

## 法体系上での公立図書館の位置づけと図書館の目的（日米比較）

川崎 良孝

On the Public Library Law with special reference to the United States and Japan

Yoshitaka KAWASAKI

みなさんこんにちは、京都大学の川崎です。専門はアメリカの公立図書館の歴史と現状、それに表現の自由と図書館との関係の研究です。今日は、「法体系上での公立図書館の位置づけと図書館の目的」（日米比較）という題目で発表させていただきます。

今日の発表は4つの部分で構成されています。それは次のとおりです。

1. 法という概念の重要性を指摘する
2. アメリカにおける合衆国憲法を頂点とする法体系のなかでの公立図書館の位置づけを明らかにする
3. 日本における日本国憲法を頂点とする法体系のなかでの公立図書館の位置づけを明らかにする
4. 日米での図書館法の法体系上での位置づけの特徴を指摘するとともに、最後に公立図書館の目的について触れる。

実は、僕が理事長をしています日本図書館研究会と上海市図書館学会とは学術協定を結んでいます。その第5回目の中日図書館学セミナーが、この10月17日から19日にかけて、この上海図書館で「図書館法を考える」というテーマで開催されます。日本からは、現在非常に流動的な日本の図書館法の歴史と現状についての報告が3つ、さらに公立図書館の振興にかかわる立法に非常に積極的な韓国の状況についての報告が1つ発表されます。残念ながら僕はこのセミナーに参加できません。今回の発表は、1か月後に開かれるセミナーの事前発表と考えていただくとよいと思います。また上海図書館で来月開かれるセミナーにぜひご参加いただきたいと期待しています。

先ほど、4つの柱といましたが、中心として発表したいのは、日本の公立図書館が思想と実践面で多くを見習っている、アメリカでの法体系における公立図書館の位置づけとそれに依拠するアメリカ公立図書館の目的です。この部分については歴史的背景にも触れたいと思います。その他の部分は、簡略に説明することになります。

また、発表後は少し休憩を入れまして、皆さん方と気楽に幅広く意見の交換をしたいと思います。図書館を構成する要素としては、普通3つの要素、すなわち資料、施設、人が指摘されます。僕はそこに規則を加えるのがいいと考えています。本日の後半の部分では、今日の発表についての意見交換はもちろん、そうした幅広い意見を交換したいと願っています。よろしくお祈りします。

## 1. 法という概念の重要性

ここでは簡単に2点だけを指摘しておきたいと思います。

西洋近代の基本的な人間の捉え方は、個人は完全に自由だということです。この考えはジョン・ロック (John Lock) の社会契約説 (social compact; social contract) を代表とし、それはアメリカ建国の指導理念になりました。この社会契約説というのは、社会・国家の基礎を自由で平等な個人間の契約に求める思想です。すなわち政治権力や社会を形成する以前の自然状態にあっては、個人は完全に自由であり、自己保存のために自然権 (natural rights) を持っていたと考えます。そして、こうした人間の本性または自然に基礎を置く法を自然法 (natural law) といい、人間が定めた現実に存在する法律 (実定法: positive law) よりも高次の規範であると考えられます。

すぐにわかることですが、完全に自由だからといって、人を殺したり、人のものを盗んだりしてはいけません。また車道の真ん中を歩いても罰せられます。夫婦にとって子どもを生むのは、まさに夫婦の絶対的な自由ですが、中国では1人っ子政策をとっています。

このことは、生活の安全やよりよい社会を意図しての社会での約束事です。すなわち、個人は自由であるが、生活の安全やよりよい社会を確保するために社会契約を結んで社会状態を形成したと考えるのです。

1776年7月6日にアメリカはイギリス本国による圧政の事実を並べ立てて、自然法思想と社会契約論の立場に立ってアメリカ人の不可譲の権利と自治の権利を主張しました。そして13の植民地はイギリス本国からの独立を宣言したのです。この独立宣言がアメリカ憲法の精神的基盤になっています。

まとめますと、個人は自由なのですが、生活の安全 (典型的には生命・財産) や社会の維持や向上のために、契約 (すなわち合意) によってお互いを縛ったということになります。そうした契約関係を示したものが法体系ということです。

