

2017 年度（3 月課程修了）

桃山学院大学大学院 経営学研究科博士学位申請論文

論 題	公立図書館経営にかかわる法制度 —法的環境の解釈と経営課題の検討—
英文タイトル	<i>A study on the legal system related to public library management: An interpretation of the legal environment and the management issues</i>
執 筆 者	15 D 3101
	田中 伸樹
演習指導教員	山本 順一 教授
提 出 日	2018 年 1 月 12 日

公立図書館経営にかかわる法制度  
—法的環境の解釈と経営課題の検討—

15D3101 田中伸樹

目次

- 1 研究の意義
  - 1.1 目的
  - 1.2 先行研究
  - 1.3 本論文の内容と構成
- 2 公立図書館の経営形態
  - 2.1 公立図書館の設置・運営主体
    - 2.1.1 行政委員会としての教育委員会
    - 2.1.2 イレギュラーな直営形態
      - (1) 首長部局への移管
      - (2) 複数の自治体による共同設置
    - 2.1.3 現況
  - 2.2 首長部局への移管
    - 2.2.1 移管方法
    - 2.2.2 地方自治法 180 条の 7
    - 2.2.3 地方教育行政法 23 条
      - (1) 法的性質
      - (2) 改正までの経緯
    - 2.2.4 図書館に関する事務の移管
      - (1) 補助執行
      - (2) 委任
      - (3) 職務権限の特例による移管

- 2.3 複数の地方公共団体による設置
  - 2.3.1 地方公共団体の組合
    - (1) 一部事務組合
    - (2) 広域連合
  - 2.3.2 図書館における現状
  - 2.3.3 機関等の共同設置
- 2.4 図書館サービスと総合行政
  - 2.4.1 社会教育行政
  - 2.4.2 総合行政と社会教育
  - 2.4.3 課題解決型サービス
  - 2.4.4 課題解決型サービスと総合行政
- 2.5 地域と図書館
  - 2.5.1 地域づくり
  - 2.5.2 地域づくりと図書館の‘場’
  - 2.5.3 全域サービス
  - 2.5.4 地方公共団体間の協力
- 2.6 小括
  - 2.6.1 図書館行政の所管
  - 2.6.2 変革の可能性
- 3 経営形態にまつわる諸問題
  - 3.1 行政委員会の意義
    - 3.1.1 独立性
    - 3.1.2 民主性
    - 3.1.3 中立性
  - 3.2 指定管理者制度
    - 3.2.1 現状

- 3.2.2 指定管理者制度の概要
- 3.2.3 図書館との関係
- 3.2.4 図書館の事業者
- 3.2.5 それぞれの目的
  - (1) 指定管理者の目的
  - (2) 自治体の目的
- 3.2.6 図書館の役割
- 3.2.7 課題
  - (1) 事業の継続性
  - (2) 職員の労働条件
- 3.3 経営形態の図書館活動への影響
  - 3.3.1 図書館同種施設
  - 3.3.2 知的自由
  - 3.3.3 自由宣言と法律
    - (1) 検閲の否定
    - (2) 公平性の確保
    - (3) 利用者の秘密の保護
  - 3.3.4 著作権法 31 条 1 項
  - 3.3.5 著作権法 37 条、37 条の 2
- 3.4 小括
  - 3.4.1 図書館と行政委員会
  - 3.4.2 選択肢としての指定管理者制度
- 4 図書館サービスの法的諸問題
  - 4.1 図書館と表現の自由との関係性
    - 4.1.1 図書館と表現活動
    - 4.1.2 ガイドラインにおける表現の自由

- 4.1.3 パブリックフォーラムの法理
- 4.1.4 日本におけるパブリックフォーラムと図書館
- 4.1.5 図書館におけるパブリックフォーラムの射程
- 4.1.6 専門職の職責
- 4.1.7 職責と表現の自由
- 4.2 少年法 61 条の性質
  - 4.2.1 図書館と少年法
  - 4.2.2 少年法 61 条と少年事件報道
  - 4.2.3 少年法 61 条の性質
    - (1) 刑事政策説
    - (2) 権利保障説
  - 4.2.4 日本図書館協会の対応
  - 4.2.5 制限の正当化
  - 4.2.6 図書館の萎縮
  - 4.2.7 図書館の立場
- 4.3 電子書籍と複写サービス
  - 4.3.1 複写サービスの根拠
  - 4.3.2 オーバーライド
  - 4.3.3 強行規定
  - 4.3.4 権利制限の意義から
- 4.4 小括
- 5 図書館サービスと訴訟
  - 5.1 概要
    - 5.1.1 訴訟と図書館
    - 5.1.2 訴訟類型
    - 5.1.3 訴訟の被告

- 5.2 図書館と抗告訴訟
  - 5.2.1 処分性
  - 5.2.2 多摩事件訴訟
  - 5.2.3 図書館サービスの処分性
- 5.3 訴えの利益
  - 5.3.1 原告適格と狭義の訴えの利益
  - 5.3.2 図書館利用者の‘利益’
  - 5.3.3 図書館利用者の‘訴えの利益’
- 5.4 裁量権
  - 5.4.1 行政裁量と審査手法
  - 5.4.2 図書館の裁量
  - 5.4.3 図書館の考慮要素
- 5.5 利用者以外からの訴え
  - 5.5.1 訴訟類型
  - 5.5.2 著作者や第三者の利益
- 5.6 国家賠償請求訴訟
  - 5.6.1 図書館と賠償請求訴訟
  - 5.6.2 違法性と過失
- 5.7 小括
- 6 まとめと課題
  - 6.1 まとめ
  - 6.2 今後の課題

