

完善图书馆的法律依据：意义、现状和课题

塩見 昇

(大阪教育大学名誉教授)

概要

首先是对日本的各类图书馆与作为设置图书馆依据的法律之间的关系作一个概观。然后介绍1950年发布的图书馆法的制定过程和特征。当时在图书馆法制定中图书馆有关人员积极参与,强烈希望完善依法设置的图书馆。但是,发布的图书馆法一方面在法律上缺乏制约力,一方面却强有力地体现出重视民意的“民主性”性格。接着,考察对发展图书馆事业来说法律所具有的意义,以及图书馆法发布后半世纪来在公共图书馆的发展中起到什么作用。最后,就目前的想法概略地论述,在图书馆法理念支柱的教育基本法的修订等,现在仍在进行中的教育制度的巨大改革下,图书馆法会受到怎样的影响,今后的动态等。

序言

这次研讨会的统一主题“是图书馆法”,日方的发言,首先由我就有关“图书馆与法、图书馆法制订过程与现状、今后”作概括性发言,然后就由横山道子讲“图书馆法的特征与内容要点”,最后由北克一就著作权等图书馆相关专论法律作汇报。

1. 日本的图书馆制度及其依据的法律体系

日本的许多图书馆均是依据法律设置的。图一表示总的图书馆法律。

国立国会図書館	国会法—国立国会図書館法(1948年)
公共図書館 (公立図書館、私立図書館)	教育基本法—社会教育法—図書館法 (1947) (1949) (1950)
学校図書館	教育基本法—学校教育法(1947)、同法の施行規則—学校図書館法(1953)
大学図書館	教育基本法—学校教育法、同法の施行規則—大学設置基準 (省令,1956)
地方議会図書館	地方自治法 (1947)
点字図書館	社会福祉法—身体障害者福祉法

总的图书馆法律系统当然是有关日本国宪法基本人权规定的各项条款。

这儿提到的各种图书馆中,公共图书馆、学校图书馆和大学图书馆都可以说是关系到以教育方面宪法的教育基本法的理念为基础,是依据社会教育法或者学校教育法设置的。从体系中可以清楚地看出,是作为教育的图书馆(宪法第26条保障的“有接受教育的权利”中更加具体化的教育和学习所必备的环境)来定位的。

公共图书馆有图书馆法,学校图书馆有学校图书馆法这种所谓的个别法,但是作为大学图书馆却没有相应的法律,而是依据文部科学省(相当于中国的文化部和教育部)的省令中大学设置标准要求大学必须设置图书馆的。在学校教育法实施规则(文部科学省令)第一条中规定:“学校为实现该学校的目的必须设置所需的…图书馆或者图书室…”,而学校(包括大学)有义务设置图书馆成制度化要先于学校图书馆法制订。有关这一点,以公共图书馆为对象的图书馆法里,却没有将设置义务明文化。

有关公立图书馆,除了上述的教育法体系中的定位,另外在地方自治法“关于地方教育行政的组织以及运营的法律”(地教行政法)30条中也规定为“教育机构”。

定位为教育机构的公共以及学校和大学的图书馆系统之外,作为图书馆,并且还是日本图书馆组织中最高位置的国立国会图书馆,它是根据国会法—国立国会图书馆法设置的,主要功能是帮助国会立法活动,同时作为为国民服务的主要方式对图书馆的服务也法制化了。

除表中提到的各种图书馆之外,还有法人、研究机构、企业等设置的图书馆(总体称为专业图书馆)、或者私人设置和运营的图书馆以及各种文库。上述的图书馆不应该由国家或者公共机关参与的,当然也就没有相关设置方面的特别法规存在。

除与上面介绍的图书馆直接相关的法律之外,还有近年来、作为正在远离文字现象的对策,推崇国民终身学习和儿童读书,以振兴文字或活字印刷文化为宗旨的法律正在制订。相继发布了终身学习振兴法(1990年)、儿童读书活动推进法(2001年)、文字或活字印刷文化振兴法(2005年)。均含有为达目的,与之相关联的、追求完善和充实图书馆政策的内容。

这次研讨会上将直接涉及的是有关公共图书馆设置依据的《图书馆法》

2. 图书馆法的制定

日本的公共图书馆的设置、工作、管理运营、专职职员等相关的法律的制定,是在1945年战败后社会发生巨变背景下进行的。以前的日本相关教育包括图书馆不是使用法律来规范的,而是不受议会控制的天皇的命令——敕令规定的(1989年公布的图书馆敕令、1921年公布的公立图书馆职员令)。图书馆相关的立法和行政转为全部由国会制定的法律为依据实施的国民主权原则,是与战前和战争中不同的划时代的变化。

今天在这儿没有时间详细地介绍图书馆法制定过程,只能简单概要地讲述。

图书馆法是由美国占领军总司令部民间情报教育局(GHQ/CIE)、文部省以及图书馆相关人员紧密协作制定的法律。图书馆有关人员曾在战前为完善图书馆希望获得法律上强有力的支持,但是直到最后也没有获得实质性的东西。因此他们抓住这次战后的机会,努力实现战前无法实现的理想。以图书馆协会为中心展开的战后初期的图书馆运动,将目标聚焦到一点,集中精力投入到图书馆法的制定中。该运动其实在战败后不久的1946年就已经开始了。

