# 图书馆立法与制度建设

# 《法律体系上的公共图书馆的地位与图书馆的目的（日美比较）》

川崎 良孝
（京都大学大学院教育学研究科　研究科长・教授）

大家好，我是京都大学的川崎，我的专业是美国公共图书馆的历史和现状以及表现的自由与图书馆的关系之研究。今天，请允许我发表题为《法律体系上的公共图书馆的地位与图书馆的目的(日美比较)》的论文。

本文以如下4部份构成，即：

1．指明法之概念的重要性。
2．在美国，以联邦宪法为根本的法律体系中，明确其公共图书馆的地位。
3．在日本，以日本国宪法为根本的法律体系中，明确其公共图书馆的地位。
4．最后，在指明日美各自的图书馆法在其法律体系上的地位之特征的同时，论及有关公共图书馆的目的。

事实上，本人担任理事长的日本图书馆研究会与上海市图书馆学会签订有学术协定。这次在10月17日到19日，在上海图书馆将举办以“图书馆立法与制度建设”为主题的第5届的中日国际图书馆学研讨会。日本方面将带来3部有关就目前非常具有变动性的日本图书馆法的历史和现状的报告，还有就是韩国方面也将发表一篇介绍该国为振兴公共图书馆而非常积极地筹备立法状况的报告。很遗憾这次研讨会我不能出席。这次的发表，就是希望作为一个月之后那次研讨会的会前发表。同时希望大家在下个月，也一定请出席在上海图书馆举办的研讨会。

前面提到了4个要点，然而，作为中心想论述的是，给予日本的公共图书馆极大的在思想上和实践上以楷模的，美国的法律体系之中公共图书馆的地位以及以此为据的美国公共图书馆的目的。关于这一部份的历史的背景也将论及，而其他部份则简略地加以说明。

而且，发表之后的休息期间，很希望和大家随便地进行广泛交流。作为构成图书馆的要素，一般被概括为3个，也就是资料、设施以及人力。本人以为，在其中加上一项“规则”的要素也可以。这次后半部份，除了就本文以外，也希望大家就更加广泛的意见进行交流，还望多多关照。

## 1．法之概念的重要性

这里简单地对两点加以阐述：

在西方近代，对于人类基本的观点是，个人具有完全的自由。这个观点是以约翰・洛克(*John Lock*)的社会契约说(*social compact; social contract*)为代表，也成为了美国建

国的指导理念。此所谓社会契约说就是，追求自由且平等的人和人之间的契约构成了社会·国家基础的思想。也就是政治权力和社会形成之前的自然状态，个人拥有完全的自由，为了自我保护，具有天赋的自然权利(*natural rights*)。并且，此等人类的本性或者以此自然为基础形成的法律则称为自然法(*natural law*)，而被认为比起人类制定的现实存在的法律(实在法：*positive law*)处于更加高层的范畴之中。

毋庸多言，虽然称完全的自由，并非意味着可以杀人越货。乱穿马路什么的也会被处罚。夫妇之间生儿育女虽说也是其绝对的自由，然而在中国，也应该遵守计划生育的政策。

以上这些，都是旨在为了生活的安全以建立及更加美好的社会，通过社会制定的契约。也就是说，个人虽然具有自由，然而为了生活的安全以及确保更加美好的社会结成社会契约而形成了社会的状态。

1776年7月6日美国列举了宗主国英国暴政的事实，本着自然法的思想和社会契约论的立场，站出来主张了美国人不可侵犯的权利和自治权，这样13个殖民地由此脱离了英统治，发布了独立宣言。此独立宣言也便成为美国宪法的精神基石。

综上所述，个人虽然具有自由，然而为了生活的安全(以生命、财产为典型)以及为了社会的安定和进步，通过契约(即合同)彼此制约。表现出那种契约关系的便是法律体系。

想要指出的另一点是，通过民主程序制定了的法律(宪法作为根本法的法律体系以及判例法)的统治，就能排除个人(即便是国王)恣意的命令(行政命令)。这便是所谓法律面前人人平等。还有，所谓判例法指的就是，法院的判例之全部。

