられている。

<第一次>

- ・子どもが読書に親しむ機会の提供、施設、設備

その他の諸条件の整備・充実

- ・家庭、地域、学校が相互に連携・協力して推進を図る取組の推進、必要な体制の整備

- ・読書活動の意義や重要性について広く普及・啓発

<第二次>

- 1 子どもの自主的な読書活動の推進
- 2 家庭、地域、学校を通じた社会全体での取組の推進
- 3 子どもが読書に親しむ機会の提供と諸条件の整備・充実

- 4 子どもの読書活動に関する理解と関心の普及

<第三次>

- 1 家庭、地域、学校を通じた社会全体における取組

- 2 子どもの読書活動を支える環境の整備

- 3 子どもの読書活動に関する意義の普及

<第四次>

- I 子供の読書活動に関する課題

- II 子供の読書活動に関する課題の分析と取組の方向性
学校段階により子供の読書活動の状況に差がある→読書習慣の形成・読書の関心度合いが上がるような取組

いずれの計画においても、自主的な読書の重要性を指摘し、家庭・地域・学校と部面を分けて取組を検討していくこと、環境整備、意義の普及を柱としている。

ただし、第一次では読書対象は特に挙げていないが、第二次・三次では「書籍や新聞、図鑑などの資料」（ともにp7）とし、第四次では「文学作品に加え、自然科学・社会科学関係の書籍や新聞、図鑑等の資料」とし、更に注を入れて、「電子書籍等の情報通信技術を活用した読書も含む」（p6）と付記している。

第四次ではこれに続いてICTの発展による影響

について、「あらゆる分野の多様な情報に触れることがますます容易になる一方で、視覚的な情報と言葉の結びつきが希薄になり、知覚した情報の意味を吟味したり、文章の構造や内容を的確に捉えたりしながら読み解くことが少なくなっているのではないかと指摘もある」と述べている。

4.4 推進体制

「方策の効果的な推進に必要な事項」が第一次では最後の章として、第二次・第三次では、基本方針に続けて設けられている。ここには、第一次から第三次では、推進体制と財政上の措置の節がある。第四次ではこのうち「財政上の措置」の節は消去され、章タイトルが「推進体制」に改められた。但し財政上の措置についての記述がないわけではなく入れ込まれた形である。

「推進体制」では、第一次から第三次は国、地域、民間団体（第一次・第二次）（第三次では「子どもと本をつなぐネットワーク活動」）の順であり、また市町村と都道府県は一括されていたが、第四次では「最も近い立場にある市町村の役割が重要」として、市町村、都道府県、国の順とした。第三次・第四次計画ではここで目標数値をも掲げている。

国の体制として「関係府省間相互の密接な連携を図る」、関係機関との連携を深めることを述べているのはどの計画でも共通しているが、その対象の例示に変化がある。第一次・第二次では、「関係機関、地方公共団体、民間団体等」であったが、第三次では、「地方公共団体、学校、図書館、民間団体等」となり、第四次では「都道府県、市町村、民間団体等」となった。第一次―第三次では「地方公共団体」とまとめていたものを、第四次では都道府県と市町村を分けて述べている。

都道府県推進計画は、第二次計画策定の時点ですでに全都道府県で策定されていた。一方、市町

村推進計画は第四次の時点においても市88.6%、町村63.6%の策定率で、第二次から第四次では「策定するよう努める」と記述、第三次・第四次では策定率の数値（市100%、町村70%以上）を目標として掲げている。

第一次では数値目標はなく、第二次では各項目の記述ごとに数値目標を挙げていたが、第三次・第四次計画ではこの箇所、上の市町村の推進計画策定率に加えて、小中高生の不読率についても数値目標を掲げている。

第三次計画では「不読率は、平成24年6月現在、小学生は4.5%、中学生は16.4%、高校生は53.2%となっているが、今後10年間で不読率を半減（平成34年度：小学生2%以下、中学生8%以下、高校生26%以下）させることを目標に、本計画においては、おおむね5年後に、小学生は3%以下、中学生は12%以下、高校生は40%以下とすることを目指す」としていた。第四次計画においても、「本計画期間においてもこの達成を引き続き目指すこととする」として、第三次計画と同じ数値目標を掲げている。

なお、市町村について、第四次計画では「教育委員会のみならず福祉部局等が連携することに加え、学校、図書館、民間団体、民間企業と言った関係者の連携、協力によって、横断的な取組が行われるような体制を整備するよう努める」としており、本計画において「福祉部局」も関係することが第四次になって初めて明示された。ブックスタートの取り組みを念頭に置いてのことと推測される。

財政上の措置に関して、第一次―第三次では節を設けて、国は、「地方公共団体が自主的に実施する施策のための費用に、必要な財政上の措置を講ずる」と述べていた。第三次ではさらにその後ろに、「その際、本計画に掲げられた各種施策について、目的と手段を十分見極め、最小の経費で

最大の効果を上げる観点から、有効性を検証するよう努める」と検証に関する文が加えられた。第四次では「財政上の措置」の節を設けることはしていないが、財政上の措置、ならびに、第三次と同様の有効性の検証に関する記述に加えて、「国は、これらの施策の効果について点検及び評価を行い、必要に応じて施策を見直す」と点検・評価・見直しについても触れている。

4.5 子どもの読書活動の推進のための方策

いずれの計画においても、家庭、地域、学校に分けて述べている。

第一次では、「読書活動の推進」と「施設設備その他の諸条件」にまず分けて、それぞれの活動と環境整備を述べていたが、第二次計画以降は、まず部面を分けてから活動や条件整備について述べる形になっている。

第二次・第三次計画では前文をおかず、冒頭から各部面の記述に入っているが、第四次では、幼稚園・保育所（おおむね6歳頃まで）、小学生期（6-12歳）、中学生期（12-16歳）、高校生期（16-18歳）の発達段階に分けてそれぞれの読書の特徴について概要を述べてから、部面ごとの計画に入っている。

4.5.1 家庭における取組

家庭に関しては、習慣付け等について第一次「継続して行われるよう親が配慮していくことが肝要」、第二次・第三次では「保護者が・・・習慣化に積極的な役割を果たしていくことが肝要」、第四次「推進法第6条にも規定されているように、保護者が配慮・率先し、子供の読書活動の機会の充実及び読書活動の習慣化に積極的な役割を果たしていくことが求められている」としている。そのために実施できることとして、第一次では、読み聞かせ、一緒に本を読むこと、読書の時間を設け

