

I 論文題名

公立図書館の今日的課題に関する一考察

—図書館の無料原則と著作者の権利をめぐる—

II 論文の構成

本稿の構成は以下の通りである。本稿は、序及び4部構成から成る。その4部とは、第一部「国民の知る自由と図書館」、第二部「パブリック・ライブラリー要件と図書館制度の関係」、第三部「図書館の無料原則が及ぼす今日的課題とその調整の考え方」及び第四部「図書館の無料原則と著作者の権利との調整方法の検討及び提案」である。

序

第一部 国民の知る自由と図書館

第1章 国民の知る自由と社会的装置及び権利

第1節 国民の知る自由

第2節 知る権利及び知る自由を確保する社会的装置及び権利

第2章 国民の知る自由を担保する図書館の装置（1）図書館の自由

第1節 図書館の装置

第2節 図書館の自由とは何か

第3節 アメリカ合衆国の図書館の知的自由宣言

第4節 日本の図書館の自由の成立

第5節 日本の図書館の自由の法的意義

第6節 図書館利用の権利性と著作者の権利

第3章 国民の知る自由を担保する図書館の装置（2）パブリック・ライブラリー要件

第1節 アメリカ合衆国に誕生したパブリック・ライブラリー要件

第2節 日本におけるパブリック・ライブラリー要件の継授

第二部 パブリック・ライブラリー要件と図書館制度の関係

第1章 パブリック・ライブラリー要件の「法的根拠を持つ」

第2章 パブリック・ライブラリー要件の「公費支弁」と「公開性」

第1節 国の政策

第2節 地方公共団体が有する設置と運営

第3節 日本・英国・アメリカ合衆国の図書館の役割の比較

第3章 パブリック・ライブラリー要件の「すべての住民を対象にする」

第1節 英国の「すべての住民を対象にする」サービス

第2節 アメリカ合衆国の「すべての住民を対象にする」サービス

第3節 日本の1960年代から1970年代の取り組み

第4章 パブリック・ライブラリー要件の「無料原則」

第1節 アメリカ合衆国と英国の無料原則の由来と法的根拠

第2節 「ユネスコ公共図書館宣言」の無料原則と各国の対応

第5章 日本の無料原則と図書館資料

第1節 無料原則と図書館資料

第2節 図書館資料の範囲

第6章 ドイツ連邦共和国とオランダの「法的根拠を持つ」の実態と課金制度

第1節 ドイツ連邦共和国

第2節 オランダ

第3節 ドイツ連邦共和国とオランダの課題とその検討

第三部 図書館の無料原則が及ぼす今日的課題とその調整の考え方

第1章 図書館の無料原則が及ぼす今日的課題

第1節 図書館の無料原則と著作者の貸与権との調整

第2節 公設民営の図書館の出現

第3節 図書館の役割の変化（社会教育から生涯学習）：公費支弁から受益者負担への転換

第4節 アメリカ合衆国・英国・日本の図書館サービス「無料」の範囲

第5節 第1と第4の課題における調整の必要性

第2章 図書館の無料原則が及ぼす今日的課題に関する問題の所在と調整の考え方

第1節 今日的課題に関する問題の所在

第2節 図書館の無料原則と著作者の権利との調整の考え方

第四部 図書館の無料原則と著作者の権利との調整方法の検討及び提案

第1章 公立図書館での図書貸出に関する権利の創設

第1節 92年 EC 閣僚理事会指令による貸出権の規定

第2節 貸出権の創設

第2章 損失部分への補填：公貸権制度という調整方法

第1節 英国の公貸権制度

第2節 各国の公貸権制度

第3節 日本の文化審議会著作権分科会での公貸権の取扱

第4節 アメリカ合衆国の公貸権制度の論議

第5節 アメリカ合衆国が公貸権制度を導入しなかった理由

第3章 調整方法の提案

第1節 提案に至る理由

第2節 調整方法の提案と今後の課題

III 各章の内容

第一部「国民の知る自由と図書館」

第一部は、国民の知る自由とそれを確保するための社会的装置としての図書館とその他の社会的装置との違いを示し、さらに国民の知る自由を担保するために図書館に求められた2つの装置、すなわち図書館の自由とパブリック・ライブラリーの要件について、明らかにするために論じている。