“法治”之说，便是国家，社会，个人都存在于法律的伞下。并不是说图书馆员都时刻意识着图书馆关系法规来进行日常工作，然而图书馆所规定的一切，最终能引证的根据，便是图书馆法。

接下来我们讲下一节:“美国以联邦宪法为根本的法律体系中公共图书馆之地位”。

## 2．美国以联邦宪法为根本的法律体系中公共图书馆之地位

联邦宪法是如何形成的呢？这和美国的历史息息相关。美国最初的殖民地是1607年成立的弗吉尼亚。该殖民地是英国本土根据其经济目的开发的，在宗教方面信奉英国国教(*established church*)，以蓄奴和烟草而闻名。英国国教则作为国家认定、保护并投入公费而使国民信奉的宗教派别。

一方面，在北方，1620年由移民始祖(*Pilgrim Fathers*)成立的普利茅斯殖民地(*Plymouth*; 以后的以波士顿为中心的马萨诸塞殖民地)。著名的“五月花(*Mayflower*)”号到达了普利茅斯的人们，是那些不堪忍受英国的暴政而寻求要求自由的信仰而移居新大陆的。他们便是被称为清教徒(*puritan*)中分离派(*separatists*)的那些人们。

作为大家参考的是，这些殖民地的入居者寻求的是“自己的自由信仰”，而并非“信教的自由”。马萨诸塞殖民地实施的是神权政治，迫害着不同宗教派别的人们。罗德岛(*Rhode Island*)殖民地便是那些遭受迫害的马萨诸塞殖民地的人们所建立的。

这样，依照宗教派别的13个殖民地形成，并如上所述发布独立宣言，从英国独立而出。这里举一个例子，1636年创立了哈佛大学，以后这些大学也在各个殖民地诞生，创立这些大学主要的目的，便是在于培养各殖民地的领导人，也就是培养牧师。这里

很重要的是，各殖民地都把宗教派别当作基础，并各自保持独立。

这样13个殖民联合而成的美利坚合众国(*United States of America*)，其中“*United States*”就是州(*State*)的联合(*Unite*)之意。尽管国家要有中央政府，也就是联邦政府(*federal government*)。但是原本各个殖民都有自立性。他们不愿意放弃其既得权益，因此都尽量设法维持其各种的利益。正如现在的日本，行政改革寸步难行的理由，正是由于各个行政机构不愿意放弃各自的既得权益而已。

因此，各殖民地(州)，所考虑的转让给联邦的只是最低的权限。所总结出的两个，一是国防和外交，二是如果国家发生战争，各州不得随心所欲地支持或支援哪个国家，不得成立国家，各州不得独自与外国缔结条约，也就是不能作为一个国家的形式出现。

还有便是事关多数的州际事务(*interstate*)。例如在大西洋岸上建设高速公路，如果某个州希望沿海，某个州希望靠山，某个州更不希望造的话，公路建设就不能进行，还有就是要解决发生在州和州之间的纠纷之时，这样就应该由上级的行政机构，也就是联邦政府来处理，靠当事者们之间的解决是困难的。

将国防、外交，州际事务等权限移交给了联邦之时，列举的这一系列条款便构成了美国联邦宪法(*U.S. Constitution*)。简单的总结，便是美国是以州为基础的行政单位，联邦宪法则列举的是州转让给联邦政府的诸多事务，其中心是国防、外交，以及州际事务。所以，在美国没有国立大学。(军队的高等教育机关等则是例外)。原因是有关教育在联邦宪法中没有规定，州保留了这项权力。

但是，在联邦宪法中，关于普遍福利(*general welfare*)，写有联邦有权过问的条款。依次便能投入教育补助金。像联邦最初以此为据的，便是为了筹集补助金振兴公共图书馆，在1956年制定的图书馆服务法案(*Library Services Act*)。该法案以后改订为图书馆服务建设法案(*Library Services and Construction Act*)，现在又成了图书馆服务技术法案(*Library Service and Technology Act*)。例如图书馆服务法案，便是给对人口不足一万人的地区给予新的图书馆服务补助金提供依据的法律。