# 1 研究の意義

## 1.1 目的

2009（平成 21）年、これからの図書館の在り方検討協力者会議は、「司書資格取得のために大学において履修すべき図書館に関する科目の在り方について（報告）」<sup>1</sup>において、「これからの司書の養成内容に必要な新たな視点」として、「自治体行政・施策の中に図書館を位置付け、関係機関・団体と連携・協力して、地域や住民の課題解決の支援に取り組むには、図書館の役割を定めた法制度、自治体行政の制度・政策、生涯学習の制度・政策に関する知識の充実が必要」と指摘し、図書館の管理運営にまつわる法的な知識の理解および解釈の能力が、司書においても求められるべきことを明らかにした。これを受け、「図書館経営論」は、2012（平成 24）年の司書課程のカリキュラム改訂により、「図書館制度・経営論」となった。もとより、行政機関においては、法律による行政が求められるものであり、その諸活動は法律の根拠に基づき、法律に従って行われなければならない。当然、行政組織の一部である公立図書館においても、法律に沿った活動を行う必要がある。ここにおいて「活動」は、結局のところ「経営」と置き換えて捉えることもできよう。

図書館の事業にあたる図書館サービスは、行政機関としての図書館と、その利用者たる住民との直接的な接点である。法律による行政の原理は当然に及ぶことはいうまでもなく、利用者への説明責任という文脈においても、法律上の根拠を明らかにした上でサービスを行うことの意味は大きい。図書館員が法律を理解する能力を有する必要性は、特にこの視点において認められるべきであるように思われる。他方で、図書館サービスについて裏付けを与えることができるものである法律は、同時にサービスを制限するものでも有り得る。図書館が、利用者のための図書館サービスを行うにあたっては、その範囲を最大限広く確保することが望ましく、図書館サービスの維持及び発展にあたっては、図書館の法的環境を理解した上で、それを解釈することも求められる。

図書館法（昭和 25 年法律第 118 号）は、直接に図書館を規律するものであり、その在り方を考える上で根幹をなす、図書館の法的環境の中心である。しかし、法的環境をより正確に理解するには、図書館や図書館サービスへ影響を及ぼし得る、周辺の法令をも交えて考察する必要がある。そこで、

---

<sup>1</sup> [http://www.mext.go.jp/component/b\\_menu/shingi/toushin/\\_icsFiles/afieldfile/2009/09/16/1243331\\_2.pdf](http://www.mext.go.jp/component/b_menu/shingi/toushin/_icsFiles/afieldfile/2009/09/16/1243331_2.pdf)（最終確認日 2018 年 2 月 11 日。以下、注に挙げる Web サイト、PDF 文書についても同日確認。）

本論文では、それら関係法規に注目して、図書館経営につき、特にサービスの視点から検討したい。図書館と法律が交錯する場面において生じ得る問題を整理し、課題を明らかにした上で、これらについて一定の方向性を示すことが本論文の目的である。

## 1.2 先行研究

図書館の法的環境につき、総合的に論じるものは、塩見・山口<sup>2</sup>のほか、鍵水<sup>3</sup>、後藤<sup>4</sup>などいくつか存在する。しかし、塩見・山口は図書館法を中心に据えて論じる構成をとり、その周辺の法規から図書館を論じようとする本論文とは、一部重複する部分はあるものの、視点を異にする。また、鍵水は行政法の視点も多く取り込み現実的な問題を論じているが、「図書館に関する法的な諸問題に関する参考図書」<sup>5</sup>と同書を位置づけている。後藤についても、「法令と政策そのものを学ぶテキストであることを第一義とし、客観的な解説に努めた」<sup>6</sup>としており、両者において理論的な検討はあまり加えられていない。

その他、各論点における先行研究をみる。経営形態および教育委員会制度については、教育委員会制度批判への反論を通じ、教育委員会が図書館行政を担うことの意義を述べているもの<sup>7</sup>や、移管についての条例を通じて「図書館法の空洞化が進められている」と指摘するもの<sup>8</sup>などが存在する。移管を肯定する立場としては、予算や人材などを確保するための選択肢のひとつとして容認するもの<sup>9</sup>がある。社会教育行政においては、教育委員会に属する意義をもって批判的に検討しているもの<sup>10</sup>のほか、移管の過程を追うことで地方公共団体が移管を行う目的を明らかにすることを試みた事例研

---

<sup>2</sup> 塩見昇・山口源治郎編著『新図書館法と現代の図書館』日本図書館協会 2009年

<sup>3</sup> 鍵水三千男『図書館と法 図書館の諸問題への法的アプローチ』日本図書館協会 2009年

<sup>4</sup> 後藤敏行『図書館の法令と政策[2016年増補版]』樹村房 2016年

<sup>5</sup> 鍵水 前掲3 p.280

<sup>6</sup> 後藤 前掲4 p.4

<sup>7</sup> 横山道子「教育行政法と図書館」塩見・山口 前掲2 p.37-52 結論として、教育委員会が図書館行政を担う意義は「安定性・中立性の確保、民意反映と専門性発揮の機会の保証」(p.49)にあるとしている。

<sup>8</sup> 山口源治郎「図書館の条例・規則」塩見・山口 前掲2 p.309-310

<sup>9</sup> 安藤友張編著『図書館制度・経営論 —ライブラリー・マネジメントの現在—』ミネルヴァ書房 2013年 p.14-15

<sup>10</sup> 荒井文昭「教育委員会の独立性原則をめぐる課題」月刊社会教育 45号10号 2001年 p.15-20、長澤成次「社会教育にとって教育委員会制度とは」月刊社会教育 52巻2号 2008年 p.13-20

究<sup>11</sup>や、移管の背景に社会教育概念の変容を見るもの<sup>12</sup>など、全体としての数は多くないものの、多角的な検討が加えられていると見ることができる。社会教育行政におけるこれらの論考は、図書館行政についても示唆するところが大きいと思われる。

複数の地方公共団体による公立図書館の設置、特に組合立図書館については、1963（昭和 38）年に日本図書館協会が発表した『中小都市における公共図書館の運営』（通称：中小レポート）において、取り上げられた<sup>13</sup>ことで、1980年代頃までは『中小レポート』の検討という形で述べられる機会があった<sup>14</sup>。これらの中には、組合立図書館の制度を詳細に、かつ批判的に検討したものがみられる<sup>15</sup>。また、指定管理者制度については、後述するように、日本図書館協会が否定的な見解<sup>16</sup>を発表しているほか、学術研究においては実態調査<sup>17</sup>や課題抽出<sup>18</sup>などが行われている。

図書館と表現の自由との関係を憲法学の立場から重点的に述べるものとして、松井<sup>19</sup>があるほか、船橋市西図書館蔵書廃棄事件最高裁判決についての論稿<sup>20</sup>が多数発表されている。また、図書館情報