いま1つ指摘しておきたいことは、民主的に採択された法律 (憲法を最高法とする法体系、および判例法) による統治によって、個人 (例えば王) の恣意的な命令 (行政命令) を排除できるということです。これは法の下での平等といっているいいでしょう。なお、判例法というのは、裁判所が下した判例の全体を指します。

「法治」という言葉がありますが、まさに法という傘の下に、国、社会、個人は存在します。図書館員が毎日、図書館関係法規を意識して仕事をしているのではありません。しかし最終的に図書館を規定しているのは、また最終的な拠り所になるのは、図書館法ということになります。

それでは次の項目「2. アメリカにおける合衆国憲法を頂点とする法体系のなかでの公立図書館の位置づけ」に移ります。

## 2. アメリカにおける合衆国憲法を頂点とする法体系のなかでの公立図書館の位置づけ

合衆国憲法はどのようにしてできたのでしょうか。それにはアメリカの歴史が大きく関係し

## 川崎：法体系上での公立図書館の位置づけと図書館の目的（日米比較）

ています。アメリカ最初の植民地はヴァージニア植民地で1607年に成立しました。この植民地はイギリス本国が経済的意図にもとづいて開発した植民地で、宗教的には英国の公立教会（established church）である国教会、そして同植民地の制度と経済では奴隷と煙草で有名になります。なお、公立教会とは国が国民の信奉すべき宗教を認定、保護し、公費を投入する宗派をいいます。

一方、北部の方では、1620年にピルグリム・ファーザーズ（Pilgrim Fathers）によってプリマス植民地（Plymouth；後のマサチューセッツ植民地：中心はボストン）が成立します。有名なメイフラワー（Mayflower）号でプリマスに到着した人びとは、英国での圧政に耐えかねて自分たちの自由な信仰を求めて新大陸に移ったのです。この人びとは、清教徒（puritan）のうちの分離派（separatists）と呼ばれる人でした。

参考までに、この植民地への入植者は「自分たちの自由な信仰」を求めたのであって、「信教の自由」を求めたものではありません。マサチューセッツ植民地は神政政治を実施し、異なる宗派の人びとを迫害します。ロードアイランド（Rhode Island）という植民地はマサチューセッツ植民地を迫害された人びとが作った植民地です。

このようにして、すなわち宗派にもとづいて13の植民地が成立し、それが先に述べた独立宣言によって、本国から独立するわけです。例えば1636年にハーヴァード・カレッジができ、そののち各植民地にカレッジが生まれますが、そうしたカレッジの主たる目的は、各植民地の指導者、すなわち牧師を養成することでした。ここで重要なのは、各植民地は宗派を土台に成立し、おのおのが自立していたということです。

こうした13の植民地がアメリカ合衆国（United States of America）という国をつくります。言うまでもなく、“United States”とは州（State）の結合（Unite）という意味です。当然ながら国には中央政府、すなわち連邦政府（federal government）が必要となります。ところが、もともとは各植民地が自立していました。各植民地は既得権を手放したくありません。なるべくさまざまな利益、権利を持ち続けたいわけです。現在の日本でも行政改革はなかなか進みません。それは各省庁が既得権を失いたくないからです。

そこで各植民地（州）は、連邦に委譲する最低の権限を考えることになります。それは2つにまとめられます。1つは国防や外交です。2つの国が戦争していて、各州が好き勝手にいずれかの国を支持・支援していたのでは、国として成立しません。また各州が独自に外国と条約を結んでいては、1つの国という形をなさないでしょう。

いま1つは複数の州にかかわる（interstate）事柄です。例えば大西洋岸に高速道路を計画するとして、ある州は海沿い、次の州は山沿い、次の州は道路はいらないととなると、道路を建設できません。また州と州との紛争の解決には、より大きな行政の枠である連邦が対処すべきでしょう。当事者同士での解決は難しいものです。

