

日本图书馆法概论：主要内容与论点

横山 道子

(神奈川県立図書館)

概要

本报告将对图书馆法做一个概述。作为前提先讲明图书馆相关法规（相关第1条），法制与图书馆现场的关联（相关第10条）之后，再来看看图书馆法的具体内容。提示图书馆的定义（第2条）、图书馆服务（第3.8.9条）、图书馆员工（第4.5.6.13条）、图书馆协议会（第14.15.16条）、免费原则（第17条）、“最低基准”和“理想的基准”（第18.20.23条-被删除条文和旧条文也作为参考）、私立图书馆（第25~28条）、“与图书馆同类的设施”（第29条）有关条文的重点以及论点，考虑现代日本的公共图书馆和图书馆法的课题。

前言

这次就有关日本图书馆法的主要内容以及论点向大家作一个汇报。

1.1 图书馆法和各种法规

作为前提，首先需要在这里申明的就是图书馆相关的法规不仅仅是图书馆法。日本的公立图书馆在教育基本法里被定为“社会教育设施”，在相关的地方教育行政的组织以及运营的法律中被定为“教育机构”，在地方自治法中被定为“公共设施”。因此，其基本性质就不能仅用图书馆法来解释了，而必须与日本的“社会教育”、“教育”、“公共”相联系起来看待。

例如，2006年12月22日成为新法律的教育基本法中“教育”就与旧的教育基本法的意思不同。即使是有关社会教育的定义，在同法的第12条中解释说“为响应个人的期待和社会的需求，在社会上举办的教育”。但是这个“社会的需求”究竟是什么呢？同法这个条文与新设的“家庭教育”和“终身学习”之间的关系究竟怎样呢？等等，包括了许多论点。另外，2003年起，地方自治法制定的有关指定管理者制度（公共设施可以由地方公共团体指定的团体来管理的内容）给了日本图书馆生存现状很大的影响。

1.2 法律与现场

接着作为第2前提，用我工作所在地神奈川县实例来看法律与图书馆现场是如何关联的。

图书馆法显示出有关日本公共图书馆的基本想法及其发展所必需完善的方向性。例如图书馆法第2条是对“图书馆”的定义，第10条规定依据条例来设置。于是，“神奈川县立图书馆条例”第1条作为“依据图书馆法设立的县立图书馆”，规定了县立图书馆的名称、位置以及目的。又有“关于这个条例的实施所需的事项，由教育委员会条例制定”。于是，作为教育委员会条例比如“有关神奈川县立的图书馆使用等的条

例”规定“有关这个条例的实施所需事项由神奈川县教育委员会教育长制定”。于是,就以神奈川县教育委员会长的训令形式,发布了“有关神奈川县立图书馆的使用等的条例实施章程”,其中第1条有关神奈川县立图书馆的使用等的条例的一部分权限由教育长委托给馆长。受此委托,馆长制定诸如“有关神奈川县立图书馆资料的使用限制措施的纲要”以及“处理事务要领”等具体的顺序等。图书馆就是依据这些条例开展业务的。

当然这不过是一个例子。总之,图书馆业务就像从图书馆法这个树干向树枝树叶延伸一样往前发展。假如要认真考虑开什么花的话,就必须关心作为这棵树的枝、叶、树干的各项法规以及支撑树木作为根系的思想、理念。

2. 图书馆法概要

2.1 图书馆法的结构以及图书馆法中的“图书馆”

图书馆法由“第一章 总则”、“第2章 公立图书馆”、“第3章 私立图书馆”这三章构成。1950年发布时是29条,其后有了一些变化,考虑到与其他法律的统一性删除了7条,又修改了一部分条目。这里根据需要,一方面谈一下一开始制定的法律条目,一方面简要地综述现行图书馆法的主要内容。

日本的图书馆法通过设置者和设施的目的来限定其对象。“以收集、整理、保存图书、载体及其他所需的资料,提供一般公众使用,帮助提高修养、调查研究和娱乐等为目的”,地方公共团体、法人等设置的设施中除学校图书馆之外,也就是说公共图书馆是日本图书馆法的对象。地方公共团体设置的设施,就是公立的公共图书馆。法人等设置的是私立公共图书馆。有关私立图书馆的设置,由日本红十字会或者通过民法第34条所规定的法人即是“学术、技艺、慈善、祭祀、宗教及其他有关公益性质的社团或财团,不以盈利为目的的组织”并限于“主务官厅许可”的设施。