对战后日本的变革来说,需要仰仗和重视教育改革,其中也有对图书馆的作用表现出强烈关心的美国占领军的意向,当时,文部省召开了研究当前公共图书馆问题的有关图书馆人员的会议,1946年6月份制定出“图书馆法规应该规定的事项”,第二年3月份公布了最早的公共图书馆法案。

其后,图书馆有关人员反复与文部省和CIE相关人员协商,制定出许多法案、法

案纲要(详细可参考裏田武夫·小川剛編的『図書館法成立史資料』,日本図書館協会)。其中达成共识的有如下几点:

- ①不将图书馆的目的、作用限定在狭隘的社会教育,必须同时注重文化方面,不将图书馆设置在社会教育行政之下。
- ②所有的地方自治体都有设置的义务
- ③完善以图书馆制度为轴心的图书馆网络
- ④为完善图书馆需要使强有力的国库辅助制度化
- ⑤确立图书馆专业人员的培训制度

但是,这些愿望在1950年制定的图书馆法里面几乎都没有写进去。在现行的图书馆法已经可以说成型的1949年10月的《图书馆法案纲要》中,仅仅是更加强调为国民服务的“图书馆服务”,而对完善图书馆所需的财政负担所需的制约力(约束性)内容几乎缺乏。沿着该基本方针,1950年法制化了。也就是说,有关①在前年制定的社会教育法中规定的“图书馆是社会教育的机构”已成既成事实。②以下完善和振兴图书馆所不可缺的理想条件,CIE认为主要是财政负担过大,而不予认可。当时依靠财政的地方确实是比较大的,但是,从中也能够反映出美国图书馆思想,就是图书馆应该根据国民的意愿为基础发展,而不应该建立依靠国家从上而下的制度。

1950年4月30日公布的图书馆法(第一条)称“本着社会教育法的精神,对图书馆的设置以及运营,制定必要事项,使之健全发展,对国民的教育和文化的发展做出应有贡献是其目的”。图书馆法由3章29条以及附则构成。有关详细内容由下面(发表2)发言的横山介绍。

图书馆法的制定运动虽然付出了诸多的努力,但是其结果却成了被评为“理念高于实质”的法律制定活动。留给作过不懈努力的有关人员的是一种挫折感和不满。对照这个过程,可以得出下面图书馆法制定中看到的特征、意义和留给后来者的课题。

- (1)战后的复兴制定的诸多法律中,民间的专业团体与之关系非常深,它们反复做一些法案、纲要,直到完成法律这种比较罕见的法律制定活动。因此,当理想没有实现时的不满与失望感也相当的强烈。
- (2)在图书馆法里摒弃写入图书馆设置义务、为完善图书馆的国库补助、图书馆专业职员制度化等需要国家财政性负担并具有很大约束力的条文,代之的条文是通过反映基于“土地现状、一般公众希望”的“图书馆服务”和图书馆运营中居民的需求、免费公开等国民主权、地方自治的原理,使重视民主理念内容立法化。
- (3)强有力的法律约束力来促进完善图书馆制度的愿望受挫折后,如何将崇高的理念部分通过实践使之具体化是图书馆法完成后留下的重大课题。但是,要使图书馆有关人员接受并且理解这一点,是需要相当长的一段时间。

3. 法律依据所具有的含义

为了推动某项事业,强有力的财政保障性约束力的法律依据是必须的,其存在的有效性也是不言自明的。为此,就要有为达到目标完成课题而展开法律的制定活动。图书馆法也不例外。但是,法律中明记的事,应该是对有关项目 and 目标的某种程度的社会共识。要想使其具体化,需要有培植支持这种事业有效而又带公益性的社会性土

壤是很重要的。当这种社会性土壤还很不充分时，就通过以法律为后盾的强权发动，强势统治来开辟道路。反过来，当国民的期待达成广泛性共识时，既可以成为制定法律的切入口，同时也可以成为桥头堡，法律的内容日益丰富。

图书馆也是公共“设施”之一，设施的原意是“设置布施”的意思。既是单方面给与的含义，又是为市民各自生活和学习所需而建造的东西。制定图书馆法之际，文部省社会教育局局长在他解说《图书馆法》的著作中（西崎惠著羽田书店1950年出版）如此论述道：

“本来图书馆工作是根据国民的自由创意，同时敏感地接受到时代变迁而进行的。但是，在完成图书馆工作的基本条件里…法律事项存有很大比重。而图书馆法的目的就是要对有关事项作出规定，明确表现呼应新时代的图书馆生存状况。”

上述论调就证明，缺乏约束力的图书馆法只能期待后者的展开，为此，就需要条文里明确写进行政上最低限度的事项。是否能如此利用图书馆法，只能待以后的图书馆工作开展和国民的共识了。