依照法律体系，地位其次的便是州宪法(*State Constitution*)。州宪法中有公共图书馆规定的州有10个以上。这些规定，给予自治体设置公共图书馆的权限，并认可为公共图书馆而征收的税款，而且也往往规定那样的公共图书馆的利用是非免费(*free*)而不可(连对图书馆的管理方式也做了规定的州也有)。即便有的州宪法没有规定，通过州议会制定的州法(*state statutes*)中，全50个州都有关于公共图书馆规定。这样了的州宪法或者州法便成为了公共图书馆设立的最为基础的法律。

总之，有以州宪法和州法规定公共图书馆的州，以及只有州法规定的州。不用说，谁都认为州的宪法规定要比州法规定要来的优越吧。若要更改州宪法的规定，必须通过州公民行为(*act of the people*：也就是州公民投票)，而改变法律的规定则是由州议会行为(*act of the legislature*)来实现。这个意义上，以州宪法所规定的公共图书馆的地位在法律体系上可以说要更强一些。

然而，如果州宪法中规定过于细小的事情，反而会由于缺乏柔软性而难以应用。所以，在州宪法中定下公共图书馆设立的许可，为此课税的许可以及免费原则等核心条款就很不错了。如果没有这样的州法，自治体就不能设立公共图书馆并为此课税了。

然而，如果只是就像今天参加的我们这些人，我是菜烧得好，木匠做得好、衣服做得好，喜欢照看小孩等，可以适当地分成一个一个团体来生活。但是如果这样的团体有了500人、2,000人、5,000人，就会产生各种问题，必须要由组织来相应处理，也

就是说有了行政需求。所谓自治体(地方公共团体)，便是一定数量的人类聚集而产生了行政需求，通过居民向州提出自己治理申请，并由州承认的，一定地理区域。

19世纪中叶波士顿公共图书馆成立之时，首先波士顿市向马萨诸塞州议会提出了获得设立公共图书馆的以及为此课税权限的请求的提出，州议会接受了波士顿市的申请后，通过了《授予波士顿市设立公共图书馆的权限的法案(*An Act to Authorize the City of Boston to Establish a Public Library,1848*)》。该州法记载了承认在波士顿市设立公共图书馆以及为此课税的条款，这个1848年法便是仅仅以波士顿市为对象的州法。

这样，从针对特定自治体的要求而配以一个个法律的法律(称“*special law*”，又发展到了州积极地向州内的所有的自治体制定通用的法律(称“*general law*”。比如马萨诸塞州在1851年制定了称为《授予都市和城镇设立以及维持公共图书馆权限的法案(马萨诸塞州公共图书馆法) (*An Act to Authorize Cities and Towns to Establish and Maintain Public Libraries,1851*)》的一般法。根据此州法，各个自治体便能设立各自的公共图书馆了。

在接受那样的州法之后，自治体自发地设立起了公共图书馆，关于各自治体对于公共图书馆的规定，还有被称为市的宪法的市宪章(*city charter*)中加以规定的。即便是市宪章没有规定的，也可以在设立公共图书馆的自治体各市议会中通过的有关市条例(*city ordinance*)获得图书馆的有关规定。

和在讨论州的地方所说明相同。即是，在市宪章的变更时必须通过自治体居民的投票，而市条例则可以由市议会便能决定。所以，以市宪章的规定大纲，市条例规定细节的方法就很优越。

在美国，公共图书馆通过上述形式，在法律体系中获得了其相应的地位。接下来我们再看看日本。关于这个，前面已经说过，一个月后的中日国际图书馆学研讨会将用从各个侧面进行报告以及研讨。

## 3．日本以日本国宪法为根本的法律体系中公共图书馆之地位

在美国，州在历史上首先存在，联邦是以后才被组织，这就决定了联邦宪法的性格。而且在法律上，自治体是由州来组建的。与此相比，日本的宪法和行政组织的基本的性格便大有不同了。

不知道是否可称好的例子，明治维新时期的1871年，明治政府废除以往的藩，实行了将地方统治变成中央管辖之下府与县一元化的行政改革，史称为废藩置县。也就是说，先有国家，其下有县，县下才是各个自治体的体系。这和美国的相异一目了然！