---

<sup>11</sup> 佐藤智子「中核市における教育行政組織機構の再編と公民館の位置づけ —愛知県豊田市を事例として—」東京大学大学院教育学研究科紀要 49 巻 2009 年 p. 149-159、同「社会教育における教育委員会制度の意義と課題 —出雲市の教育行政組織改革を事例として—」教育学論集 53 号 2011 年 p. 101-120

<sup>12</sup> 背戸博史「地方分権下における社会教育行政の現状と課題 —事例に見る変動の諸相—」琉球大学生涯学習教育研究センター研究紀要 3 号 2009 年 p. 69-78

<sup>13</sup> 日本図書館協会『中小都市における公共図書館の運営』日本図書館協会 1963 年 p. 200

<sup>14</sup> 波多野宏之「町村立図書館の設置促進をめぐって—文献紹介」図書館雑誌 75 巻 10 号 1981 年 p. 636-637

<sup>15</sup> 図書館問題研究会編著『まちの図書館 —北海道のある自治体の挑戦—』日本図書館協会 1981 年 p. 262-269、糸賀雅児「図書館未設置町村解消のための方策 —組合立図書館の可能性をめぐって—」Library and Information Science No. 20 1982 年 p. 129-144

<sup>16</sup> 日本図書館協会「公立図書館の指定管理者制度について—2016」<http://www.jla.or.jp/Portals/0/data/kenkai/siteikanrikeikai2016.pdf>

<sup>17</sup> 桑原芳哉「公立図書館における指定管理者制度導入の実態」尚綱大学研究紀要 A, 人文・社会科学編 47 号 2015 年 p. 15-27、水沼友宏「公立図書館における指定管理者制度導入館と直営館の現況比較：レファレンスサービスを中心として」日本図書館情報学会誌 62 巻 4 号 2016 年 p. 221-241、赤山みほ「公立図書館における指定管理者の選考プロセスの実態調査」同 p. 242-254 など。

<sup>18</sup> 安藤友張「指定管理者制度と公立図書館：現状と課題」同志社大学図書館学年報 38 号 2012 年 p. 30-57、千錫烈「公立図書館における指定管理者制度導入の課題：短期的利益と長期的利益の比較衡量の視点から」関東学院大学人文学会紀要 134 号 2016 年 p. 1-41 など。

<sup>19</sup> 松井茂記『図書館と表現の自由』岩波書店 2013 年

<sup>20</sup> 松田浩「判批」法学セミナー 612 号 2005 年 p. 124、中川律「判研」季刊教育法 149 号 2006 年 p. 77-83、中林暁生「判批」平成 17 年度重要判例解説 2006 年 p. 17-18、前田稔「思想の自由と

学の立場から、日本における図書館とパブリックフォーラムの関係における議論を整理するものとして福井<sup>21</sup>、大場<sup>22</sup>などがある。一方、少年法（昭和 23 年法律第 168 号）61 条と図書館の関係については、日本図書館協会が見解<sup>23</sup>を公表しているほか、正面から論じたものは、図書館現場での対応についての事例報告を除けば、田島による講演録<sup>24</sup>や上記松井の言及<sup>25</sup>など少数に限られる。また、著作権と図書館の関係においては、主として問題となるのは複製について定めた著作権法（昭和 45 年 5 月 6 日法律第 48 号）31 条や 37 条であり、利用許諾によるオーバーライド問題について図書館が主張し得る論理については、先行研究において明らかでない。権利侵害資料の閲覧制限請求について、松本<sup>26</sup>による論稿があるが、図書館サービスを訴訟との関係でみることについては議論の蓄積が見られず、これらは検討の余地が大きいものと思われる。

### 1.3 本論文の内容と構成

本論文は、文献調査に基づき、主として図書館の法的環境を理論的側面から考察するものである。現実の図書館活動を念頭において検討を行うが、あくまで図書館活動の基盤としての法制度とその解釈が主眼であり、したがって実態調査まで踏み込むものではない。しかし、諸活動の前提である法制度についての理解を深めることは、実態の把握に先立つものとして有意義であると思われる。

本論文では、図書館における制度上の論点のうち、経営形態と図書館サービスにまつわるものを採

---

「公的な場」の「公正」 図書館界 58 巻 3 号 2006 年 p.154-163、松井直之「判研」 横浜国際経済法学 15 巻 1 号 2006 年 p.131-158、杉並重雄「判解」 法曹時報 60 巻 4 号 2008 年、清水晴生「判研」 白鷗大学法科大学院紀要 3 号 2009 年 p.419-428、蟻川恒正「プロト・ディシプリンとしての読むこと 憲法 第 12 回 総合演習」 法学セミナー 676 号 2011 年 p.84-91、窪田充見「書籍の廃棄と著作者の人格的利益」『著作権判例百選 第 5 版（別冊ジュリスト 231）』有斐閣 2016 年 p.104-105 ほか。

<sup>21</sup> 福井佑介「「公的な場」とパブリック・フォーラム論との関係性について：図書館資料著作者の権利性の視点から」 京都大学生涯教育学・図書館情報学研究 10 号 2011 年 p.101-120

<sup>22</sup> 大場博幸「公立図書館と「表現の自由」との法的関係：憲法上の根拠の喪失」 日本図書館情報学会誌 61 巻 2 号 2015 年 p.65-81

<sup>23</sup> 日本図書館協会「加害少年推知記事の扱い(提供)について」 <http://www.jla.or.jp/portals/0/html/jiyu/syonenhou.html>

<sup>24</sup> 田島泰彦「少年事件報道と図書館の自由」 現代の図書館 37 巻 3 号 1999 年 p.199-208

<sup>25</sup> 松井 前掲 19 p.159-169

<sup>26</sup> 松本克美「名誉・プライバシー侵害図書閲覧制限措置請求権について」 早稲田法学 74 巻 3 号 1999 年

り上げ、さらにそれらからそれぞれ2つのテーマを設定し、個別に考察する。

2章は、地方自治法、地方教育行政法上の、図書館の所管にまつわる仕組みを検討する。主たるものとして、補助執行・地方教育行政法上の特例、地方公共団体の組合をあげ、それぞれの性質や、図書館に当てはめた場合などを考える。これまでの図書館にまつわる研究においてほとんど顧みられることのなかったこれらの図書館に焦点を当て、図書館サービスの充実、図書館に求められる変革といった観点から、積極的な意義を見出す。公立図書館の目的と、図書館にまつわる各制度、さらにその問題点を再検討し、行政組織における図書館の位置づけの変化が、図書館サービスの発展に影響を及ぼし得る可能性を示唆することを目的とする。