4. 图书馆法是如何发挥作用的

下面来看看制定的图书馆法在过去的半个世纪中，对日本完善和充实公共图书馆发挥了怎样的作用的呢。我把它分成4个时期来谈谈图书馆界如何看待和运用图书馆法，

（1）图书馆法需修改时期

对图书馆法的出笼有挫折感的图书馆界的领导层来说，他们意识到，当前燃眉之急的课题是，与其使“软弱的”图书馆法带有约束力，还不如改成“强有力的”法律更有效。在1950年代期间，围绕图书馆法的修改草案的制定以及内容，引起了是非之争。经过这次是非之争，图书馆界完成了世代交替。

（2）图书馆法要保护时期

到了60年代，旨在修改图书馆法的行动偃旗息鼓，转而探索如何使“图书馆服务”获得实质性进展。市民对图书馆的需求作为运动在各地展开，在这种情况下，根据图书馆法的理念追求创建“市民的图书馆”，带来了许多成果。

到了70年代初，在文部省里出现了探求全面修订社会教育法的动态，其中甚至还传出将图书馆法归并到社会教育总法的设想，因此图书馆界觉得危机感四起，需要保卫图书馆法。1971年5月份日本图书馆协会在全国大会中决定将图书馆法颁布的4月30日定为“图书馆纪念日”，那一年正是危机感最厉害的时期。

（3）图书馆法作为实践课题时期

1970年代后，从居民自治的观点出发，将推进带有政策性图书馆运动课题化之际，已经强烈地意识到图书馆法应该从“保卫”的对象积极地过渡到作为“实现理念”的实践依据来对待。这种观点几乎可以说一直延续至今。

到了80年代初更加明显，以所有种类的图书馆为对象要求国家制定图书馆政策的图书馆事业基本法设想得不到支持也是这潮流的一部分。

（4）超越条例时期

在以市场原理、财政收紧、职工雇佣流动化等条件下，在图书馆建设中寒潮袭来的当前，维护约束力缺乏的“软弱的”图书馆法的理念、制定促进超越条例的

图书馆建设依据已成为当代的课题。

并且,在依据图书馆法的国家振兴图书馆事业中,地方自治政府在建造图书馆之际,当满足法律制定的最低标准主要条件时,有一项可以资助一部分经费的制度。图书馆法实施至今,约有4成的图书馆使用了这条规定。虽然认为补助金金额不够,但是这条政策在完善图书馆上起到了一定的作用。即使这条补助金制度,1997年后作为行政财政的改革,这项政策也被废除,现在已不复存在了。

5. 受教育基本法修订影响

既是图书馆法的平台,又是以公共图书馆为主的大学图书馆、学校图书馆法制基础的教育基本法在2006年12月作了修订,这次修订的教育基本法甚至被评为成了一个全新的法律了。有关“修订内容的评价,日本的整个社会舆论一分为二,它的修订版在国会被强行通过。我们正热切关注着,该修订后的教育基本法对社会教育法——图书馆法带来怎样的影响,并对今后充实和完善图书馆会带来怎样的变化。

这次对于这个问题无法进一步展开,但是,可以对能够想象到的极其基本的问题点谈一点看法。

这次教育基本法的修订是与现政权欲修改宪法的强烈态度相关联的,显示出国家想要强烈参与教育的实质和教育的行政,这种倾向性日益加强。在这里附带说一下,该政策的出台正是政府欲在教育世界里引进市场原理和竞争原理之故。伴随这种变化,首先在学校教育领域里日益明显化,对社会教育以及图书馆领域还有待今后的发展。可是,当进入到图书馆法范畴的话,就会有以下一些变化。

- 国家参与教育将日益加强,而教育中所需经费的公共负担会日益减少,在众多交给市场政策的引导下,教育环境,包括图书馆条件的完善等的公共责任和国家的保障将日益减少吧。在废除为完善公立图书馆的国库补助,那些作为补助主要条件而制定的包括馆长的馆员资格条件等最低标准,在“放宽制约”的大义名分下被废除,1999年的图书馆法修订,正是国家这一连串政策的急先锋。
- 在新教育基本法中新制定的“振兴教育基本计划”的计划里,图书馆是作为振兴社会教育,或者完善终身学习的条件之一,图书馆应有状态会被研究的吧。但是只要以上述政策为基础,依据市场原理来进行图书馆建设的话,将更加促使公立图书馆民营化和经营外包的吧。
- 因为“终身学习”已经明确写进了新的基本法第3条里,以前在教育法体系中始终是一种模糊存在的终身学习振兴法的定位将发生变化。这也涉及到教育基本法——社会教育法——图书馆法的关系。图书馆的定位方面可以说在一个侧面强化了终身学习的机构,同时也会招致与教育新关系的论证吧。
- 市场原理的进一步渗透,必将会与图书馆法第17条规定的免费公开的原理相矛盾,同时这种偏离将明显化,可以想象到的是第17条的修改一定会成为争论的焦点。

即使撇开图书馆法第17条的免费原则条款,那总体上缺乏约束力的图书馆法,在某种意义上来说在现代潮流中也还是“模范的”法律。作为以民意为基础无限展开的法律依据如何使用其“软弱”,是图书馆法和日本图书馆工作当前的课题。