不过,在图书馆法里没有对名称垄断的规定,也就是说,必须注意,该法没有规定不根据图书馆法设置的设施不能称为“图书馆”的条文。

2.2 图书馆服务

在第3条“图书馆服务”中重要的是将法律制定前的日本图书馆理想的状态转换成“服务”的精神后明确表示,以及各类型图书馆服务使用例示形式来表达。即这个条目欲使大家认识图书馆与读者新的关系,通过服务的例示来创造出对应社会变化拓宽服务的契机。在开展服务时,应该注重“根据当地的情况以及一般公众的希望,能进一步帮助学校教育”,这一点在今天仍然是重要的,它一如既往地表现着基本的方向性。

为了促进图书馆服务工作,第8条“协作的要求”规定都道府县教育委员会可以要求市町村教育委员会协作。是增强构建综合目录和互借系统等图书馆基础工作的业务依据规定。并且,在第9条“收集官方出版物”中规定,政府应将官报等提供给都道府县立图书馆,国家和地方公共团体机构应该应公立图书馆的要求将其出版物无偿提供。最近,虽然官方机构多数在网页上公开了自己的信息,对这些信息的收集、整理、流通以及保存也正在被议论。但是,印刷出版物因为比较稳定,所以其重要性丝毫也没有减少。

2.3 职工

从第4条到第6条规定了“司书(中国的馆员)”以及“司书辅(馆员助理)”的名称、资格、培训方法。具体的课目等由文部科学省令制定。但是有关课目内容却议论很多,他们纷纷指出假如与欧美各国相比较,日本的司书资格太容易获得,这与社会认知度低相关联的。反映出图书馆法制定时培训机构不足以及职工的状况,相关图书馆员工的规定不充分,图书馆有关人员基本上都认同。但是另一方面,图书馆相关人员以外对这个问题却不一定意识到,意识的隔阂变得非常之大。

图书馆法第13条是“公立图书馆要有馆长以及设置该图书馆的地方公共团体的教育委员会认为需要的专职员工、事务员、技术员”。这是为了让每个自治政府都配置所需数量的专业馆员而定的。但是,也可以解释为教育委员会认为不需要时,就可以不安置专业馆员。这样,根本就不能保障合适的馆员人数。为了安排图书馆工作人员,是否录用有资格者,作为管理人事的所谓“司书的录用”是由地方自治政府的人事政策决定。按人口比例安排的职工数量、有专业资格者的比例、正规员工的比例等,各个地方自治政府之间的差异是很大的。甚至有的图书馆的馆长也只是兼取的。2004年文部科学省在回答有关指定管理者制度时表示,馆长即使不具备公务员资格也可以的看法,引起的很大的反响。

第13条第2项是表示馆长作用的规定,但是没有必要条件。第13条第3条款曾作为交付国库补助金的图书馆必要条件之一的内容,规定馆长需要有司书专业资格,而且还要有作为司书工作的年限。1999年7月份,通过“有关完善为实行推进地方分权相关法律等的法律”废除了国库补助制度,有关馆长的必要条件就没有了法律的规定。虽然也有地方自治政府对所设置的图书馆的馆长在条例中规定必要的条件,但是那只是少数而已。

战后日本的教育行政制度的构建是通过“专家的指导和外行的统治”之间紧张关系来完善合适条件这一理念下进行的。从这点上也可以看出专家集团在发挥专家作用上显示出他的存在感是非常重要的。

2.4 图书馆协议会

有关“外行的统治”,图书馆法从第14条到第16条都是关于“图书馆协议会”的规定。在图书馆法制定过程中,有一段时期曾设想成立的图书馆委员会,要像教育委员会那样起行政委员会的作用,但是,最终法制化的却是“应馆长咨询的机构”、“可以对馆长提意见的机构”。