このように国防・外交、州際などについては、権限を連邦に委譲しました。そうした委譲した事柄を書き並べたのがアメリカ合衆国憲法（U.S. Constitution）です。すなわち、まとめると次のようになります。アメリカの場合は州が基礎的な行政単位で、合衆国憲法は州が連邦政府に委譲した事柄を列挙したものです。その中心は国防・外交、それに州際に関する事柄に

あります。したがって、アメリカには国立大学はありません（軍の高等教育機関などは例外です）。それは教育については、合衆国憲法に規定がなく、州が留保しているからです。

しかし合衆国憲法には、全般的な福祉（general welfare）に関することに、連邦は措置を講じることができると書き込まれています。この条項を用いて、教育に補助金が投入されてきました。参考までに連邦が公立図書館の振興のために補助金を拠出したのは、1956年の図書館サービス法（Library Services Act）が最初です。同法はそののち図書館サービス建設法（Library Services and Construction Act）に変わり、現在では図書館サービス技術法（Library Service and Technology Act）になっています。例えば図書館サービス法は、人口1万人未満の地域を対象に、新しい図書館サービスに補助金を拠出するという法律でした。

法体系を考えますと、次に州憲法（State Constitution）が位置します。州憲法で公立図書館を規定している州は10以上あります。そこでの規定は、自治体に公立図書館設置の権限を与え、公立図書館のために税の徴収を認め、またそうした公立図書館の利用は無料（free）でなくてはならないと定めている場合が多いです（また図書館の管理方式を盛り込んでいる州もあります）。州憲法で規定していなくても、州議会が採択する州法（state statutes）では、50のすべての州が公立図書館について規定しています。こうした州憲法なり州法が公立図書館設置の最も基礎となる法律になります。

要するに州憲法と州法で公立図書館を規定している州と、州法だけで規定している州があります。だれが考えても州の憲法と法律で規定する方がすぐれていると思うでしょう。州憲法での規定を変えようとすると、州民の行為（act of the people：州民投票）が必要ですが、州の法律での規定ですと州議会の行為（act of the legislature）で実現します。そうした意味で、州憲法で規定されている方が、法体系上での公立図書館の位置づけは強いといえます。

しかし、州憲法であまりに細かいことまで規定してしまうと、柔軟性を欠いて動きが取りにくくなります。したがって、州憲法では公立図書館の設置の許可、そのための課税の許可、および無料原則など、骨格部分だけを規定するのがすぐれています。こうした州法がなければ、自治体は公立図書館の設置や課税ができません。

ところで、今日この場に参加している僕たちだけですと、私は料理が得意とか、大工仕事が得意とか、服を作るのが得意とか、子どもの相手が好きとか適当に手分けしてグループとして生活すればいいわけです。ところが、このグループが500人、2,000人、5,000人となってくると、いろいろな事柄に組織として対応する必要、すなわち行政需要がでてきます。自治体（地方公共団体）とは、一定の数の人間が集まり行政需要が生じたために、一定の地理的区画を自分たちで治めたいと州に申し出、州が認めたものをいいます。

19世紀半ばにボストン公立図書館が成立したとき、まずボストン市が公立図書館の設置と課税のための権限を、マサチューセッツ州議会に要請しました。ボストン市の申し出を受けて、州議会は「ボストン市に公立図書館設立の権限を付与する法律」（An Act to Authorize the City of Boston to Establish a Public Library, 1848）を採択したのです。この州法にはボストン市に公立図書館の設置および課税を認めると記されています。この1848年法はボストン市だけを対象にした州法です。

## 川崎：法体系上での公立図書館の位置づけと図書館の目的（日米比較）

こうした特定の自治体の要請に応じて1つ1つ法律を付与する法律（これを"special law"といいます）から、州が積極的に州内の自治体すべてに適用する法律（これを"general law"といいます）を採択するという方向に移行していきました。マサチューセッツ州では「市およびタウンに公立図書館を設立し維持する権限を付与する法律（マサチューセッツ州公立図書館法）」（An Act to Authorize Cities and Towns to Establish and Maintain Public Libraries, 1851）という一般法が1851年に採択されました。このように州法にもとづいて、各自治体は公立図書館を設置できるということです。