る、読書を通じて感じたこと考えたことを話し合う、としていた。第二次ではここに、図書館に向くことが加わり、第三次・第四次でも継承されている。

家庭教育理解促進のツールとして第一次で述べられていた「家庭教育手帳」「家庭教育ノート」は第二次―第四次計画では触れられておらず、国からの情報提供としては「ホームページ」が記載されている。

第三次からはブックスタート、第四次では更に「家読（うちどく）」の記述も加えられた。

4.5.2 地域における取組

「地域」で述べる対象として、公立図書館とその他に分けている。その他では第一次では児童館のみを取り上げ、大学図書館・国際子ども図書館は連携協力の項で記述していた。第二次では、児童館と国際子ども図書館、第三次では国際子ども図書館、大学図書館、児童館とし、第四次では国立国会図書館として国際子ども図書館、大学図書館、公民館図書室、児童館、放課後子供教室・放課後児童クラブについてここで記述している。

公立図書館については、第二次・第三次では、「(1)子どもの読書活動の推進における図書館の役割」を述べ、その後の節で「(2)図書館における子どもの読書活動の推進のための取組」「(3)子どもの読書活動の推進のための図書館の機能強化」を挙げていた。第四次では「(1)図書館の役割」「(2)図書館における読書を支援する取組」「(3)連携・協力」「(4)司書・および司書補の専門的職員の配置・研修」に分けている。

「役割」では、「図書館は、その豊富な蔵書の中から読みたい本を自由に選択し、読書の楽しみを知ることができる場所である。また、保護者にとっても、子どもに読ませたい本を選択したり、子どもの読書について司書や司書補に相談したり

することができる場所である」(第三次)などとしており、この表現はほぼ共通している。

第二次では取組の項で挙げていた「(1)「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準」だが、第三次ではこれについての記述は「(3)子どもの読書活動の推進のための図書館の機能強化」の項で、第四次では役割の項の末尾に、「図書館は、図書館法及び「望ましい基準」等に基づき、地域における子供の読書活動の推進において中心的な役割を果たすよう努めることが望まれる」と入れ込まれた。

取組としては、第二次・第三次では情報提供、関係機関との連携、学校図書館との連携があり、第三次ではボランティア活動の促進もここに入った。そして「機能強化」として、第二次では「(1)公立図書館の整備 (2)公立図書館の資料、施設、設備等の整備・充実 ① 図書館資料の整備 ② 移動図書館の整備 ③ 図書館の情報化 ④ 児童室等の整備 ⑤ 障害のある子どものための諸条件の整備・充実」を、第三次では「(3)子どもの読書活動の推進のための図書館の機能強化」として、① 公立図書館の整備 ② 図書館の資料、施設等の整備・充実（図書館資料の整備、移動図書館の活用、情報化の推進、子どもの利用のためのスペース等の整備、障害のある子どものための諸条件の整備・充実、運営の状況に関する評価等の実施）」を挙げた。

第四次では、第二次・第三次で「機能強化」の項に入っていた項目も含めて再編されて、「① 図書館等の整備 ② 移動図書館の活用 ③ 情報化の推進 ④ 子供の利用のためのスペース等の設置 ⑤ 障害のある子供のための諸条件の整備・充実 ⑥ 運営状況に関する評価等の実施 ⑦ 図書館資料の整備・提供 ⑧ 子供や保護者を対象とした取組の企画、実施 ⑨ 読書活動に関する情報提供」とした。

図書館設置については、第一次から継続して取り上げられて設置率のデータが挙げられており、第一次では2009（平成11）年で市区96.5%，町村36.1%と紹介されていた。第二次では市区97.9%，町53.9%，村22.0%，第三次では、市立98.3%，町立60.1%，村立25.0%，第四次では市立98.4%，町立61.5%，村立26.2%と、第二次以降は町と村を分けて提示している。未設置自治体に関しては「公立図書館が未設置の市町村においては・・・設置について積極的に取り組むことが望まれる」の表現でどの計画も終始し、対策としても、いずれの計画においても都道府県による重要性の理解促進、設置気運の醸成、国による重要性の理解促進が述べられるにとどまっている。

施設の問題に関して、移動図書館は各計画でも取り上げているが、統計データの提示はない。

児童室（第三次以降は「子ども(子供)の利用のためのスペース」¹⁾）の整備も施設関連事項として、第一次から継続して明記されている。児童室設置についてはデータを挙げており、第一次60.6%，第二次63.6%，第三次62.9%，第四次63.6%とほぼ変わっていない。これについていずれの計画もほぼ「図書館は、子供の利用のためのスペースの確保に努める」(第四次)とするにとどまっている。

なお、第三次・第四次計画では「地方公共団体は、子育て施策や福祉施策等の担当部局等との連携・協力を図り、子供にとって利用しやすい図書館の整備を促す」と付加している。

図書館資料については、どの計画もほぼ「地方交付税により措置されており、各地方公共団体において、計画的な整備が図られるよう努める」との表現になっている。なお、第一次～第三次では図書館資料について図書館の機能強化のうち図書館整備に続いて挙げられていたが、第四次計画では7番目の事項となっていた。

情報化についても毎回取り上げられている。こ

れについては調査結果の具体的なデータが「利用者が利用できるコンピュータ設置状況」と、「インターネット接続コンピュータへ利用者への開放状況」を第一次では都道府県立と市町村立とにわけて示していた。第二次からはOPAC導入率をここに加え、いずれも都道府県立と市町村立とにわけて示した。第二次ではOPAC導入率100%を目標の一つにも掲げていた。第四次では「図書館」と都道府県・市町村を一括したデータで紹介しているが、第四次計画策定の段階でもOPAC導入率は88.8%である。

障害児へのサービスも第一次から欠かさず明記されており、録音図書、点字図書所有の割合が示されている（第一次約20%、約30%、第二次約20%、約33%、第三次17.6%、34.4%、第四次20.2%、39.4%）。第三次からは拡大読書器・拡大鏡のデータも追加されている（第三次47.0%、第四次49.1%）。

第三次までは活動の節で述べられていた他機関等との協力が、第四次では機能強化とは別の節になっている。逆に、これまで別の節が設けられていた情報提供は「図書館機能の強化」の一項目に入れ込まれた。ただし内容的にはそれまでの計画と大勢は変わらない。