关于日本国宪法，宪法本身并未写明有关公共图书馆的规定。然而以下的条款可以认为涉及到公共图书馆。

**第21条（表现的自由）：保障集会、结社、言论、出版及他一切表现的自由。**(*Freedom of assembly and association as well as speech, press and all other forms of expression are guaranteed*)

**第26条（接受教育的权利）：全体国民，按照法律规定，都有依其能力所及接受同等教育的权利。**(*All people shall have the right to receive an equal education correspondent to their ability, as provided by law*)

**第23条（学术的自由）：保障学术自由。**(*Academic freedom is guaranteed*)

**第25条（社会的生存权）：全体国民都享有健康而有文化的最低限度的生活的权利。**(*All people shall have the right to maintain the minimum standards of wholesome and cultured living*)

其他，有关公民主权。参政权，幸福追求权等也有所相联。

最重要的是，是决定接受教育的权利的宪法第26条。如何考虑接受教育的权利才好呢？这里不仅仅是被动地把握“接受教育的权利”，应该更加积极地抓住“获得教育的权利”。如果放眼学习的主体，而设想学习权的话，这样，保障获得学习上所必要的资料和情报的图书馆就变得重要起来。可以说学习权是确认图书馆在宪法上的地位的最明确之根据。

其次第21条规定了表现的自由。表现的自由原本意味着表现的实行者(作者、出版者、报纸等)的自由。然而，现在不仅仅是实行者的自由，也能被认为这个接受者知晓的自由是表里如一的。那样的表现的自由，尤其是以保障知晓权作为主要的职责而设立的公共图书馆便明确了自己的地位。

第23条的“学术的自由”原本意味着在大学等进行学术研究的自由。但是更加广义地看，可以理解为“公民探究真理的自由，知晓真实的权利，根植于学习权之中，这便是全体公民被保障基本的人权之一”。作为保障那样的人权之重要的机构，公共图书馆的地位才可能得以确定。

在第25条的“健康而有文化的最低限度的生活”之中，如果包含有能免费利用想阅读的书籍和必要的情报的环境的话，而且如果能够有意义地充分利用余暇的话，公共图书馆便可以认为是可以支撑维持最低限度的文化生活之要素。另外，图书馆法中，将图书馆的目的之一揭示为“有益于娱乐”，这也包含了丰富地享受余暇吧。

而且，日本国宪法倡导主权在民。在正确地行使参政权，选举权，被选举权之际，公民要通过掌握正确的资料和情报，才能作出各种判断。对那样的政治体制下，免费获取资料和情报正是使此政治体制得以成立的前提，这与图书馆息息相关。

与美国联邦宪法不同，日本国宪法第26条规定了接受教育的权利。基于此第26条，在教育方面的最高法律是教育基本法。该法原本在1947年被制定，然而由于受到最近教育议论的影响，在2006年12月被全面地修正了，其前文如下。

**我们日本国民，为了使我们通过不懈的努力而修筑而成的民主文化国家进一步得以发展，并期望着为提高世界的和平和人类的福祉作出贡献。**

**为了实现这个理想，我们重视个人的尊严，希求真理和正义，尊重公共精神，期望在培育具有丰富的人性以及创造性的人之同时，力求推进继承传统，创造新的文化之教育。**

**在此，我们遵循日本国宪法的精神，确立开拓我国的未来的教育之基本，为了谋求其振兴，制定了此项法律。**

该教育基本法，是依照日本国宪法的教育规定，决定教育的“基本”的法律。而教育基本法第12条规定“社会教育”，则如下所示：

**第12条（社会教育）：为了满足个人的希望和社会的要求，在社会实施的教育，必须得到国家和地方公共团体的鼓励。**

**2 国家和地方公共团体必须通过设置图书馆、博物馆、公民馆以及其他社会教育设施、利用学校的设施、提供学习的机会和情报以及其他的适当的方法以努力振兴社会教育。**

基本上在第12条中旧的教育基本法的规定没有被改变。为了这个使本教育基本法实质化，因此又制定了学校教育法和社会教育法。即将教育分为学校教育和社会教育，并以“生涯学习”的概念加以概括。然后在学校教育方面立学校教育法，社会教育方