第1章では、第1節で国民の知る自由という考え方や、知る自由を確保するための社会的装置及び権利の位置付けを示す。知る自由が民主制に貢献するものとして、情報公開制度及び検閲と通信の秘密を挙げ、人格的発展に貢献するものとして、教育を受ける権利及び成人の生涯教育と図書館を挙げている。第2節では、それらの社会的装置及び権利（Ⅰ情報公開制度・情報公開請求権、Ⅱ通信の秘密・検閲の禁止、Ⅲ教育を受ける権利及び成人の生涯教育制度、Ⅳ図書館）を概観する。本稿ではその中でも、図書館を重視し、日本法の個別法における図書館の位置付けについて検討している。図書館に関する単独法である図書館法以外でも、図書館法の貸出と関係のある著作権法の規定との関係や地方自治法の規定、学校及び大学図書館に関する諸法律についても検討の対象としている。

第2章及び第3章で、国民の知る自由を保障するための図書館に求められてきた2つの装置を挙げる。その装置とは図書館の自由及びパブリック・ライブラリー要件であるが、図書館の自由について第2章で、パブリック・ライブラリー要件について第3章で検討している。

第2章では、第1節で国民の知る自由を担保するための図書館に求められてきた要素として、アメリカ法を母法とする「図書館の自由」と「パブリック・ライブラリー要件」があることを説明し、第2節で日本の図書館の自由を概観する。第3節でアメリカ合衆国で図書館の自由宣言が成立した過程及び図書館の蔵書を巡る検閲問題に関する憲法判例を検討し、図書館の権利宣言の問題点を探る。第4節でアメリカ合衆国の図書館自由宣言を参考にした日本の「図書館の自由」思想の導入過程とその定着課程について検討している。第5節では日本の図書館の自由の法的意義について、図書館の自由と知る自由との関係、図書館の自由自体の法律構造、住民の図書館利用の権利性の3面から検討する。第6節では住民の図書館利用の権利性と著作者の権利について検討している。

第3章では、アメリカ合衆国に誕生した図書館の要件であるパブリック・ライブラリー要件について検討している。第1節では、その母国であるアメリカ合衆国に着目し、その成立（1852年のボストン公立図書館設立の際の「1852年報告」に見られる条件）、発展（ア

アメリカ合衆国教育局（U.S. Bureau of Education）が公表した『1876年報告』におけるパブリック・ライブラリーの新しい定義。この定義には「州法の下で設立され」が加わえられたため、「法的根拠」が新たな要件となった）、さらに「ユネスコ公共図書館宣言」の公立図書館設立の条件（4要件）への展開について分析する。第2節では、パブリック・ライブラリーの日本への継授について、明治時期に制定された図書館令の時代と現行法の図書館法の時代とを比較し、現行の公立図書館の理解の基礎を提示している。

第二部「パブリック・ライブラリー要件と図書館制度の関係」

第一部で論じられたように、日本の図書館法は、公立図書館について「パブリック・ライブラリー要件」を充足するように制度を設計していることから、その全体像を示すことが第二部の役割である。第1章から第5章までは、各パブリック・ライブラリーの要件に対する日本の図書館制度での対応を検討し、アメリカ合衆国びに英国との比較を行う。第6章は、パブリック・ライブラリー要件に基づかない図書館制度を取っているドイツ連邦共和国とオランダについて、参考のために紹介する。

第1章では、パブリック・ライブラリー要件の「法的根拠を持つ」について、日本の図書館制度における日本法との関係を扱う。

第2章では、パブリック・ライブラリー要件の「公費支弁」と「公開性」について検討する。第1節と第2節で、図書館に対する国と地方公共団体の「公費支弁」と「公開性」について、図書館への日本の国の政策及び地方公共団体が有する図書館の設置と運営について検討する。第3節で、図書館の役割を「公開性」と考え、日英米間での比較を行う。