そうした州法を受けて、自治体は自発的に公立図書館を設置しますが、自治体で公立図書館を規定するについては、市の憲法といえる市憲章（city charter）で規定しているところがあります。たとえ市憲章で規定していなくても、公立図書館を設置している自治体はすべて市の議会が採択した条例（city ordinance）で図書館を規定しています。

ここでは州のところで説明したのと同じことがあてはまります。すなわち、市憲章の変更には自治体住民の投票が必要で、市条例の場合は市議会で決定できるということです。したがって、市憲章で大枠を規定し、市条例で詳細を規定するという方法がすぐれています。

アメリカの場合、公立図書館は以上のような形で法体系に位置づけられています。続いて、日本の場合をみておきます。これについては、冒頭でお知らせしました、1か月後の中日図書館学セミナーでいろいろな側面から報告や検討がされるはずですが、

### 3. 日本における日本国憲法を頂点とする法体系のなかでの公立図書館の位置づけ

アメリカの場合は州が歴史的にも先にあり、連邦はあとに組織され、それが合衆国憲法の性格を定めました。また法律的には、自治体は州が作ったものでした。それと比較すると、日本の憲法や行政組織の基本的性格は大きく異なっています。

よい例かどうかわかりませんが、明治維新期の1871年に、明治政府はそれまでの藩を廃止して、地方統治を中央管轄下の府と県に一元化した行政改革を行いました。これは廃藩置県と呼ばれています。要するに、国というのが先にあり、その下に県があり、その県の下に自治体があるという考えです。アメリカとの相違は一目瞭然でしょう。

その日本国憲法ですが、憲法自体に公立図書館に関する明示的な規定はありません。しかし以下のような条項が公立図書館に関係していると考えられています。

第21条（表現の自由）：集会、結社及び言論、出版その他一切の表現の自由は、これを保障する（Freedom of assembly and association as well as speech, press and all other forms of expression are guaranteed）。

第26条（教育を受ける権利）：すべて国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する（All people shall have the right to receive an equal education correspondent to their ability, as provided by law）。

第23条（学問の自由）：学問の自由は、これを保障する（Academic freedom is guaranteed）。

第25条（社会的生存権）：すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する（All people shall have the right to maintain the minimum standards of

wholesome and cultured living)。

その他、国民主権・参政権、幸福追求権などが関連します。

最も重要なのは、教育を受ける権利を定めている憲法第26条です。教育を受ける権利をどのように考えるといいのでしょうか。単に与えられた「教育を受ける権利」と受動的に把握するだけでなく、いっそう積極的に「教育への権利」と把握すべきです。学びの主体形成などを視野に入れて学習権を想定するならば、そうした学びに必要な資料や情報へのアクセスを保障する図書館が重要になります。学習権が図書館の憲法上の位置を確認する最も明確な根拠といえます。

次に第21条は表現の自由を定めています。表現の自由はもともと、表現の送り手（著者、出版者、新聞など）にかかわる自由を意味していました。しかし現在では送り手の自由のみならず、受け手の知る自由と表裏一体のものとして把握されています。そうした表現の自由、特に知る権利の保障を主要な責務として設置されているのが公立図書館と把握できます。

第23条の「学問の自由」は大学などにおける学問研究の自由を意味します。しかしいっそう広く、「国民の真理探究の自由、真実を知る権利、学習権に根ざして、国民すべてに保障される基本的人権の1つ」と把握できます。そうした人権を保障する重要な機関として公立図書館を位置づけることも可能でしょう。

第25条の「健康で文化的な最低限度の生活」のなかに、読みたい本や必要な情報を無料で利用できる環境を含むとすれば、また余暇の有意義な活用を含むとすれば、公立図書館は文化的な生活を支える最低限の要件と考えることができます。なお、図書館法は「レクリエーションに資する」ことを図書館の目的の1つに掲げており、この中に余暇を豊かに楽しむことも含まれるでしょう。

さらに日本国憲法は国民主権を掲げています。的確に参政権、選挙権、被選挙権を行使するには、国民は的確な資料や情報を手にして、さまざまな判断を行う必要があります。そうした政治体制にとって、資料や情報の無料での入手は、政治体制を成立させるための前提であり、それに図書館は関連しています。