情報提供の方策としてはホームページの開設率がデータとして挙げられている。第二次では約56%で、「90%以上の図書館で行われるよう促す」と数値目標が掲げられていた。第三次では「70.7%にとどまっている」ことが示され、第四次では91.8%というデータを示した。ホームページ以外の方法として、たとえば「メールマガジン」はどの計画でも挙げていたものの、第一次―第三次では数値データを示したり目標を示すことはなかったが、第四次ではメールマガジン10.1%、ソーシャルメディア活用12.6%のデータを示している。いずれにおいても、「全ての図書館においてイン

ターネット等を活用した子どもの読書活動に関する積極的な情報提供が行われるよう促す」としているものの、具体的な対策は見受けられない。

また、公立図書館の機能強化の一つとして、第三次から「評価の実施」が加わっている。第四次では「運営状況に関する評価等の実施 図書館は、その運営に関する適切な目標を設定し、達成状況等に関し自ら点検及び評価を行い、子供やその保護者をはじめとするあらゆる利用者に、より充実した読書活動の機会を提供するよう努める。目標の設定に関しては、図書館サービスその他の図書館の運営や子供の読書活動の推進に係る指標を積極的に選定するよう努めるほか、当該図書館を利用する子供やその保護者を含む多様な主体による点検及び評価が行われるように努める」としている。

連携・協力については、学校図書館との連携協力やボランティアについて述べられている。

ボランティアに関しては、第一次計画では「ボランティアとしての参加を一層促進する」、第二次計画では「平成17年度現在約7万人いるが(略)本計画期間中に10万人を目指す」とされていた。第三次計画では「平成23年現在(略)年間延べ11万2,085人に上」ることが示されている。第四次計画では数値データを示さず「多様な人々の参画を得ることが望ましい」としてボランティア登録制度を有する図書館数を注で示した。

地域の節で、公立図書館以外の施設として、どの計画においても挙げられているのが、児童館であり、「児童館の図書室では、児童・青少年用図書等を活用した様々な活動が行われている。とりわけ、読書活動に関し専門的知識を持つ者や地域のボランティア等多様な人々による読み聞かせやお話（ストーリーテリング）等の活動は、図書館における諸活動と同様、子供が読書に親しむ契機となっているため、都道府県及び市町村は、これら

の活動が一層推進されるよう促す」（第四次）という記述もほぼ共通である。第四次では、公民館図書室もまた身近な読書施設として挙がっていた。

図書館の連携先として記述されているのが、国際子ども図書館（第四次計画では国立国会図書館国際子ども図書館として記載）と大学図書館である。

国際子ども図書館については「児童図書のナショナルセンター」として、セット貸しについての記述があった。

大学図書館も第一次計画から継続して挙がっているが、連携実績についての記述は見当たらなかった。

第四次ではさらに、放課後子供教室・放課後児童クラブ等もとりあげ、「読書活動に関し専門的知識を持つ者や地域のボランティア等多様な人々の参画を得ながら、子供が読書に親しむ取組を行うことが重要である」と加えられた。

地域の図書館に関しては、次に、図書館に勤務する専門職について述べている。

第一次計画ではこの見出しを、「司書の研修等の充実」としていたが、第二次計画では「公立図書館の司書の養成・研修」とし、第三次及び第四次計画では「司書及び司書補の専門的職員の配置・研修」と、「司書補」を加えた。「公立図書館の職員の配置については、地方交付税措置が講じられており、地方公共団体は、司書及び司書補の適切な配置に引き続き努める。国は、司書及び司書補の専門性や、その役割の重要性について改めて周知を図り、積極的な配置を促す」（第四次）とし、これはほぼ第一次から変わっていない。また、いずれの計画においても職員等に関する数値データは示されていないかった。

4.5.3 学校における取組

第一次では、幼稚園・保育所について、「学校

等における・・・」の中に入れ込んだ一項目で述べていたが、第二次では「幼稚園等」、第三次・第四次では「幼稚園・保育所等」と「小学校・中学校・高等学校等」に分けて、幼稚園等についても一節を設けた。

役割と取り組みの2つに分けられ、役割では「乳幼児期に読書の楽しさを知ることができるよう、幼稚園、保育所等は、幼稚園教育要領や保育所保育指針等に基づき、乳幼児が絵本や物語に親しむ活動を積極的に行うことが期待される」とともに、未就学児に対する支援も第一次から「乳幼児期に読書の楽しさを知ることができるよう、幼稚園、保育所等は、幼稚園教育要領や保育所保育指針等に基づき、乳幼児が絵本や物語に親しむ活動を積極的に行うことが期待される」と書かれている。第三次では「認定こども園」¹⁸も対象となることが示されているが、それ以外に第一次からほぼ内容に変化はない。

取組についても、第一次から読み聞かせや異学年交流としての活動とスペースの確保・図書の整備を挙げている。「図書館の協力を得て、発達の段階に応じた図書を選定すること」についても第一次から述べられていた。

学校においては、第一次では学校図書館の記述のみであったが、第二次以降は、まず学校全体での読書への取り組みについて述べたのち、学校図書館の節を設けて述べるかたちになっている。学校全体での取り組みに、第二次以降では読書習慣の確立・読書指導の充実、障害をもつ子どもへの対応、家庭・地域との連携を含めている（第一次では障害児対応自体が取り上げられていなかった）。

読書習慣の確立の項では、第一次から第四次まで継続して、全校一斉読書、推薦図書コーナーの設置、目標設定が挙げられてきた。第一次―第三次では他に読み聞かせがあったが、第四次では読書会、ペア読書、お話(ストーリーテリング)、ブ

ブックトーク、アニメーション、書評合戦（ビブリオバトル）に替え、それぞれの内容を別ページで解説している。

海外の日本人学校における読書活動について第一次から「児童生徒が豊かな読書活動を体験できるよう、図書の整備や読書活動の実践事例の紹介等児童生徒の自主的な読書活動に資する取組を推進する」としている。

障害児対応では、第二次・第三次では「特別支援学校における読書活動支援の推進を図る」としていたが、第四次では「障害のある子供は、特別支援学校のみならず通常の学校にも在籍していることを踏まえ、全ての学校において障害のある子供もまた豊かな読書活動を体験できるよう、点字図書や音声図書など、一人一人の教育的ニーズに応じた様々な形態の図書館資料の整備が図られるとともに、学習指導要領等に基づき自発的な読書を促す指導が行われるための取組を推進する」とした。