第3章では、利用者にとっての「公開性」、つまり「すべての住民を対象にする」について英国・米国・日本について比較する。第1節ですべての住民を対象とする英国の図書館サービスのあり方について扱っている。利用者にとっての図書館の公開性とは、全域サービス（図書館数と図書館設置率の向上を目指すこと）及び弱者へのサービス（「アウトリーチ」サービス）であるが、それらについて検討する。第2節で、アメリカ合衆国の全域サービス及び公立図書館設置・運営に関する連邦法の変遷並びに「不利な条件下の人々」へのサービスの取り組みについて検討する。第3節で日本の図書館振興策について扱う。最初に前提となる国の政策について扱い、1960年代から1970年代の全域サービスの取り組みを示す。図書館振興についてはそれまで図書館界が中心になって進めてきたが、1970年代になると、図書館振興策を実施する地方公共団体が出現してきた。さらに1970年代には弱者へのサービスとして障害者サービスが市民権を得るようになってきた。最後に英米の取り組みを参考にして、日本の図書館振興策の目標と問題について検討する。

第4章では、パブリック・ライブラリー要件の「無料原則」について、米国・英国・日本のそれぞれのあり方について比較検討し、「無料原則」の国際的な基準として「ユネスコ公共図書館宣言」について概観するものである。第1節で無料原則の由来と法的根拠について、アメリカ合衆国と英国について概観し、両国の無料原則の由来と法制度の相違につ

いて比較している。第2節では1949年に発表され、その後の改訂を経た1994年の「ユネスコ公共図書館宣言」の無料原則と、「ユネスコ公共図書館宣言」の無料原則の各国での受容状況について検討している。

第5章では、日本の無料原則と図書館資料のあり方について論じている。第1節で日本の無料原則の形成過程を踏まえ、図書館法上無料となる図書館資料の利用について、解釈上の定義と範囲設定を行っている。第2節では、この定義と範囲設定を前提として、情報の電子化により図書館で採用されるようになってきた電子書籍と1998年の文部科学省の生涯学習審議会の報告で「図書館の資料外」とされたオンライン・データベース等の利用について検討をする。この点に係る個別の提言として、今後、定義や範囲設定の変更が検討される必要について指摘している。

第6章では、ドイツ連邦共和国とオランダの図書館法の有無と図書館サービス利用の課金制度について概観する。この2つの要素は、パブリック・ライブラリーの要件である。第1節ではドイツ連邦共和国について扱う。ドイツ連邦共和国の図書館は州の所管であるため、図書館法は州の議会により制定される。しかし図書館法を成立させているのは、ドイツ連邦共和国ではまだ3州しか存在していない。図書館サービスは、州毎に行われているが、「18歳以下の子供には無料」でサービスを提供している州が多い。18歳以上の成人については、課金する州が多い。利用料金は図書館の運営費に充当されている。第2節ではオランダを扱っているが、状況はドイツ連邦共和国とほぼ同じである。オランダは国として図書館法を有していたが、1975年の図書館法は廃止され、その後図書館法は制定されていない。図書館サービスの利用料の徴収について伝統的に行ってきたため、地方当局からの資金の不足分(約20%)のうち15%について成人の利用者から利用料を徴収している。子供については利用料は無料となっている。第3節で、両国の事例をもとに、第三部以下の比較検討課題としている。

第三部「図書館の無料原則が及ぼす今日的課題とその調整の考え方」

第三部では、第1章で4つの新しく浮上してきた課題を示した上で、第2章で絞り込みを行っている。第2章で第1の課題「図書館の無料原則と著作者との調整」を本稿が解決すべき問題と考え、その調整の考え方を検討する。

第1章では、4つの課題を取り上げるが、第1節で「無料原則」と著作者の権利(貸与権)との調整を取り上げ、その調整方法について検討する。まず、貸与権が存在していなかった時代の公立図書館と貸本屋の関係の分析から出発して、公立図書館が図書館振興策などの政策により貸出サービスの促進を行うようになった状況及び2000年初頭における公立図書館が「無料貸本屋」になっているのではないかという論議などを示している。

貸与権は1984年に創設されたが、書籍は貸与権の運用ができないとして適用を見送った。しかし図書館法上の図書館貸出サービスの無料を維持するために、貸与権を制限する規定が著作権法に創設されているという法構造の下において、本稿では図書館と図書館資料提

供者である著作者との間に新たな関係が生じてきたことに着目する。さらに図書館資料と著作者の属性及びその関係を概観し、公立図書館が貸出サービス偏重の方針を取ったことの弊害を指摘する。