图书馆协议会“可以为公立图书馆而设置”。为什么要“公立”呢,那是根据协议会的宗旨为在公家的设施里反映出纳税人和主权人的意志。协议会不是必须设置的,设置与否取决于当地自治政府的判断(现状由国立教育政策研究所社会教育实践研究中心在2003年进行的实况调查中清楚反映出,设置图书馆协议会的地方自治政府的比例,都道府县级的是82.6%,市区町村是71.4%)。协议会委员由教育委员会从学校教育或社会教育有关人员以及有识之士中挑选后任命。“有识之士”是可以广泛解释的文章用语。当初图书馆法细致规定的“是由设置该图书馆的地方公共团体管辖范围内开设的学校推荐的该学校的代表”,也在1999年被废除了,因此委员的构筑其自由度非常高。任命权在教育委员会,设置、定员、任期等由设置的地方自治政府条例规定。地方自治政府议会需考虑总体机构的平衡,比如在政府机关瘦身化课题中,提出

关闭附属机构方针时,图书馆协议会有时就会成为废除的对象。这时,图书馆就有必要来考虑如何反映当地居民的民意。如果图书馆独自组建类似于协议会那样的组织,会议得出的结论想要获得与图书馆协议会对政府建议的意见起同样效果,那简直比登天还难。相反,具有法律依据,用条例来设置的图书馆协议会,运用得当的话,不单成为对馆长提意见的机构,它的建议以及对馆长提的意见,还可以作为权威性意见,成为向图书馆外部以及教育委员会外部发声音的机构。

但是,刚过去不久所做的调查,协议会举办会议的次数是平均每年只有2次。从1998年到这次调查时为止,协议会提出的建议,都道府县的只占28.9%,市区町村只有15.3%。可以说日本公立图书馆协议会活动的空间余地还很大。

2.5 免费原则

图书馆法第17条规定“公立图书馆不得收取进馆费以及对使用图书馆的资料收取对应的任何费用”。战前,在日本进图书馆或者阅览收取费用是相当普遍的。当初参加图书馆法制定的日本方面的有关人员认为单靠公费已经无法维持图书馆的运营,可是占领军和民间情报教育局认为,要使全体国民不管经济状况如何,都可以自由获取信息,帮助各自作出判断,实现民主的国家,公立的公共图书馆免费使用是非常必要的。当时双方的争论观点相互平行,最终,还是以反映美国方面自由公共图书馆的想法形式作为法制。日本国宪法第21条规定保障公民的集会、结社、出版以及言论等的自由表现。在国民主权的国家,国政的最终决定权归国民所有。但是,要行使最终决定权,作为前提条件,需要有充分的信息。公立图书馆就是应该提供这些信息的单位之一,“不得收取任何对应费用”的依据就在这里。

但是,随着时代的变化,“入馆费以及使用其它图书馆资料”的解释复杂起来。比如:“复制服务”收取对应的费用是普遍的。会议室的使用费,还有收取互借所需邮寄费等的图书馆。还有认为要想实施高成本的服务时,免费原则将成为一道障碍。这些背景后面有图书馆苦于资源匮乏的实际情况。实际上背后更大的原因是整个国家欲引进市场竞争原理这一方向性问题。当前,出现官方与民间竞争、或者“官方”中有国家与地方的职责分工问题,单单使用图书馆法第17条条文已经不能够解释清楚了。鉴于教育机关带来的外部经济性、“公共性”的争论等,这个规定所具有的意思内涵需要重新认识了。

2.6 两个基准(理想的基准和最低基准)

图书馆法第18条规定由内阁大臣对公立图书馆的实施及运营制定理想的基准然后公布。但是“理想的基准”实际上公示是在2001年7月份,是在图书馆法制定51年以后才出现的。1998年9月的终身学习审议会在“有关对应社会变化的今后社会教育行政的理想状态”报告中,提出有必要讨论图书馆法第18条规定的基准。终身学习审议会社会教育分科审议会规划部会图书馆专业委员会从同年10月份起反复调查和研究,于2000年12月提出了成熟的方案,第二年7月份由文部科学省公示。过去也曾经几次制定过基准,但最终都没有公布,现在总算实现了实施图书馆法的规定。这个基准分成总则、市町村立图书馆、都道府县立图书馆三大部分,并分别制定了应该实施的事项。基本上是以“公立图书馆”为对象制定的。是与设置公立图书馆的都道府县以及市区町村的财政当局交涉后才成立的基准。不过,也有一部分是针对以设置者等为对