第二次―第三次では上に続いて「家庭・地域との連携」の項が設けられ、保護者や地域住民によるボランティア活動について述べられていた。第一次においても、学校図書館の人的配置の下に、外部人材による支援としてボランティア活動が取り上げられている。いずれもボランティア実施の割合データ（第一次は「学校」一括、第二次・第三次は小中学校別）を示し、「ブックトーク・・・ストーリーテリング・・・広報活動・・・データベースの作成など活動について地域のボランティア等の人材が十分に活動できるよう支援していく」としていた。第四次ではこの項は独立して設けられているが、数値データを示すことはせず、「「地域学校協働活動」として実施される学校図書館の支援や読み聞かせの実施等の活動を推進することを通じて地域の図書館との連携や子供の読書活動の充実を図ることが有効である」との表現にとどめて

いる。

学校図書館に関しては、学校図書館の役割等について述べた後、どの計画においても、資料、施設・設備、情報化、人的配置を取り上げている。第一次ではこれに加えて、開放も挙げていた（「休業日においても、地域のボランティア等の協力を得ながら、各地域において適切に学校図書館の開放が進むよう促していく」 p14）が、地域開放は第二次以降では取り上げられていない。第四次では人的体制について別の節を設けている。

学校図書館の機能としては、第一次―第三次では、読書センターと学習情報センターとされていたが、第四次では読書センター、学習センター、情報センターとされ、学校図書館ガイドラインも明記された。

資料については最初に取り上げ、第一次から「学校図書館図書整備5か年計画」を紹介している。第一次・第二次では5か年計画の内容を示すのみだったが、第三次からは学校図書館図書標準未達成校の割合をデータとして示した。第三次・第四次では新たに開始された新聞配備への地方交付税措置についても述べている。ただしいずれにしても、「学校図書館資料の計画的な整備が図られるよう、引き続き努め、本計画期間中に、全ての学校図書館において学校図書館図書標準の達成を目指す」「学校図書館への新聞配備の充実を促す」と述べるにとどまっている。

施設・設備については第一次から改修の際の国庫補助を述べ、「モデル的な事例を紹介するとともに、各学校における読書活動を視野に入れた環境整備を促していく」としており、第四次までいずれの計画においても殆ど変わっていない。

情報化について、第一次では公立学校図書館へのコンピュータ整備、LAN接続割合を数値データとして示していた。第二次ではこの2つに加えて、データベース化の割合を小中高校別に示した。第三

次では「児童生徒が使用可能な」コンピュータ整備、うちインターネット接続の割合、データベース化割合をそれぞれ小中高校別に示した。第四次では「学校図書館と情報メディア機器を活用できる部屋が一体的に整備されている割合」、「児童生徒が検索・インターネットによる情報収集に活用できる情報メディア機器が整備されている割合」、データベース化の割合を小中高別に示している。第一次―第四次いずれもほぼ「地方交付税措置による整備が進められており、引き続き、効果的かつ効率的な整備を進める。また、学校図書館、コンピューター教室、普通教室、特別教室等を校内LANで接続し、学校内のどこにあっても学校内外の様々な情報資源にアクセスできる環境の整備にも努めるとともに、学校のインターネット接続環境についても、児童生徒の調べ学習等の活動を展開していく上で大きな効果があることから、引き続き整備を促進する」と述べるが具体的な促進策は示されていない。

人的配置については、どの計画も、「学校図書館の運営は、校長のリーダーシップの下、計画的・組織的になされるよう努めることが望ましい」として、「司書教諭が中心」となり（全ての）教職員や事務職員、ボランティア等が連携・協力することを記したうえで、司書教諭と学校司書の項を設けている。第一次では外部人材による支援としてボランティアについての項が設けられていたが、第二次以降はない。ただし第四次では3番目の項として「その他」として図書委員が加えられた。

校長については、第一次―第三次では上の記述のみであったが、第四次では「特に、校長は学校図書館の館長としての役割も担っており、校長のリーダーシップの下、計画的・組織的に学校図書館の運営がなされる必要があるとの認識を深めるため、例えば、教育委員会が校長を学校図書館の館長として明示的に任命することも有効である」

との文を加えている。

司書教諭については、「学校図書館の運営・活用について中心的な役割を担う」ことが第一次―第四次計画まで一貫して述べられており、ほとんど変わっていない。

一方、学校司書は、「学校司書」とされているのは第四次からで、第一次・第二次では「学校図書館担当事務職員」第三次では「学校図書館担当職員（いわゆる学校司書）」となっていた。第一次・第二次では「各地方公共団体における事務職員の配置の取組を紹介して、学校図書館の諸事務に当たる職員の配置を促していく」のみであったが、第三次では2012（平成24）年度からの配置のための地方交付税措置を示し、地方公共団体の配置と研修への努力が期待される、としている。第四次では学校司書配置の現状を示すデータを挙げ、2017（平成29）年度の地方交付税措置や研修について述べた。ただしそれ以上の具体策は述べられていない。なお、第四次では学校司書のモデルカリキュラムについても触れている。

加えて、第四次では人的配置の節で、その他の項が設けられ、「図書委員等の子供が学校図書館の運営に主体的に関わり、学校図書館を利用して読書を広める活動を行うことも重要である」ともしている。

4.5.4 民間団体への支援

第一次では読書活動支援の節において、第二次以降は推進策の中に章を設けて、民間活動の役割とその支援について述べている。どの計画においても国レベルの読書週間、感想文コンクールや地域レベルの文庫活動等を取り上げ、地域の読書グループについてはデータも挙げている（第一次約5,000 第二次約5,700、第三次約6,300、第四次約9,000）。

支援策として、国の「民間団体やボランティア

の取組の周知」，「子どもゆめ基金」をはじめとした助成，地域(第四次では都道府県及び市町村)では，域内のボランティアグループや企業の社会貢献活動の取組等の状況の把握や公共施設の利用に便宜を図ることを挙げている。これは第一次計画からほぼ変わっていない。

4.5.5 普及活動 啓発広報

第一次―第四次いずれにおいても，最後に普及活動として啓発広報の節が設けられており，この計画策定の元となった法で定められた「子ども読書の日」(4月23日)の事業実施，ホームページにおける情報提供，取組の顕彰による奨励，優良図書普及(社会保障審議会による)を柱としている。第三次・第四次では表彰の件数をデータとして挙げているが，他には第一次から特に大きな変化はない。