第2節では、第2の課題「公設民営の図書館の出現」に関する課題を概観する。公立図書館は、図書館法を根拠として設置されるものであるが、地方自治法上は「公の施設」として位置付けられる。問題は、2つの法の適用関係にあるが、これまでは前者を后者の特別法として位置付け、図書館は専ら前者の規律下に置くとの解釈が一般であった。地方公共団体の経済力の低下等を背景として、図書館を地方自治法の「公の施設」とし、この管理を民間の指定管理者による「公設民営」の図書館が稼働し始めている。現在は、図書館法の規定を優先させ、それに矛盾抵触しない範囲での地方自治法の適用を行っている自治体が多いが、一部には、図書館法の適用を受けない「図書館類似施設」たる公の施設を設置し、利用料徴収を行う基盤整備を行っている自身体も見られる。公設民営の図書館については、利用の無料原則を含めた図書館サービスの在り方が問われるものである。本節ではこうした現状を示し、公立図書館の社会教育的機能との関係での問題提起を行っている。

第3節では、第3の課題「図書館の役割の変化（社会教育から生涯学習）：公費支弁から受益者負担への転換」について概観する。日本の公立図書館の役割は、明治時代にポスト公教育の機関として始まったと理解されている。図書館単独法である改正図書館令（明治32年勅令429号の図書館令を昭和8年勅令175号にて改正）を廃止し、1950年には図書館法（昭和25年法律118号）が制定され、図書館の位置付けは社会教育機関へと変更された。図書館の役割は物的要素である施設を中心とした考え方から、所属する職員とを一体化して活動を中心に考える機関とする考え方になり、それは新しい図書館の在り方を示した。その後、図書館の背景理念としての「社会教育」については、「生涯教育」及び「生涯学習体系」への変容が見られる。その背景は、1968年の国際教育年にちなむ課題として、第15回ユネスコ総会で生涯教育が取り上げられたことによる。社会教育は、生涯学習体系の中に、学校教育及び家庭教育と並んで包含されることとなった。この変化を受けて、日本でも、図書館に関する、教育基本法及び社会教育法並びに図書館法の法改正が行われている。生涯学習を实践する行政の立場は、住民が興味を持ち必要と思うプログラムを住民が用意し、行政はそれを手助けするというような立場に変化した。そのため、プログラムの利用についてはプログラムを用意した受益者の負担になるという考え方が認められる可能性が生じている。図書館サービスも、住民の自発的なプログラムの手助けをするような場合には利用料を徴収することになる可能性が生じてくることになる。伝統的な公費支弁の要件を維持すべきか否かが問題となっているのである。

第4節では、第4の課題「アメリカ合衆国・英国・日本の図書館サービスの『無料』の範囲」について、アメリカ合衆国の1970年代の有料制論議及びサービスの現状を中心として概観し、無料原則存続の理由を検討する。その際には英国の図書館における課金制度の範囲も比較している。日本についてはとりわけ近時問題となっている「電子情報等」と「費

用負担のあり方」について、資料のメディアの変化による費用負担のあり方を検討している。図書館法が制定された当時の資料とは紙媒体の物が主流であったが、その後メディアの開発により図書館資料に電子書籍等の電子資料及び電子情報などが加わるようになった。電子情報とは、利用ごとに通信料や情報サービス料がかかるものであるが、資料利用の無料原則の延長線上に、利用者には無償で提供しているという状況にある。そこで資料を利用する際の「電子情報等」と「費用負担」の在り方が問題となってきた。図書館法第17条の「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」の「対価」の中に、電子情報等の実費コストまでが含まれるかが問題となるのであるが、政府は、この問題を図書館設置体の地方公共団体の裁量に委ねることとしている。

第5節では、上記4つの課題のうち、第1と第4の課題に共通した構造、すなわち、図書館利用の無料原則を背景とする利害関係調整の必要性を有していることを論じた上で、この点で第2・3の課題とは異なる面を有することを明らかにしている。