面设社会教育法。社会教育法的第1条如下所示：

**第1条（本法律的目的）：本法律，秉承教育基本法之精神，目的是为了明确国家和地方公共团体就社会教育的任务。**

然后，在第2条给社会教育下了定义。即是所谓社会教育，为“除学校的教育课程进行的教育活动，主要是针对青少年和成人施行的有组织的教育活动”。这样的教育活动中规定了“包含娱乐活动”。这样在定义了社会教育之后，社会教育法第9条关于图书馆和博物馆如下所述：

**第9条（图书馆和博物馆）：图书馆和博物馆为社会教育的机关。**

**2 关于图书馆和博物馆必要的事项，通过其他法律作出规定。**

根据上述社会教育法，现行的图书馆法得以存在。图书馆法于1950年被制定，最近一次修正是在1999年。和这次报告相关联的条款如下：

**第1条（目的）：本法律秉承社会教育法的精神，规定了关于图书馆的设立和经营必要的事项，为了谋求其健全的发展，其目的旨在发展国民的教育和文化。**

**第2条（定义）：本法律中所指的“图书馆”，其目的是收集、整理、保存图书及记录其它必要的资料，通过设施供普通公众利用，有助于其教养、调查研究、消遣等。为地方公共团体……法人设置的图书馆(学校图书馆或图书室除外)。**

**第3条（图书馆服务）：图书馆服务，必须遵循本地的情况和普通公众的希望，而且要注意支持学校教育，努力实施以下各项揭示的内容。**

**第4条（司书与司书助理）：图书馆设置的专业职员称为司书与司书助理。**

**第10条（设立）：关于公立图书馆的设置事项，必须由设置该图书馆的地方公共团体的条例规定。**

**第14条（图书馆协议会）：在公立图书馆可以设置图书馆协议会。**

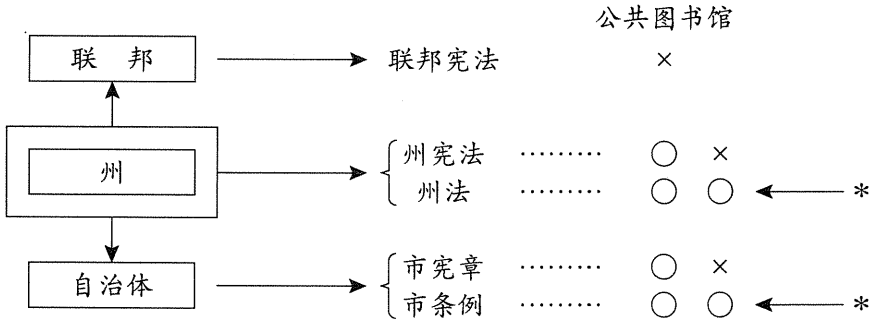
**第17条（入馆费等）：公立图书馆不得征收入馆费和利用图书馆资料的其它任何费用。**

这样，图书馆法在给予了自治体设立公共图书馆的权限的同时，又决定了免费的原则。以此图书馆法为根据，各自治体在设立公共图书馆之时，各自治体的议会选定图书馆条例。以上，便是日本的法律体系上公共图书馆的地位。