3章は、経営形態にまつわる論点について述べる。行政委員会制度や指定管理者制度など、図書館経営の基盤となる部分に影響を与える両制度について考察するほか、これら経営形態の違いが、知的自由や図書館サービスに影響を及ぼし得るかについても検討する。

4章は、図書館サービスの法的諸問題について述べる。とりわけ、図書館へ間接的に影響を及ぼし得る法学上の論点について、その概要や図書館への影響、採るべき方向性を探る。図書館サービスを論じる上で重要とされる表現の自由は、図書館と利用者・著作者との関係における関係性について、推知報道を禁じる少年法の規定は、学説の相違および規定の射程距離について、著作権法では、電子書籍の利用許諾契約にまつわる問題を複写サービスの面から検討する。

5章は、図書館サービスと訴訟について論じる。権利が多様化する中では、図書館も訴訟とは無縁ではない。図書館の活動の結果として生じ得る利益侵害について検討することは、図書館サービスを維持するための論理的基盤を構築する一助となり得よう。本論文ではこの問題につき、行政救済、とりわけ行政訴訟の観点から考察する。

## 2 公立図書館の経営形態

### 2.1 公立図書館の設置・運営主体

#### 2.1.1 行政委員会としての教育委員会

地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）上、普通地方公共団体と呼ばれる都道府県・市町村を統轄・代表するのは長（首長）であり（147 条）、首長として、各都道府県・市町村に、それぞれ知事・市町村長が存在する。地方公共団体は、その地域の住民の福祉の増進のため、様々な事務を行わなければならないが、普通地方公共団体の場合、これらの事務は、その代表である首長が執行することとなる。

しかし、民主的な行政運営を目指すうえで、ひとつの機関に権限が集中することは望ましいことではなく、事務を執行する機関を複数設置し、権限の分散を図らなければならない。このような考え方を‘執行機関の多元主義’という。我が国では、執行機関の多元主義に基づき、特に民主性や政治的中立性が要求される分野の事務については、委員会と呼ばれる合議制の機関を、首長から独立した形で設置し、その機関に当該事務を執行させることとなっている。これらの委員会は、一般的に行政委員会と総称され、地方政府において都道府県・市町村に設置しなければならない行政委員会は、地方自治法 180 条の 5 第 1 項から 3 項にかけて列挙されている。教育は政治的中立性が要求される事務である。したがって、執行機関の多元主義に則り、行政委員会を設けることとなる（180 条の 5 第 1 項 1 号）。

教育委員会をはじめとする各行政委員会は、首長から独立して事務を執行するものとされているものの、首長の所轄の下で一体的な行政運営を行わなければならない（地方自治法 138 条の 3 第 2 項）ことから、執行機関間の調整に関することは首長が行う（同 138 条の 3 第 3 項、238 条の 2 第 1 項など）。また、地方教育行政の組織及び運営に関する法律（昭和 31 年法律第 162 号 以下、地方教育行政法）の規定により、教育委員会は、原則として<sup>27</sup>教育長と 4 名の委員から構成され（3 条）、それぞれ議会の同意を得たのち、首長が任命する（4 条 1 項および 2 項）こととされている。

2015（平成 27）年 4 月より以前は、委員の互選による委員長が教育委員会を代表し、そして教育

---

<sup>27</sup> 同条において、「条例で定めるところにより、都道府県若しくは市又は地方公共団体の組合のうち都道府県若しくは市が加入するものの教育委員会にあつては教育長及び五人以上の委員、町村又は地方公共団体の組合のうち町村のみが加入するものの教育委員会にあつては教育長及び二人以上の委員をもつて組織することができる。」とされる。

長は事務の執行をつかさどり、教育委員会の任命によって就任するとされていた（旧 12 条 1 項、16 条 2 項）。同時に、この改正によって、教育に関する大綱を首長が策定すること（1 条の 3 第 1 項）、首長と教育委員会からなる教育総合会議を設置すること（1 条の 4 第 1 項）などが首長の事務として追加された。いじめなど、学校教育の現場において生じた問題に対する責任の所在が不明確であるという問題の解消を目的とした改正とされる<sup>28</sup>が、いずれにせよ、教育行政に対する首長の権限は強化される方向へ向かっている。

## 2.1.2 イレギュラーな直営形態

### (1) 首長部局への移管

地方教育行政法において、公立学校など、教育機関の設置管理に係る事項は教育委員会の事務であるとされる（地方教育行政法 21 条 1 号）。その教育機関には公立図書館、博物館、公民館が含まれており（同 30 条）、したがって、公立図書館に関する事務は、教育委員会が執行する権限を有するものである。いわゆる‘民営’となる指定管理者制度（3 章で述べる）は、その原則に反するものであるが、‘直営’においてもこの原則から外れる経営形態を採りうる。

2007（平成 19）年、地方教育行政法改正法（平成 19 年法律第 97 号）によって、それまで教育委員会が担うとされていたスポーツ・文化に関する事務を、首長が管理執行できるとする職務権限の特例規定（旧 24 条の 2 第 1 項、現 23 条 1 項）が設けられた。それぞれ学校体育、文化財保護については除外されているものの、これら以外には‘スポーツ・文化に関する事務’について具体的な例示はなされていない。すなわち、図書館を文化施設と位置付けることにより、同規定に基づいて図書館に関する事務を首長が管理執行することも可能となる。ただ、この法改正以前においても、地方自治法 180 条の 7 に規定される補助執行制度を利用することで、実質的に図書館を含む社会教育行政の首長部局への移管<sup>29</sup>が行うことが可能であり、実際に、出雲市など一部の地方公共団体では補助執行が行われていた。