第2章では、今まで検討してきた4つの課題の中から、本稿において論じるテーマを第1の課題「無料原則と著作者との調整」に絞り込む作業を行った。その調整方法の考え方は、国の文化支援及び公立図書館の図書貸出に関する貸出権の創設並びに公貸権制度の導入などを提示した。この3つの調整方法のうち、第1の調整である国の文化支援は、ICTの展開が起こっているという新しい状況の下で、なお図書館が国民の知る自由のための重要な装置であり続けるという目的との関係で、思想統制や思想選別の危険性を内包しているため、本稿では採用しないこととする。解決すべき問題の具体的な調整方法について、「貸出権の創設」と「公貸権制度の導入」に絞りこみ、最終部である第4部の課題を提示した。

第四部「図書館の無料原則と著作者の権利との調整方法の検討及び提案」

第四部では、第三部を受けて図書館サービスと著作者の権利との調整について検討するものである。諸外国における制度等について、つまり「貸出権の創設」について第1章で検討し、「公貸権制度の導入」について第2章において検討する。第3章で、解決の提案についてそれを選んだ理由を述べ、新規立法を含む日本型の解決を提案する。

第1章の貸出権の創設では、ヨーロッパで用いられている「貸出権」モデルについて検討した。1992年にEUが発足する際に著作権法のハーモナイズを加盟国に求めた（書籍に商業的貸与権（rental right）と非商業的貸与権・貸出権（lending right）を創設すること）92 EC 閣僚理事会指令の概要及び議論を検討し、これらを参考にする。

92年 EC 閣僚理事会指令の概要及び議論を参考の上、図書館の貸出サービスに対する著作者の権利の保護との調整を、日本型の図書館の貸出の権利（貸出権）を創設することで図れないかどうかを本章で検討したものである。日本語の「貸与」には商業的貸与と非商業的貸与の区別がないが、図書館資料の貸出については、非商業的貸与に当たるため、非商業的貸与を区別する必要がある。そこで非商業的貸与に該当する英語の貸出権（lending right）の用語を使用している。

第2章の公貸権制度導入では、英国の図書館の貸出サービスにおける著作者の損失補償請求権である公貸権制度について概観し、公貸権制度についての課題及び今後の展望も参考とする。また「公貸権」という用語（Public Lending Right）を生み出し、International PLR (Public Lending Right)を主催することで公貸権制度を広めている英国を例として比較の資料を得ることが本章の目的である。第1章で指摘したように、ECは92年に貸出権の創設を求めたが、英国の公貸権制度はそれ以前から存在し、他国にも継受されていた。公貸権制度は導入国により、その補填内容が異なるため（たとえば、英国は貸出回数主義であるが、所蔵冊数主義の国もある）、本章では、英国のみならず、同系の制度を有する他国の制度も参考として紹介した。また、日本については、かつて公貸権制度導入が検討されつつ、当時においてはそれが見送られたことがあるために、その際の議論を検討し、また、同様に導入を見送ったアメリカ合衆国についてもその経緯を検討している。

本稿の最終章となる第3章では、第1章及び第2章で調整方法を検討してきた結果を基に、著作者の申請による登録制を取っている英国の公貸権制度を参考にして、著作権法の枠外に公貸権制度の導入を提案するものである。その理由は、公貸権は著作者の権利ではなく、(1) 制度の目的が損失補償と文化支援であること、(2) 公貸権は著作権法の権利では無いため、これを行行使するためには別に「受給資格者」「対象書籍」「支払いの上限・下限」等、細かく規定を決めないといけないため、補償する著作者が特定できること、(3) 公貸権制度は国の基金により行われるため、安定した損失補償が行えることなどである。しかし、国の支援を受けることは思想統制につながる可能性があることなどには、注意が必要である。

最後に新たな状況として、次のような事が指摘されている。公立図書館での電子情報等の利用については、図書館が図書資料を所蔵することがなく、単に利用権を購入しているに過ぎないという状況が今後一層拡大するであろうと考えられることである。こうした状況を前提とすると、残された課題は次の2つが考えられる。一つには、公立図書館での電子情報等の利用については、利用毎の費用の負担を誰がするのが適切かという無料原則との関係で新たな問題が生じ得ることであり、二つには、電子情報提供者によって電子情報の改変や中止について図書館が関与しないところで可能であるため、図書館が電子情報の改変等に図書館資料として主体的に判断して対応できるか否かつまり、図書館が「知る自由」に奉仕するという本来の機能が果たせなくなるか否かという問題が指摘される点である。この2つの課題については、本稿著者の今後の検討課題とする。

以上。