### 4.1．日美的图书馆法在法律体系上的地位之特征

这里总结今天的报告制成图示，图1是美国的情况。

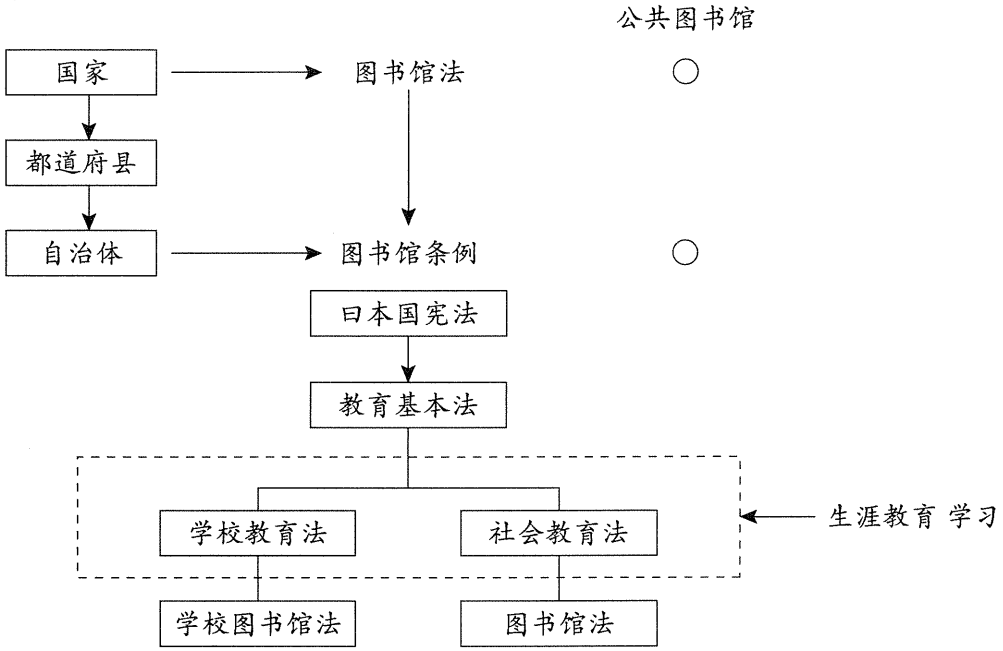
**图1．美国**



在美国是以州为中心，然后上至联邦，下到自治体可以了解其地位。在联邦宪法中没有关于教育和图书馆的规定。在美国，州的宪法和法律是规定公共图书馆的设立、课税、是决定其免费原则的基本法。而后各州都有公共图书馆法。而以此依据各自治体依照自发的意志(即是居民的意志)而设立公共图书馆。

接下去，表明了日本的情况如图2。

**图2．日本**




在日本，是从国家至府县，从府县再到自治体为序。然后，国家的图书馆法是决定公共图书馆的设立的基本法，以此为据各自治体依照自发的意志(即是居民的意志)由议会采用图书馆条例，而设立公共图书馆。

然而在美国的情况，公共图书馆法在法律体系中处于独立的地位。而在日本图书馆法则是处于教育法的体系之内。正如图2所示，秉承日本国宪法的教育条款，然后才有教育方面的最上位的教育基本法；该法律又将教育分为学校教育和社会教育。再承教育基本法，就成制度的学校教育有学校教育法，社会教育则设立社会教育法。供大家参考，学校图书馆法是位于学校教育法之下的法律。公共图书馆位于社会教育法的范畴之内，根据社会教育法才制定了图书馆法。

美国州级的图书馆法，日本之国家级的图书馆法，都没有将公共图书馆的设立定为义务，都期待着以自治体的意愿由其自发设立。也就是说不是义务法而是任意法。

因此，公共图书馆行政的基本单位为自治体。以美国为例，虽说州也在公共图书馆的振兴方面采取财政措施，然而那是纵观整个州的公共图书馆，给予弱势地区以补助金，以将州全体区域的公共图书馆服务上升到一定的水准以上为目的。而且联邦也在公共图书馆的振兴方面采取财政措施，这则是缩小州与州之间公共图书馆服务水准

差距为目的，或者对全国范围内的薄弱部份(譬如贫困者等)的服务上投入资金。由此来谋求全国的公共图书馆服务达到更高水准。

### 4.2．日美的公共图书馆的目的

最后，稍微提一下关于公共图书馆基本目的吧。美国联邦宪法修正第1案规定了言论和出版的自由，如下所定：

**修正第1条（信教、言论、出版、集会的自由、请愿权）：联邦议会不得立法建立宗教，不得立法禁止宗教活动自由；不得立法剥夺言论自由和出版……的自由；**(*Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press....*)。