---

<sup>28</sup> 第 186 回国会 本会議 第 18 号（平成 26 年 4 月 15 日）文部科学大臣下村博文による趣旨説明より。<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/syugiin/186/0001/18604150001018a.html>（国会会議録検索システム）

<sup>29</sup> 後に述べるように、補助執行を移管と称することは正確ではないが、本論文では便宜のため、首長部局の職員が教育委員会の事務を処理することの総称として‘移管’を用いる。

## (2) 複数の自治体による共同設置

図書館法における‘図書館’の定義のひとつとして、地方公共団体、日本赤十字社、一般社団法人、一般財団法人が設置主体であることというものがある（2条1項）。その内、‘公立図書館’と呼ばれるものは、地方公共団体が設置した図書館のことを指す（同2項）。

ところで、地方公共団体の種類は地方自治法1条の3第1項において、普通地方公共団体と特別地方公共団体に大別されている。同第2項、3項では、それぞれの地方公共団体の種類が定められており、都道府県、市町村は普通地方公共団体とされる。特別地方公共団体には、都に置かれる特別区、地方公共団体の組合、財産区がある<sup>30</sup>。特別地方公共団体のうち、特別区は市とほぼ同等の権限が認められており（地方自治法281条2項、281条の2第2項）、財産区は、地方自治法施行以前から存在するもの、市町村合併に伴い成立するものを除き、任意に設置できない<sup>31</sup>。したがって、特別地方公共団体のうち、公立図書館の設置につき特有の論点が生じうるのは‘地方公共団体の組合’のみである。

加えて、地方教育行政法に特例規定が設けられた2007（平成19）年改正の際、地域における教育を振興するための、教育行政体制の整備・充実に関する努力規定（55条の2）が設けられた。当該条文においては、近隣市町村との連携強化のための、市町村間による教育委員会の共同設置を推奨している（同条1項）。当然、この共同設置による教育委員会も、図書館を設置することができる。

### 2.1.3 現況

2015（平成27）年度の社会教育調査の時点で、首長部局が図書館を所管している地方公共団体は26団体、図書館数にして136館である<sup>32</sup>。2016（平成28）年時点で、公立図書館を設置している地方

---

<sup>30</sup> 市町村の合併の特例に関する法律（平成16年法律第59号）における‘合併特例区’も特別地方公共団体であるとされる（同法27条）が、設置期間に定めがある（31条2項）ように、市町村合併に伴う経過措置という性質を有するものであるため、本論文では言及しない。なお、合併特例区は公の施設について設置管理をすることができる（48条1項）。

<sup>31</sup> 松本英昭『要説 地方自治法 第八次改訂版』ぎょうせい 2013年 p. 790

<sup>32</sup> 文部科学省「社会教育調査 - 平成27年度 統計表 図書館調査」

公共団体は 1370 団体、図書館数は 3280 館<sup>33</sup>であることからすれば、首長部局への移管は極少数の地方公共団体に見られる動向であるといえるし、同じくイレギュラーな形態である指定管理者制度導入館の数<sup>34</sup>と比較しても多くはない。しかし、今後、地方分権化に伴う教育制度改革の進展に沿う、あるいは、博物館など他の社会教育施設は首長部局への移管がより進行している<sup>35</sup>という状況に追従する形で、首長部局所管の公立図書館が増加する可能性は否定できない。

一方、一部事務組合全体の数が徐々に減少している<sup>36</sup>中、組合が設置する公立図書館は、統計上、2011（平成 23）年を最後に消滅した<sup>37</sup>。組合の一形態である広域連合の事務として公立図書館を設置している例は無く、また、広域連合自体の数にも大きな変動はない<sup>38</sup>。しかし、これらの図書館が、少数といえども確かに設置されている（あるいは設置されていた）ということは事実である。

## 2.2 首長部局への移管

### 2.2.1 移管方法

すでに述べたように、地方教育行政法においては、図書館の設置、管理及び廃止は教育委員会が執行する事務に含まれている。地方教育行政法のように組織について定めた法律だけでなく、行政の作用について定めた法律も、教育委員会が設置管理することを想定している（教育基本法 12 条 2 項、社会教育法 5 条 4 号、6 条 1 号、9 条）にもかかわらず、一部の地方公共団体では首長部局が図書館

---

<sup>33</sup> <http://www.jla.or.jp/Portals/0/data/iinkai/図書館調査事業委員会/toukei/公共集計%202016r2%200424.pdf>

<sup>34</sup> 文部科学省 前掲 32 によれば指定管理者制度導入館は 516 館。

<sup>35</sup> 文部科学省「社会教育調査 - 平成 27 年度 統計表 博物館調査（博物館）」および「社会教育調査 - 平成 27 年度 統計表 博物館調査（博物館類似施設）」によれば、公立博物館相当施設・同類似施設 3707 館のうち、首長所管のものは 1334 館。前回調査（平成 23 年度）時点では、3679 館のうち、首長所管のものは 1228 館であったことから増加傾向にあることが推測される。

<sup>36</sup> 総務省自治行政局市町村課「地方公共団体間の事務の共同処理の状況調の概要（平成 28 年 7 月 1 日現在）」[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000454692.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000454692.pdf)

<sup>37</sup> 文部科学省「社会教育調査 平成 23 年度 統計表 図書館調査」において、組合が設置者となっている図書館は群馬県に 1 館とされていた。調査時、群馬県吾妻郡に吾妻広域町村圏振興整備組合が設置主体となった中之条町ツインプラザ図書館が存在していたが、2012（平成 24）年に管理運営が中之条町へ移管され、設置条例も中之条町の条例として新たに制定された（「中之条町ツインプラザ設置及び管理に関する条例（平成 24 年 3 月 23 日 条例第 16 号）」）。

<sup>38</sup> 総務省自治行政局市町村課 前掲 36

行政を担っているという実態がある。

しかし、ある執行機関が執行権限を有する事務を、他の執行機関の職員が処理することは法的にも容認されているところである。教育行政については、地方教育行政法 23 条の職務権限の特例規定が存在するが、地方自治法においても、委員会の事務を首長部局の職員に処理させることができるとする規定（180 条の 7）がある。これに従い、図書館行政を首長部局で行おうとする場合にも、その地方公共団体は、地方自治法 180 条の 7 と、地方教育行政法 23 条のいずれかの方法を採用することとなる。