5 考察

5.1 課題と目標

各計画で掲げられた課題と目標は表2の通りであった。

第一次計画では具体的な目標数値の明記はなかったが，第二次以降では数値目標が掲げられた。

表にまとめたように，課題として挙げた内容と方向の合致していない目標が見られる。特に第二次計画ではその傾向が顕著で，課題として挙げていた，中高生世代の読書推進，地域間格差(市町村推進計画策定，公立図書館設置率)，学校の図書購入費，読解力の低下に対して，方向が合致していたのは市町村推進計画策定率 24%を 50%以上に，という一点のみであり，他の課題は目標として示されていない。一方で，課題として挙げしていない事項についての数値目標があり，ねじれた印象であった。

第三次計画では，目標は課題として挙げられて

いたことと連動はしているが，課題の一部にとどまっており，すべての課題について目標が定められているわけではなかった。

第四次では第三次計画中の「現状」とそこからの課題を挙げるだけでなく，課題分析を述べた。ただし，最終的には第三次と同じ目標を掲げている。

第一次～第四次と重ねるにつれて，認識された課題と目標が合致してきたともいえる。しかし，その目標達成のための計画があるかと言えば，直接的な策は明示されてないものが多い。

たとえば，市町村計画策定率の格差は課題であり引き上げを目標とするのは首肯できる。そのためはどうするのか。国の計画としては「推進法第9条第2項に規定されているように市町村推進計画を策定するよう努めることとされており，その際，可能な限り具体的な目標を設定することが求められる。」(p9)，「市町村子ども読書活動推進計画」(以下「市町村推進計画」という。)の策定又は見直しを行うことが望まれる。」(p8)」の表現にとどまっている。

第四次計画で，推進計画未策定の市町村ではその理由に「図書館が未設置」との回答が多いと紹介されている¹⁹通り，計画策定率は図書館設置率に関連が深い。家庭の役割において第二次計画以降図書館に出向くことが加えられているが，図書館が近くにあることは読書に親しむ機会を増やし読書活動を推進する方策として有効なことと言える。よって公立図書館設置が大きな課題であることは明白である。第一次―第四次計画でも設置率のデータを示した言及はあり，設置率の格差は毎回問題にしているが，どの計画においても目標として図書館設置は掲げられていない。文字・活字文化振興法に明記された市町村の図書館設置の努力義務にはふれず，設置率改善への具体策への検討がない計画には疑問が残る。

表2 各計画の課題と目標

	前期間中の課題	数値目標
第一次		(なし)
第二次	1 学校段階における差→中高校生世代の読書活動が課題 2 地域間の差 ・市町村計画の策定 ・公立図書館設置率 ・小学校一校当たりの図書購入費 3 学校図書館資料の整備不十分 学校図書館図書標準達成状況 4 読解力の低下 PISA	・市町村推進計画策定率 24%→50%以上 ・図書館 HP 開設率 50%→90%以上 ・図書館来館者用コンピュータ設置率 100% ・図書館 OPAC 導入率 100% ・公立図書館ボランティア 7 万人→10 万人 ・学校超高速インターネット接続率 35%→100%
第三次	1 学校段階が進むにつれて読書離れが進む傾向→中高校生の世代への取組が重要 2 地域間の取組の差 ・市町村推進計画 町村の策定率の低さ ・市町村別の公立図書館設置率 ・小学校一校当たりの図書購入費地域間の差が顕著 3 学校図書館資料の整備不十分 ・学校図書館図書標準達成状況 多少改善されているが依然として5割	・推進計画策定率 市 100%, 町村 70% ・不読率: 「今後 10 年間で不読率を半減 (平成 34 年度: 小学生 2%以下, 中学生 8%以下, 高校生 26%以下) させることを目標に, 本計画においては, おおむね5年後に, 小学生は 3%以下, 中学生は 12%以下, 高校生は 40%以下とすることを旨とする」
第四次	(現状が述べられているが, 「課題」はなし)	・推進計画策定率 市 100%, 町村 70% ・不読率: 「子供の不読率を平成 34 年度に小学生 2%以下, 中学生 8%以下, 高校生 26%以下とし」(p11)

年少の子どもにとっては身近に読書施設があることが読書に親しむ機会を増やすのに高い効果の期待できることであり, 図書館設置とともに, 移動図書館もそのための手段として重視されるべきものであろう。いずれの計画でも移動図書館への言及はあるが, これについての数値データは提示されていなかった。自動車文庫の台数は2006年574台から2016年546台と過去10年でほぼ継続して微減している²⁰。「移動図書館によるサービスは, 図書館から遠い地域に住む子供等, より多くの子供に読書の機会を提供することを可能にするものである」(第四次)と計画でも明記しているのであるから, その現状の把握と問題意識も必要ではないだろうか。

なお, 計画では, 公民館図書室, 児童館, 放課後子供教室・放課後児童クラブ等が地域の読書施設

として挙げられているが, これらは図書館としての法的な枠組みの外にある施設である。これらの存在が直ちに専門職がかかわる「図書館」の活動に替わるものではない。「図書館の行きやすさ」は「図書館」の設置率や移動図書館でのカバー率等で考えるべきだろう。

児童室(第三次からは「子ども(子供)の利用のためのスペース」)の整備は設置率のデータを示している。第一次から第四次を通して6割前後でほぼ変わっていないが, 児童室・児童コーナー整備については特に取り上げられていない。

一方, 図書館資料については, 統計データも示されておらず, 現状把握も課題認識も不十分との印象は拭えない。公立図書館の障害者用資料については計画中にデータが示されているが, 児童対象資料かどうかは明記されておらず点字絵本や

DAISYについても示されていない。これらについても「障害のある子どもが利用しやすい施設・設備を整備するよう努める」の表現にとどまり、拡大の策としては第四次で「録音図書作製を行う施設団体等と連携する」を加えたのみである。まず現状把握をして課題を認識すべきであろう。

なお、学校での障害をもつ子どもへの支援が第一次計画では触れられていなかったことを振り返れば、第二次計画以降にそれが明記されるようになったのは進歩といえる。第二次・第三次計画では障害児の読書支援は特別支援校の枠組みで記述されていたが、第四次計画では「障害のある子供は、特別支援学校のみならず通常の学校にも在籍していることを踏まえ、全ての学校において障害のある子供もまた豊かな読書活動を体験できるよう」と書かれるようになった。支援の更なる拡大につながるものと評価できる一方、障害者用資料の充実やサービスの拡大に向けての具体策の必要性を地域全体で認識する必要があるだろう。