アメリカ合衆国憲法と異なり、日本国憲法は第26条で教育を受ける権利を定めていました。この第26条を受けて、教育についての最高の法律が教育基本法です。この法律はもともと1947年に成立しましたが、昨今の教育論議を受けて、2006年12月に全面改正されました。その前文は次のようになっています。

我々日本国民は、たゆまぬ努力によって築いてきた民主的で文化的な国家を更に発展させるとともに、世界の平和と人類の福祉の向上に貢献することを願うものである。

我々は、この理想を実現するため、個人の尊厳を重んじ、真理と正義を希求し、公共の精神を尊び、豊かな人間性と創造性を備えた人間の育成を期するとともに、伝統を継承し、新しい文化の創造を目指す教育を推進する。

ここに、我々は、日本国憲法の精神にのっとり、我が国の未来を切り拓く教育の基本を確立し、その振興を図るため、この法律を制定する。

このように教育基本法は、日本国憲法の教育規定に依拠して、教育の「基本」を定めた法律

## 川崎：法体系上での公立図書館の位置づけと図書館の目的（日米比較）

です。そして、教育基本法第12条で「社会教育」を規定し、次のようになっています。

第12条（社会教育）：個人の要望や社会の要請にこたえ、社会において行われる教育は、国及び地方公共団体によって奨励されなければならない。

2 国及び地方公共団体は、図書館、博物館、公民館その他の社会教育施設の設置、学校の施設の利用、学習の機会及び情報の提供その他の適当な方法によって社会教育の振興に努めなければならない。

基本的に第12条は古い教育基本法の規定と変わりません。この教育基本法を実質化するために、学校教育法と社会教育法が設けられています。すなわち教育を学校教育と社会教育に分け、それらを「生涯学習」という概念で包み込みました。そして学校教育には学校教育法、社会教育には社会教育法を設けているのです。社会教育法の第1条は次のようになっています。

第1条（この法律の目的）：この法律は、教育基本法に則り、社会教育に関する国及び地方公共団体の任務を明らかにすることを目的とする。

そして第2条で社会教育の定義を示しています。すなわち社会教育とは、「学校の教育課程として行われる教育活動を除き、主として青少年及び成人に対して行われる組織的な教育活動」をいいます。こうした教育活動には「レクリエーションの活動を含む」と定められています。このように社会教育を定義したのち、社会教育法第9条は図書館と博物館について次のように定めています。

第9条（図書館及び博物館）：図書館及び博物館は、社会教育のための機関とする。

2 図書館及び博物館に関し必要な事項は、別に法律をもって定める。

この社会教育法を受ける形で、現行の図書館法が存在しています。図書館法は1950年に採択されたものですが、最も最近の改正は1999年です。今回の発表と関連する条項を示しておきます。

第1条（目的）：この法律は、社会教育法に基き、図書館の設置及び運営に関して必要な事項を定め、その健全な発達を図り、もって国民の教育と文化の発展に寄与することを目的とする。

第2条（定義）：この法律において「図書館」とは、図書、記録その他必要な資料を収集し、整理し、保存して、一般公衆の利用に供し、その教養、調査研究、レクリエーション等に資することを目的とする施設で、地方公共団体……の法人が設置するもの（学校に附属する図書館又は図書室を除く。）をいう。

第3条（図書館奉仕）：図書館は、図書館奉仕のため、土地の事情及び一般公衆の希望にそい、更に学校教育を援助し得るように留意し、おおむね左の各号に掲げる事項の実施に努めなければならない。