象的描述,因此在基准的解释上有必要注意。比如;基准描述说,“都道府县”需发展都道府县立图书馆,对市区町村立图书馆的设置以及运营提供指导和提出建议等;“教育委员会”需努力录用专业人员同时改善他们的待遇,为提高他们的能力实施人事交流。

图书馆法也曾经制定有要获得国库补助的“最低基准”。考虑到设置以及运营公立图书馆所需的经费全靠当地公共团体负担有一定的难度,所以就计划用国库补助这种形式作为重要的财源的制度,图书馆法从第19条到第23条就是规定了由文部省令这种形式来实施补助金发放的“公立图书馆的设置以及运营的最低基准”。

当图书馆符合这个最低基准,或者符合图书馆法第13条第3项规定的馆长所需条件,经内阁大臣审核后给付国库补助金。但是,在重新审视国家与地方关系中,国库补助制度被认为不符合地方分权的推进,“公立社会教育设施完善费补助金(图书馆建设补助金)”也因为图书馆的设置率已经超过国家保证实施的最低水平,所以在1998年度末予以停止,这些条款失去了存在的意义。在1999年7月份被删除,同时又修订了图书馆法的相关条目。现在,在第20条规定“在预算范围内”“能够”补助。第23条规定了需要返还国库。

国库补助制度曾对提高日本公立图书馆的设置比例起到一定的作用。但是,另一方面,只因为获得补助金的“最低基准”实效性比较强,人人都关注了这方面,而忽视了“理想的基准”的意义。现在,如何读取公布的基准的实质性,成了图书馆在日本社会健全发展的重大课题。

2.7 私立图书馆

图书馆法第25条是规定都道府县教育委员会与私立图书馆之间的关系。都道府县教委可以对私立图书馆“要求提出制作指导资料以及调查研究所需的报告”。应私立图书馆的“要求”“可以给予专业性、技术性的指导和建议”。

第26条是规定国家和地方公共团体之间的关系。“不得对私立图书馆事业加以干涉,或者不得给设置图书馆的法人补助金”。战后日本的教育行政对私立机构以“不支持、不控制”为基本原则。图书馆法对私立图书馆的规定也伴随着社会教育行政的团体主义向设施主义转换,而依靠这个引进的原则。

不过,以后在1975年公布的振兴私立学校助成法中对私立学校,变成了“支持而不控制”,在1959年修订的社会教育法中,对有关社会教育相关团体,删除了禁止支付补助金的规定。这些更改引起了不少的议论,认为该项法规与对“不属于公家控制的慈善、教育或者爱心事业”禁止公家支出的日本国宪法第89条相抵触。虽有各种议论,但是,由于在判例中,通过对“公家控制”等原因的解释,而判决其符合宪法。

但是私立图书馆一开始就没有补助制度。因此为了维持图书馆运营而筹集所需资金,图书馆法第28条规定,私立图书馆可以收取入馆费。

2.8 与图书馆相同的设施

最后,是第29条关于不是图书馆法中提及的“图书馆”设施相关条目的说明。第29条无论谁都可以设置“与图书馆类似的设施”的规定,充分体现出名称的独一无二性和严格限制设置类似设施的规定不适合日本图书馆的发展。实际上,许多作为图书馆发展至今的,正是因为应对缩小“私立图书馆”范围的结果,使其变得不是图书馆

法意义上的“图书馆”了。

但是,1980年代以后,图书馆法制定时想象不到的,竟然出现了不以图书馆法为依据的公共图书馆那样的图书馆。公共图书馆依据图书馆法设置在体现日本国宪法——教育基本法——社会教育法相关联的理念上非常重要。而且,有着与诸如著作权法等其他法律的关系上非常实际性意义。尽管如此,产生了只能看作为脱离图书馆法宗旨的“与图书馆类似单位”的公共图书馆这一事实,使我们不得不重新审视现代图书馆法的存在意义。

3. 作为结语

教育基本法被全面修订后,作为教育机构的图书馆该具有怎样的功能呢?今后的社会教育相关法规会怎样修改呢?日本的公共图书馆正迎来了重大的局面。图书馆法应该在日本能起到指明今后图书馆该如何生存的树干的作用。我认为,必须努力工作使其开花,经过不断的实践,以图书馆的发展史为基础,展望未来,培育出根基不烂的粗壮的树干。