公立図書館の情報化については調査結果の具体的なデータが示され、第二次計画ではOPAC導入率100%、図書館HP開設率90%以上、図書館来館者用コンピュータ設置率100%を目標の一部に掲げていた。その後の計画では目標に掲げていないが、第四次計画策定の段階でも図書館のOPAC導入率は88.8%（第四次では「図書館」と一括したデータで紹介している）であり、第二次で掲げていた100%の目標は未だ達成していない。同じく第二次で掲げられていた図書館来館者用コンピュータ設置率100%についても同様のことが言える²¹。しかし、市区と町村に格差のあることや具体的な対策は述べられていない。

スマートフォンが普及拡大した現代においては、図書館でPC等のハードウェアを提供するほか、館外・館内いずれからでも個人が携帯しているスマホでアクセスできる環境を整備することも必要

なのではないか。商用データベースへの接続²²など、ネットワーク情報資源の充実も新たな課題といえよう。

学校の部面においても、第四次計画で示された平成27年度の学校図書館における「児童生徒が検索・インターネットによる情報収集に活用できる情報メディア機器が整備されている割合」は小10.6%中12.5%高47.6%で、第一次-第三次の「児童生徒が使用可能なコンピュータ」（第三次計画で小38.7%中35.5%高69.1%）よりも低い数字になっているのは、元の調査が2016（平成28）年度から変更された²³ためであろうが、いずれにしても低い数字であることに変わりはない。また、データベース化の率は第一次から第四次と進むにつれて高くはなっているものの、小中学校ではまだ4分の1以上の学校図書館で蔵書のデータベース化は行われていない²⁴。しかし、これらについての改善の具体策は述べられていない。

また、第二次・第三次計画で課題として挙げられていた学校図書館の図書購入費の格差は、第四次計画では取り上げられていない。

加えて、中高生の読書推進を課題と挙げながら、中高校世代の読書環境整備に関しての記述が少ないことも、課題と目標のずれとして指摘される。

例えば、第一次-第四次のいずれの計画においても、図書館のヤングアダルトサービスについての言及は見当たらなかった。公立図書館での中高生の居場所は児童室・児童コーナーではなく、読書対象も児童図書ではない。ヤングアダルトサービス実施割合のデータも提供されていないが、中高生世代への読書推進の地域の核として認識すべきではないか。

また、情報機器と中高生の親和性の高いことは計画中でも取り上げられ認識されている²⁵。図書館の情報化においても、スマホへの対応の充実など中高生世代に向けての視点も持つておきたいと

ころだ。

学校図書館の部面では、学校図書館資料整備に関して、学校図書館図書整備率を挙げている。しかし、これは小学校と中学校に対してのみの数値基準であり、高等学校の学校図書館資料についての指標はない。新聞配備に関する地方交付税措置は高等学校も対象となりその記述はあるが、それ以外の高等学校図書館の資料整備については結局ほとんど述べていないことになる。

中高生世代の不読率低減が第三次計画から数値目標として掲げられ、第四次計画でも目標数値共々継承されているが、不読率をさげるための直接的な策が掲げられているわけではない。そもそも、不読率低減の直接的な策というのはあるのだろうか。環境があれば行動しやすくなるにしても、実際にどのように行動するかはまた別の次元のことであろう。結果として表れる行動に関する指標を計画の目標として掲げるのは果たして適しているのだろうか。

施策としてすべきは環境整備である。まずは環境整備に関する課題を整理し、それに関する目標を掲げて達成を目指すのが本来の計画であろう。環境整備に関して上のように課題はあるのであるから、それに合致した数値目標であってほしい。

5.2 人材の考え方

第一次―第三次計画と第四次計画に於いて大きく変化した点の一つに、ボランティアについての視点が挙げられる。

第一次・第二次計画ではボランティアの「活用」についての記述が多くみられ、特に第二次計画では、その数値の拡大が数値目標の一つとしても挙げられていた（公立図書館ボランティア7万人→10万人）。

第四次計画では、人材としてのボランティアの記述は、「地域のボランティア等多様な人々の参画

を得ることが望ましい。図書館はボランティア登録制度の導入等により、多様なボランティア活動を行うための機会や場所を提供し、それらの活動を円滑に行うための研修等も実施するよう努める」というように、「参画」という語を用いてボランティア自身が主体で図書館はそれを支援する立場となっており、指標として挙げているデータも、ボランティアの人数そのものではなく、ボランティア登録制度を有する図書館数としている。また、図書館以外の施設に関する記述でも、ボランティアは「活用」の対象ではなく、連携協力する対象となっている²⁶。自発的活動の考え方に近いものになってきたのは第四次計画での成果といえるだろう。

一方、読書施設の中核となる、図書館・学校図書館の専門職については疑問の残る点がある。

司書について「専門性や、その役割の重要性について改めて周知を図」としているが²⁷、果たしてそれへの具体策は計画されているだろうか。図書館の指定管理者制度の広がりや非正規公務員拡大の流れの中で、有期雇用・低賃金の非正規の図書館司書が増加している現実がある²⁸。坂部は、「図書館で働く司書有資格者のおおよそ4分の3が非正規の雇用で働かざるをえないという事は異常事態」と述べ、指定管理者による図書館運営のもとでは、「児童サービスに精通した司書は育ちづらい」と指摘している²⁹。

第三次計画中に新たに規定された学校司書に至っては、当初から非正規の働き方で想定されている³⁰。それまで小中学校と比較すると比較的高率で配置されていた高等学校の学校司書は近年その配置率が落ちているが、学校司書の配置率として計画中に挙げた数値には示されていたものの、その低下が課題としてとりあげられることはなかった。学校司書法定後の第四次計画では「学校図書館活動の充実を図るためには、学校司書を配置

して、司書教諭と連携しながら、多様な読書活動を企画・実施したり、学校図書館サービスの改善・充実を図ったりしていくことが有効である」として重要性は理解されているはずであり、「学校司書の採用については、任命権者である都道府県、市町村、学校法人等の権限であり、これらに対して、モデルカリキュラムを周知し、モデルカリキュラムの履修者である学校司書の配置を促進することが適切である」との記述もある。配置促進しないのは不適切とも読めるのに、配置に関して特別の策が見られないのが残念なところである。

専門職が専門性を発揮して業務を遂行するためには、安定雇用、生活に足る賃金などの雇用条件の整備が不可欠である。専門職と言いながら存続しにくい現状があるにもかかわらず、それを課題として取り上げることをしていないところは問題だろう。図書館専門職の働き方・雇用の問題が子どもたちへの読書支援に与える影響について深刻に考えるべきであろう。