第4条（司書及び司書補）：図書館に置かれる専門的職員を司書及び司書補と称する。

第10条（設置）：公立図書館の設置に関する事項は、当該図書館を設置する地方公共団体の条例で定めなければならない。

第14条（図書館協議会）：公立図書館に図書館協議会を置くことができる。

第17条（入館料等）：公立図書館は、入館料その他図書館資料の利用に対するいかなる対価

をも徴収してはならない。

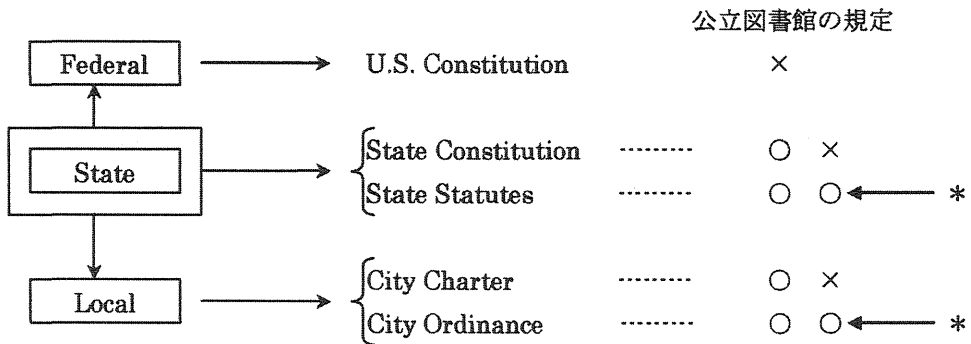
こうした図書館法が、自治体に公立図書館の設置権限を与えると同時に、無料の原則を定めているのです。この図書館法を根拠にして、各自治体は公立図書館を設置する場合、各自治体の議会が図書館条例を採択します。以上が、日本の法体系上での公立図書館の位置づけです。

#### 4. 日米での公立図書館法の法体系上での位置づけの特徴と公立図書館の目的

##### 4.1. 日米での図書館法の法体系上での位置づけの特徴

これまでの報告を図示して、まとめておきます。図1はアメリカの場合です。

図1：図書館法の法体系上での位置づけ：アメリカの場合



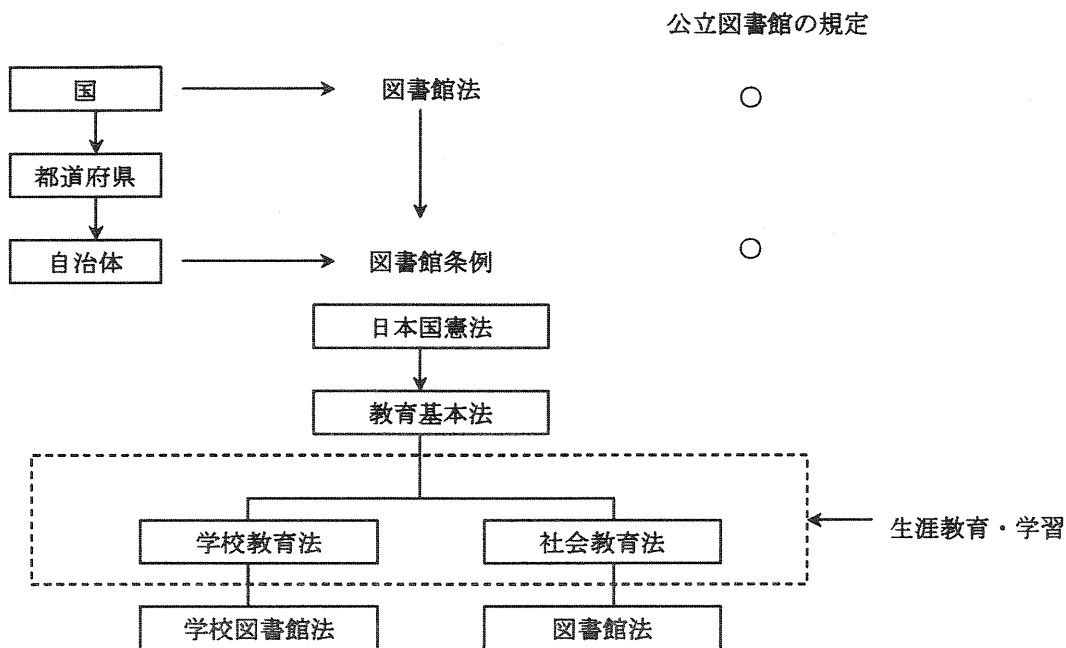
注：\*印のレベルではすべての州および自治体に公立図書館を定める法がある。

アメリカでは州が中心で、そこから上に連邦、下に自治体が位置しています。合衆国憲法には教育や図書館についての規定はありません。アメリカの場合、州の憲法や法律が公立図書館の設置、課税、無料原則を定める基本的な法です。そしてすべての州が公立図書館法を持っています。それに依拠して各自治体は自発的な意志（すなわち住民の意志）にもとづいて、公立図書館を設置します。