執行機関は、権限に属する事務に関する規則（首長の場合）、あるいは規則その他の規程（行政委員会の場合）を定めることが認められている（地方自治法 15 条 1 項、138 条の 4 第 2 項）<sup>39</sup>。執行機関の有する権能であり、その制定について、議会による議決を必要としないが、議決を必要とする条例と同様に、住民に権利義務を生じさせる法規的性質を有するもの、あるいは行政の内部を規律する性質を有するもののいずれも定めることができるとされる<sup>40</sup>。地方自治法 180 条の 7 は、同条の適用に関する法令を地方公共団体が定めることを求めている。しかし、行政運営の公平性・透明性を確保するという点からは、何らかの方法によって明文化されることが望ましい。その際は、議決が不要という点からか、条例によらず規則の形式を採用している地方公共団体が多くみられる<sup>41</sup>。一部の地方公共団体は、同条文中に定められている通り、協議のみを行って移管している<sup>42</sup>が、こちらも法的には何の問題もない。ただ、いずれの場合においても、首長部局における事務分掌は条例で定めなければならない（158 条 1 項）、その詳細も規則によって定められる<sup>43</sup>ことがほとんどであることから、何らかの条例・規則の存在によって、事務の移管は明らかにされているといえる。

---

<sup>39</sup> なお、行政委員会による‘規則その他の規程’は法律の根拠が必要である。教育委員会の場合、地方教育行政法 14 条 1 項が法律上の根拠となる。また、‘規則その他の規程’は条例・首長の定める規則に反してはならない。

<sup>40</sup> 松本 前掲 31 p. 316

<sup>41</sup> 例えば、東京都府中市「府中市教育委員会の権限に属する事務の委任及び補助執行に係る規則（平成 20 年 3 月 4 日 教育委員会規則第 2 号）」（[http://www1.g-reiki.net/city.fuchu.tokyo/reiki\\_honbun/g130RG00000661.html](http://www1.g-reiki.net/city.fuchu.tokyo/reiki_honbun/g130RG00000661.html)）

<sup>42</sup> 例えば、愛知県高浜市「事務の委任及び補助執行について（平成 18 年 2 月 27 日 市長・教育委員会協議決定）」（[http://www1.g-reiki.net/takahama/reiki\\_honbun/i529RG00000621.html](http://www1.g-reiki.net/takahama/reiki_honbun/i529RG00000621.html)）高浜市の場合、協議決定ではあるものの、条例・規則と並びインターネット上に公開されており、これをもって一応の透明性は確保されているとみることもできる。

<sup>43</sup> 注 41 の高浜市においても、「高浜市事務分掌規則（平成 17 年 12 月 26 日 規則第 41 号）」（[http://www1.g-reiki.net/takahama/reiki\\_honbun/i529RG00000620.html](http://www1.g-reiki.net/takahama/reiki_honbun/i529RG00000620.html)）が存在する。

一方、地方教育行政法 23 条の場合は、法律で定められている事項の変更であるため、条例の制定を求めている。地方自治法 180 条の 7 と比べ、より民主的な手続を踏まなければならないこととなる。当然、規則等による本条の適用は認められない。

### 2.2.2 地方自治法 180 条の 7

地方自治法 180 条の 7 は、「普通地方公共団体の委員会又は委員は、その権限に属する事務の一部を、当該普通地方公共団体の長と協議して、普通地方公共団体の長の補助機関である職員若しくはその管理に属する支庁若しくは地方事務所、支所若しくは出張所……その他の行政機関の長に委任し、若しくは普通地方公共団体の長の補助機関である職員若しくはその管理に属する行政機関に属する職員をして補助執行……させることができる……。」となっている。同法 180 条の 2 には、首長の事務の一部を委員会の職員などに行わせることができるとする同様の規定があり、本条は 180 条の 2 との対称となる。

180 条の 7 には、他の執行機関に事務を処理させる方法として、委任と補助執行が定められている。委任とは、自らの権限を他の機関へ移し替えることをいう。本条においては、委員会や委員の有する権限の一部を、首長部局の職員へ移動させることを指す。ある機関が権限の委任を行った場合、その機関は当該権限を失い、代わって受任した機関が、その権限を行使することになる<sup>44</sup>。補助執行は、首長や行政委員会など、ある執行機関が処理する権限を有する事務を、職員などに補助、あるいは執行させることを指す。それぞれの執行機関には、その補助機関として職員が配置されており、一般的に、執行機関の事務は、その職員らによって処理されている。これを他の執行機関の職員などにも拡大して適用するのがこの規定であり、補助執行の特例とされる場合もある<sup>45</sup>。

補助執行は、あくまで内部的なものであり、この点において、本来の執行機関に代わる機関が権限を行使し、対外的な効果を生じさせる委任や代理（152 条、153 条 1 項）<sup>46</sup>とは性質が異なる。なお、代理について、移管に沿ってみる場合、地方自治法における代理は、首長が職務を行うことができな

---

<sup>44</sup> 金子宏 新堂幸司 平井宜雄編集代表『法律学小辞典 第 4 版補訂版』有斐閣 2008 年 p. 306

<sup>45</sup> 岡田行雄「自治体の長の権限の補助執行」法律時報 60 巻 1 号 1988 年 p. 96

<sup>46</sup> ただし、代理の場合、代理者は自らが代理者であることを明示して権限を行使しなければならず、発生した効果は本来の執行機関に属する。

いなどの場合に一時的に行われるものであり、また、他の執行機関との間で代理関係を生じさせることができるとする規定は存在しない。したがって、代理による恒常的な事務の移管は不可能であると考えられる。

180条の2、180条の7は、1952（昭和27）年の地方自治法第9次改正（地方自治法の一部を改正する法律 昭和27年法律第306号）において、「普通地方公共団体の長と他の執行機関、各種の委員会等との間の合理的な能率的な運営」を意図して設けられた<sup>47</sup>。180条の7（改正当時180条の6）については「支庁、地方事務所、支所、出張所等も使わせることができる。これによりまして各種の委員会が、それぞれ地方に出先の事務所を置く必要がないという合理的な運営にするようにいたした」<sup>48</sup>と説明されており、地理的な事情を克服するために活用されることを想定していたようである。