また、図書館以外の読書施設、そして幼稚園・保育園には司書や司書教諭・学校司書の専門職配置の規定がない（図書館すら司書の配置義務規定がある訳ではないのだが）。そこで行われる読書活動について、専門職が関与すると同様の効果を期待するのは専門職の専門性を軽視しているともいえる。例えば公立図書館の役割に、「児童館への支援」「幼稚園・保育所への支援」を明記するなど、専門職が積極的に関わることができるよう、具体的な策が必要だろう。

なお、第四次計画では、学校図書館の人的体制の項で、専門職としての司書教諭、学校司書と児童生徒の学校活動としての図書委員を並べていたが、これには大きな違和感がある。専門職のなすべきことと、児童生徒の行う委員活動は全く異なり、また図書委員を学校図書館の「人材」とする考え方にも問題がある。再考が必要だろう。

5.3 情報化への対応

読書の対象について、第一次計画では言及はなかったが、第二次以降の計画では読む対象として書籍に加えて図鑑や新聞などが例示されるようになった。第四次計画では電子書籍を読むことも「読書」と明確に述べている。探究的学習等での「調べ読み」の必要性の高まりや、情報通信技術の発達による電子書籍の普及等を反映してのことといえよう。パブリックコメントでも電子書籍の扱いについて複数の声があった。

しかし、本計画が指標としている不読率は、全国学校図書館協議会の「学校読書調査」の結果を利用しており、こちらは一部の学校でのアンケート調査の結果である。この質問文は「5月1か月の間本を何冊ぐらい読みましたか」というもので、この調査では「教科書・学習参考書・マンガ・雑誌やふろくをのぞく」という注意書きはあるが、電子書籍を含むなどの注意書きは見られない³¹。「本」は回答者の認識に任されており、大多数の回答者は電子情報をここに含めて考えてはいないことが予想される³²。

第二次計画以降特に問題の中心となっている中高生世代は、情報機器と親和性が高い。このことを考えれば、電子書籍・電子資料を読むことの捉え方についての共通認識が必要ではないか。もし読書率を指標として掲げるのであれば、読書対象を明確にしておく必要はあろう。

また、「図書館の情報化」「学校図書館の情報化」がいずれの計画においても取り上げられている一方で、2000年代初頭から進められている「教育の情報化」施策への言及がないこと³³も、不足の感じられる点として指摘される。「教育の情報化」関連施策に、学校図書館への言及がほとんど見られないことの問題もある³⁴が、とにかく現代の教育現場において、読書活動と情報化が無縁とはいえ

まい。関連性の認識が必要なのではないか。

情報機器の利用拡大について、第四次計画では「情報通信技術（ICT）を利用する時間は増加傾向にある。あらゆる分野の多様な情報に触れることがますます容易になる一方で、視覚的な情報と言葉の結び付きが希薄になり、知覚した情報の意味を吟味したり、文章の構造や内容を的確に捉えたりしながら読み解くことが少なくなっているのではないかと指摘もある」とも述べているが、これは指摘にとどまり、これ以上の言及はなされていない。

「読書」で期待することはまさに「知覚した情報の意味を吟味したり、文章の構造や内容を的確に捉えたりしながら読み解くこと」であり、これが少なくなっているとの指摘は重大で深刻である。教育の根幹に触れる問題であるともいえる。

施策としてなすべきは環境整備である一方、こうした重要問題の認識を共有していけるように敷衍していくのもまた中央の役割であろう。

引用文献・参考文献

- 1 「人の、地域の、日本の未来を育てる読書環境の実現のために：国民の読書推進に関する協力者会議報告書」〔文部科学省生涯学習政策局社会教育課〕2011.9 62p
- 2 中央教育審議会「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)」(http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/1216131_1424.html) <確認 2018.9.18>
- 3 文部科学省「図書館の設置及び運営上の望ましい基準(平成24年12月19日文部科学省告示第172号)」(http://www.mext.go.jp/a_menu/01_08052911/1282451.htm) <確認 2018.9.18>
- 4 「各地方公共団体においては、自らの判断と責任の下、このような責務を十分認識し、必要な体制の整備等に努めることが求められる」(第二次計画 p6)
- 5 「読書に親しませ、生活に必要な国語を正しく理解し、使用する基礎的な能力を養うこと」(第21条第5号)
- 6 小学校：2011(平成23)年4月～、中学校：2012(平成24)年4月～、高等学校：2013(平成25)年度入学生から(数学及び理科は2012(平成24)年度入学生から)、幼稚園の新教育要領：2009(平成21)年4月～、特別支援学校の学習指導要領等：幼稚園、小・中・高等学校に準じる
- 7 たとえば、小学校学習指導要領解説書では次のように述べている「今回の改訂においては各教科等を通じて児童の思考力・判断力・表現力等をはぐくむ観点から、言語に対する関心や理解を深め、言語に関する能力の育成を図る上で必要な児童の言語活動の充実を図ることとしている。その中でも、読書は、児童の知的活動を増進し、人間形成や情操を養う上で重要であり、児童の望ましい読書習慣の形成を図るため、学校の教育活動全体を通じ、多様な指導の展開を図ることが大切である」(「小学校指導要領解説 総則編」2008.6 p85)
- 8 「幼稚園、小学校、中学校、高等学校及び特別支援学校の学習指導要領等の改善及び必要な方策等について(答申)」(2016(平成28)年12月21日)
- 9 小学校：2020(平成32)年4月～、中学校：2021(平成33)年4月～、高等学校：2022(平成34)年度入学生から幼稚園の新教育要領：2018(平成30)年4月～、特別支援学校の学習指導要領等：幼稚園、小・中・高等学校に準じる)
- 10 中央教育審議会「大学入学者選抜の改善をはじめとする高等学校教育と大学教育の円滑な接続と連携の強化のための方策について(諮問)」(http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/1325060.htm) <確認 2018.9.18>
- 11 中央教育審議会「新しい時代にふさわしい高大接続の実現に向けた高等学校教育、大学教育、大学入学者選抜の一体的改革について(答申)(中教審第177号)2014.12.22」(http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/1354191.htm) <確認 2018.9.18>
- 12 文部科学省「高大接続改革実行プランについて」2015.1.16(http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo12/sonota/1354545.htm) <確認 2018.9.18>
- 13 第1次：1993(平成5)～1997(平成9)年度蔵書を1.5倍に