続いて、日本の場合を示したのが図2です。



図2：図書館法の法体系上での位置づけ：日本の場合



日本の場合は、国から府県、府県から自治体という並びになります。そして、国の図書館法が公立図書館の設置を定める基本的な法であり、それに依拠して各自治体は自発的な意志（すなわち住民の意志）にもとづいて議会が図書館条例を採択します。そして公立図書館を設置します。

ところでアメリカの場合、公立図書館法は法体系上は単独に位置しています。一方、日本の場合は教育法の体系の中に図書館法が位置づいています。すなわち図2が示すように、日本国憲法の教育条項を受けて、教育についての最上位の教育基本法があります。同法では教育を学校教育と社会教育に分けていました。教育基本法をうけて、制度的な学校教育については学校教育法、社会教育については社会教育法が設けられています。参考までに、学校図書館法は学校教育法の下にある法律です。公立図書館は、社会教育法の枠内に位置づけられ、社会教育法を受けて図書館法が採択されています。

アメリカの州レベルの図書館法、日本の国レベルの図書館法は、いずれも公立図書館の設置を義務としておらず、自治体の発意による自発的な設置を期待しています。すなわち義務法ではなく任意法ということです。

したがって、公立図書館行政の基本的な単位は自治体です。アメリカを例にとると、州も公立図書館の振興に財政的措置を講じていますが、それは州全体の公立図書館をみわたし、弱い部分に補助金を拠出することで、州全域の公立図書館サービスを一定の水準以上に引き上げることを目的にしています。また連邦も公立図書館の振興に財政的措置を講じていますが、これ

は州と州の間の公立図書館サービスの格差を小さくするため、あるいは全国的にみて弱体な部分（例えば貧しい人びとなど）のサービスに資金投入を行うためです。このようにして、全国での公立図書館サービスが高水準になるように施策を講じているのです。

#### 4. 2. 日米での公立図書館の目的

最後に公立図書館の基本的な目的について少し触れておきましょう。アメリカ合衆国憲法修正第1条は言論や出版の自由を規定して、以下のように定めています。

修正第1条（信教、言論、出版、集会の自由、請願権）：合衆国議会は、国教の樹立、または宗教上の行為を自由に行なうことを禁止する法律、言論または出版の自由を制限する法律、……を制定してはならない（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、日本国憲法も第21条で表現の自由、検閲の禁止を定めています。原文は以下のようになっています。

第21条（集会・結社・表現の自由、検閲の禁止、通信の秘密）

1. 集会、結社及び言論、出版その他一切の表現の自由は、これを保障する（Freedom of assembly and association as well as speech, press and all other forms of expression are guaranteed.）。
2. 検閲は、これをしてはならない。通信の秘密は、これを侵してはならない（No censorship shall be maintained, nor shall the secrecy of any means of communication be violated.）。

このように合衆国憲法も日本国憲法も「表現の自由」(freedom of expression) を無条件に認めています。この表現の自由と公立図書館との関係を考えてみます。

表現というのは非常に幅広い概念で、僕たちが着ている服なども表現に入りますし、Tシャツに書かれている文字なども表現です。示威行動（デモ）ももちろん表現です。上海図書館の建物自体が表現といえるでしょう。その場合、公立図書館が扱う表現は、展示会や集会室などの活動もあり、また電子コミュニケーションもありますが、古典的には活字コミュニケーションと考えてよいと思います。

そして日米の公立図書館は、憲法段階の表現の自由を、図書館の目的・使命である活字コミュニケーションに限定して、それを住民に保障する場として設定されています。これがいわゆる知的自由 (intellectual freedom) を保障する場としての公立図書館です。

図示しますと図3のようになります。