### 2.2.3 地方教育行政法 23 条

#### (1) 法的性質

地方教育行政法の第3章は、「教育委員会及び地方公共団体の長の職務権限」について定めている。21条には教育委員会が職務権限を有する事項が列挙されており、22条には、教育に関する事務における、首長の職務権限が定められている。大学・私立学校に関する事務、教育財産の取得や処分、契約の締結、予算の執行は、教育行政にあっても首長が担う事務であるとされる。23条は、21条および22条の規定についての特例である。学校教育としての体育を除くスポーツと、文化財の保護を除く文化に関する事務は、同条に基づいて首長の権限とすることが認められている。

同条は、地方公共団体の組織構成に選択肢を与える規定であり、首長や教育委員会には、地方自治法上の委任における、委任者・受任者のような関係は存在しない。教育委員会との協議が必要な点は、地方自治法180条の7と同様であるが、適用に際し、根拠となる条例の制定が求められるという点で異なることは先に述べたとおりである。

#### (2) 改正までの経緯

---

<sup>47</sup> 第13回国会 地方行政委員会 第38号（昭和27年5月7日）地方自治庁行政課長 長野士郎による逐条解説より。<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/syugiin/013/0320/01305070320038c.html>

<sup>48</sup> 同上。

2007（平成 19）年の改正による同規定の新設は、地方分権化への対応、あるいは地方分権そのものの推進を背景としている。2005（平成 17）年 1 月、文部科学省の中央教育審議会は、答申「地方分権時代における教育委員会の在り方について」<sup>49</sup>において、「地方分権が進めば進むほど、地方における教育行政体制を強化するとともに、教育に対する十分な財政措置を担保し、住民の期待にこたえる十分な教育が行われるようにすることは不可欠」となるとして、教育委員会制度を再検討している。その中で、文化・スポーツに関する事務は「基本的には教育委員会の担当とすることの利点が大い」としながらも、首長部局との連携、そして補助執行による実態を踏まえ、首長が担当することも「検討すべき」としている。一方で、図書館が含まれる社会教育に関する事務は、政治的中立性の観点から「引き続き教育委員会が担当するものとして存置すべき」とされた。

また、同年 12 月の、総務省第 28 次地方制度調査会「地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申」<sup>50</sup>は、「地方自治を拡充していくうえで、地方公共団体の執行機関の組織の形態等については可能な限り地方公共団体が地域の実情に応じて選択できるようにすることが重要である」として、行政委員会制度の弾力化の必要性を指摘している。同答申において、行政委員会のうち、特に取り上げられているのが教育委員会、農業委員会、監査委員であり、教育委員会については、「学校教育以外の事務については、地方公共団体の判断により長が所掌するか、教育委員会が所掌するかを選択を幅広く認める措置を直ちに採ることとすべきである」とされている。社会教育分野の事務については両者の扱いが分かれているが、地方教育行政法改正までの流れ<sup>51</sup>を概観する限り、地方分権・規制改革を強調する立場からは、社会教育についても首長部局で行うとすることが求められているように思われる。

文部科学省は一貫して、社会教育は教育委員会が処理すべきものであるとの立場を維持しており、最終的に、2007（平成 19）年 3 月「教育基本法の改正を受けて緊急に必要とされる教育制度の改正

---

<sup>49</sup> 中央教育審議会教育制度分科会地方教育行政部会「地方分権時代における教育委員会の在り方について（部会まとめ）」[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/05012701.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/05012701.htm)

<sup>50</sup> 地方制度調査会「地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申」[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/singi/chihou\\_seido/singi/pdf/No28\\_tousin\\_051209.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/chihou_seido/singi/pdf/No28_tousin_051209.pdf)

<sup>51</sup> 横山 前掲 7 p. 41-43 に、社会教育分野の処遇を中心として地方教育行政法改正の経緯がまとめられている。

について」<sup>52</sup>において、「文化（文化財保護を除く。）、スポーツ（学校における体育を除く。）に関する事務は、地方公共団体の判断により、首長が担当できるものとする」と提示し、これに沿って法改正がなされた。

## 2.2.4 図書館に関する事務の移管

### (1) 補助執行

地方自治法 180 条の 7 に基づいて図書館行政を首長部局で行わせる地方公共団体では、主に補助執行が利用される。委任との違いは、先述したように、本来の執行機関である教育委員会が対外的に権限を行使するとされる点である。そのため、施設の利用の許諾などは教育委員会が行う<sup>53</sup>。しかし、当然ながら、実際に図書館に関する事務を処理しているのは首長部局に属している職員であり、教育委員会には形式的な権限が残るに過ぎず、ここに補助執行を利用する意義を見出すのは困難であるが、消極的な動機としては、地方教育行政法の改正以前より補助執行制度を利用していた場合<sup>54</sup>、学校教育以外の事務を首長部局で行う方法は補助執行のみと解釈した場合<sup>55</sup>、そして、条例の制定が必要な地方教育行政法 23 条よりも手続が簡便であると判断した場合などが考えられる。

### (2) 委任

---

<sup>52</sup> 中央教育審議会「教育基本法の改正を受けて緊急に必要とされる教育制度の改正について（答申）」[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/07031215.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/07031215.htm)

<sup>53</sup> 東京都府中市の場合、「府中市立図書館条例施行規則（平成 19 年 10 月 30 日 教育委員会規則第 7 号）」（[http://www1.g-reiki.net/city.fuchu.tokyo/reiki\\_honbun/g130RG00000654.html](http://www1.g-reiki.net/city.fuchu.tokyo/reiki_honbun/g130RG00000654.html)）の 4 条 2 項「教育委員会は、前項の規定による申込みについて適当と認めるときは、当該申込者を登録し、府中市立図書館利用カード（第 3 号様式。以下「利用カード」という。）を交付する。」のほか、利用制限や返却の督促なども教育委員会が行うとしている。