- することを目標に総額500億円交付、(1998(平成10)～2001(平成13)年度も毎年150億円ずつ図書整備費交付あり)、第2次：2002(平成14)～2006(平成18)年度毎年約130億円、総額約650億円を「増加冊数分」として交付、第3次：2007(平成19)～2011(平成23)年度毎年200億円、総額1000億円、第4次：2012(平成24)～2016(平成28)年度、「学校図書館図書標準」の達成に毎年200億円総額1075億円、小中高校の新聞配備に年15億円総額75億円、小中学校への学校司書配置に単年度約150億円を交付。第5次：2017(平成29)～2021(平成33)年度「学校図書館図書標準」の達成に毎年200億円(総額1000億円)、小中高校への新聞配備として単年度約30億円(総額約150億円)、小中学校への学校司書配置として単年度約220億円(総額約1,100億円)。
- 14 学校図書館の整備充実に関する調査研究協力者会議「これからの学校図書館の整備充実について(報告)の公表について」(2016.10.20)(http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/115/houkoku/1378458.htm) <確認 2018.9.18>
- 15 文部科学省「別添1「学校図書館ガイドライン」」(http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/dokusho/link/1380599.htm) <確認 2018.9.18>
- 16 文部科学省「学校司書のモデルカリキュラム」について(通知)(http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/dokusho/link/1380587.htm) <確認 2018.9.18>
- 17 「文科省公用文書、漢字に 子ども× 子供○」日本経済新聞2013年9月20日朝刊 p46
- 18 2012(平成24)年8月の「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律」の一部改正により、幼保連携型認定こども園が新たに幼児期の学校教育・保育を行う施設として位置付けられた。内閣府は「教育・保育を一体的に行う施設で、いわば幼稚園と保育所の両方の良さを併せ持っている施設」と説明している。(内閣府「認定こども園概要」(<http://www8.cao.go.jp/shoushi/kodomoen/gaiyou.html>) <確認 2018.9.18>
- 19 第四次計画 p9
- 20 「日本の図書館2017」日本図書館協会 2018.2
- 21 最新データである2015(平成27)年度調査によれば、OPAC導入率は都道府県94.9%、市(区)92.7%、町75.8%、村52.9%、来館者が利用可能なコンピュータ設置の図書館率は都道府県96.6%、市(区)92.9%であるが、町87.0%、村68.6%であった。(文部科学省「社会教育調査平成27年度版」)
- 22 社会教育調査平成27年度版によれば、外部データベースが利用可能な図書館は全体で39.1%(、都道府県91.5%、市39.4%、町34.8%、村19.6%)で、3分の2の市町村図書館では未だ外部データベースを情報資源として利用できない。
- 23 元のデータは文部科学省による「学校図書館調査」(隔年実施)で、学校図書館内のコンピュータ・情報機器整備に関して、2014(平成26)年度までは、「児童生徒が使用可能なコンピュータ」を整備している学校数及びその整備台数、うちインターネットに接続している台数、となっていたが、2016(平成28)年度調査では「学校図書館と情報メディア機器を活用できる部屋(コンピューター室等)が一体的に整備されている(隣接して整備されている場合を含む)」

「学校図書館内に、児童生徒が、検索・インターネットによる情報収集に活用できる情報メディア機器が整備されている」「学校図書館内に資料管理・資料返却用のみに使用されている情報メディア機器が整備されている」の項目に、置き換わっている

²⁴ 図書情報のデータベース化が完了している公立学校は、小学校 73.9%、中学校 72.7%、高等学校 91.3%である（文部科学省「平成 28 年度学校図書館の現状に関する調査」）

²⁵ 第四次計画では小中高校生別の利用率データを挙げてスマートフォンの利用率の増加や SNS 等情報通信手段の多様化を近年の特徴としている

²⁶ 第四次計画 p20「読書活動に関し専門的知識を持つ者や地域のボランティア等多様な人々と連携・協力し」（公民館図書室）、「読書活動に関し専門的知識を持つ者や地域のボランティア等多様な人々による読み聞かせやお話」（児童館）、「読書活動に関し専門的知識を持つ者や地域のボランティア等多様な人々の参画を得ながら」（放課後子供教室、放課後児童クラブ）、

²⁷ 第四次計画 p19

²⁸ 「日本の図書館」（日本図書館協会）によれば 2012 年度は専任職員 9999 人、非常勤 7912.7 人、臨時 7058、8 人、委託・派遣 8401.7 人であったのに対し、2017 年度は専任職員 8869 人、非常勤 8833.4 人、臨時 6938.7 人、委託・派遣 11420.5 人となっている。この統計では非正規の職員は 1 年 1500 時間を一人として計算しているため実際の人数ではもっと多いと考えられる

²⁹ 坂部豪「児童図書館の運営」『年報こどもの図書館

2012－2016 2017 年版』日本図書館協会 2018 p148

³⁰ 2012（平成24）年度以降の地方交付税措置では、「1週当たり30時間の職員をおおむね2校に1名程度配置することが可能な規模を措置」（文部科学省リーフレット「みんなで使おう！学校図書館」）とされている。1日当り換算6時間、2校に1名配置の条件からみても非正規が想定されているのは明らかである。平成29年度からは単年度あたり220億円の交付であるが、小中学校のおよそ1.5校に1名の配置となっており、やはり非正規の想定である。

³¹ 「第 63 回学校読書調査 調査項目」『学校図書館』805 号（2017.11）p68

³² 『第 63 回学校読書調査』の分析では、「ライトノベルを読んでいるから」（読書冊数は）0 冊と解答した生徒がいたことを紹介している（『学校図書館』805 号 2017.11 p21）。学校図書館にある「本」や大人が薦める「本」以外は読書冊数の回答に含めていない可能性も勘案すべきであろう

³³ この「子供の読書活動の推進に関する基本的な計画」では、第二次計画の学校図書館の情報化に関する数値データの出典として「学校における教育の情報化の実態に関する調査結果」が出現するほか、いずれの計画においても、「教育の情報化」施策への言及はない（第三次・第四次では、学校図書館の情報化は「学校図書館調査」での調査結果が引用されている）。

³⁴ これについては、既に別稿で指摘している（米谷優子「学校図書館を真の情報センターに」『学校図書館』No790 2016.8 p18-19）が、その後 2017 年 12 月の「平成 30 年（2018 年）度以降の学校における ICT 環境の整備方針」及び「第 3 期教育振興基本計画に基づいた「教育の ICT 化に向けた環境整備 5 年計画（2018～2022 年度）」の策定による 2018～2022 年度までの単年度 1,805 億円の地方財

政措置においても、学校図書館の DB 化は含まれていない。読書活動推進と情報化の問題は今後の研究課題としていきたい。

[受理：2018 年 9 月 20 日]