一方面，日本国宪法于第21条用规定了表现的自由，通信检查的禁止。原文如以下。

**第21条（集会、结社、表现的自由，通信检查的禁止，通信的秘密）**

**1．保障集会、结社、言论、出版及他一切表现的自由。**(*Freedom of assembly and association as well as speech, press and all other forms of expression are guaranteed.*)。

**2．不得进行通信检查，并不得侵犯通信的秘密。**(*No censorship shall be maintained, nor shall the secrecy of any means of communication be violated.*)。

这样，美国联邦宪法和日本国宪法都把“表现的自由”(*freedom of expression*)无条件地加以承认。我们想想表现的自由与公共图书馆的关系吧。

所谓表现是一个非常广泛的概念，我们穿什么衣服等在其范畴之内，T恤衫写上文字等又是一种表现。示威行动(游行)当然也是表现。上海图书馆建筑物本身还可以说是一种表现。这里，公共图书馆所使用的表现，既有展览会和集会室等活动，也包括有电子通讯，古典式活字印刷物当然更是表现的一种。

而日美的公共图书馆，在宪法阶段表现的自由，限定在作为图书馆的目的以及使命的活字印刷物，为保障给居民提供那样的场所而设立。这就是作为保障所谓知识自由(*intellectual freedom*)的场所的公共图书馆。

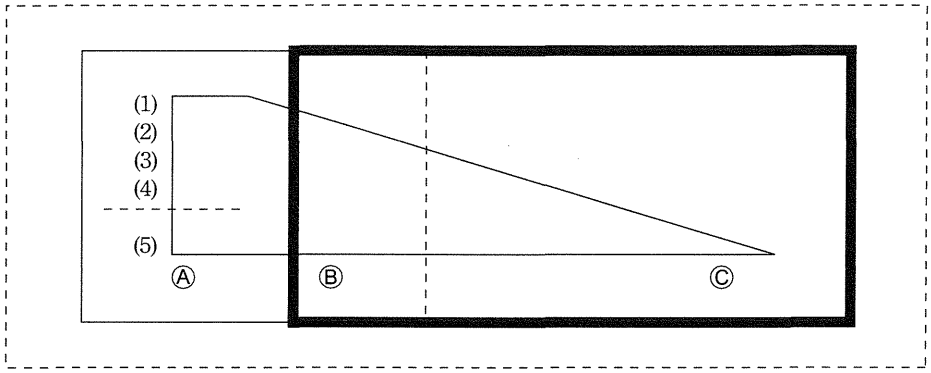
如图3所示。最外层的虚线勾出部份，是所有的表现活动。这里面活字印刷物便是3个长方形的那部份，即A, B, C的部份。但虽说是活字印刷物，也并不是说全部可以允许。其中长方形A那部份。便是作为表现的自由宪法不会加以保护的那种表现、通过以法院所下的判例法为形式具体决定的。那种宪法不加以保护表现有5个部分。就结论而言，有猥亵(*obscene*)、诽谤(*libel*)、咒骂用语(*fighting words*)，儿童色情(*child pornography*)以及属于“有害于未成年”(*harmful to minors*)的范畴，这是宪法不加以保护，成为了一种犯罪。

这样，剩下的粗线长方形的那部份，即B、C部分 属于宪法加以保护的活字印刷物的范畴。而B那部份在传媒机构，被看作粗俗(*indecent*)的表现而不会被准许。所以，在传媒机构只准许C区域。在美国，关于表现的自由，文字通信具有更优越的权利(*preferred right*)。与画像和广播等相比，图书是受到最高度的宪法保障的。

根据当前的美国和日本公共图书馆的基本目的，与宪法规定的表现自由，以及图书馆这种场所的目的（譬如活字印刷物交流），便是为居民提供资料和情报的所进行的保障。在这种广泛的概念之中，各公共图书馆便可按照社区的关心，制定选择资料

的方针，然后便可更现实地向居民展开服务。

**图 3．公共图书馆的基本目的**




Ⓑ+Ⓒ　活字印刷物=更优越的权利

关于图 3 中梯形的部份，以后如果有时间的话再加以说明。报告到此结束。

（本稿为 2007 年 9 月 7 日在上海图书馆进行的演讲纪录）