<sup>54</sup> 島根県出雲市は、地方教育行政法改正前の 2001 年より、公民館や図書館、スポーツなど、社会教育に関する事務を補助執行させている。その後も組織改革は行われているが、2018 年 1 月現在もこれらの事務は補助執行によって首長部局の職員が処理している。「出雲市教育委員会基本規則（平成 17 年出雲市教育委員会規則第 1 号）」（<http://www.city.izumo.shimane.jp/reiki/act/frame/frame110000840.htm>）参照。

<sup>55</sup> 地方自治法・社会教育法・地方教育行政法上、社会教育に関する事務は教育委員会が行うとされていることに加え、地方教育行政法 23 条の規定、とりわけ「文化に関する事」によっても図書館の管理運営を移管させることができないと捉える場合、形式的とはいえ、権限を教育委員会に留めておく意義はあると考えることはできる。

同条に基づく委任によって、図書館行政の首長部局への移管を行っている地方公共団体も存在する<sup>56</sup>。これらの地方公共団体の定める図書館の管理運営規則には、教育委員会の規則として定めているものが見られ、さらに、図書館の管理を教育委員会が行うとする規定を存置しているところもある。また、委任規則中に、権限を委任した事務であっても「特に必要があると認めるときは、町長と協議して……補助職員に委任した事務を自ら行うことができるものとする。」<sup>57</sup>とする規定を設けている場合もあり、問題は複雑である。上にも述べたが、ある権限の委任を行った場合、委任した機関はその権限を失うため、本来ならば、これらの地方公共団体の教育委員会は、図書館に関する事務や規則の制定を行うことができない。教育委員会にも事務の執行を認める規定が存在する場合は、委任前に権限を有していた者を明らかにしておく必要はあるものの、既存の規則等は改めることが望ましいといえる。当然、そのような規定が存在しない場合は、教育委員会が権限を有しているかのように見える規則・規定を維持するべきではなく、当該規則等は廃止・改正すべきであると考えられる。

### (3) 職務権限の特例による移管

地方教育行政法 23 条について、図書館との関係で見ると、「文化に関する事務」の解釈が問題となる。同法において、「文化に関する事務」にあたる具体的な事務は明らかでない。現在、図書館活動は一般的に社会教育の範疇とされている。しかし、社会教育法・図書館法制定を前後して、また、それ以降においても「図書館は社会教育施設か、あるいは文化施設か」という論争が生じている<sup>58</sup>ように、その実態は個々の活動内容次第で、どちらにも転びうるものであり、図書館の管理運営を「文化に関する事務」とすることは、決して無理な解釈とはいえない。

当然、文化・スポーツに関する事務であれば、正規の手続を経ることさえすれば、問題なく移管が

---

<sup>56</sup> 例として佐賀県が挙げられる（「教育委員会の権限の委任等に関する規則（平成 24 年 3 月 30 日 佐賀県教育委員会規則第 3 号）」[https://sy.pref.saga.lg.jp/kenseijoho/jorei/reiki\\_int/reiki\\_honbun/q201RG00001514.html](https://sy.pref.saga.lg.jp/kenseijoho/jorei/reiki_int/reiki_honbun/q201RG00001514.html)）。

<sup>57</sup> 図書館に関する事務は委任されていないが、兵庫県佐用町（「佐用町教育委員会の権限に属する事務の委任規則」3 条「教育委員会は、特に必要があると認めるときは、町長と協議して前条の規定により補助職員に委任した事務を自ら行うことができるものとする。」）などの例がある。<http://www.town.sayo.lg.jp/reikisyuu/417920100006000000MH/417920100006000000MH/417920100006000000MH.html> 参照。

<sup>58</sup> 山口源治郎 塩見昇補訂「社会教育法と図書館法」塩見・山口 前掲 2 p. 21-35

可能である。しかし、条例制定のために議会の理解を得なければならない、あるいは、「文化に関する事務」についての解釈を必要とするなどの要因が考えられるが、いずれにせよ、図書館の管理運営について、この規定に基づき事務を移管している地方公共団体は多くない。その中であって、同条によって移管していると思われる地方公共団体では、同条が要請する通り根拠となる条例が制定されている<sup>59</sup>。また、委任と同様、これまで教育委員会が有していた図書館に関する権限は消滅し、新たに首長の権限となるため、管理運営規則は首長が定め、施設使用の承認等も首長が行うとしている<sup>60</sup>。

## 2.3 複数の地方公共団体による設置

### 2.3.1 地方公共団体の組合

地方自治法1条の3第3項に定められる特別地方公共団体のひとつである「地方公共団体の組合」には、一部事務組合と広域連合がある。かつての地方自治法には、すべての執行機関が権限を有するすべての事務を共同で処理する役場事務組合（旧284条6項）や、議会をも含めた地方公共団体の事務全部を共同処理とする全部事務組合（旧284条5項）も存在したが、2011（平成23）年の地方自治法改正時に削除された。いずれの組合も、条文の削除の時点では設置されている例は無かった<sup>61</sup>。

#### (1) 一部事務組合

一部事務組合は、複数の都道府県・市区町村が、事務の一部を共同処理するために設けられる団体であり、設立に際しては、組合を構成する団体（以下、構成団体）の協議によって定める規約と、総務大臣、あるいは都道府県知事の許可が必要とされる（地方自治法284条2項）。共同処理する事務や、執行機関の組織などは規約によって定められていなければならない（287条1項）、規約や構成団

---

<sup>59</sup> 「奈良県教育委員会の職務権限に属する事務の管理及び執行の特例に関する条例（平成20年3月25日 奈良県条例第46号）」[http://www.pref.nara.jp/somu-so/jourei/reiki\\_honbun/k401RG00001163.html](http://www.pref.nara.jp/somu-so/jourei/reiki_honbun/k401RG00001163.html) 同条例の附則において図書館の設置条例を改正していることから、本条に基づいて移管していることが分かる。

<sup>60</sup> 「奈良県立図書館情報館管理運営規則（平成20年3月31日 奈良県規則第55号）」（[http://www.pref.nara.jp/somu-so/jourei/reiki\\_honbun/k401RG00001169.html](http://www.pref.nara.jp/somu-so/jourei/reiki_honbun/k401RG00001169.html)）参照。また、承認については「奈良県立図書館情報館条例（平成17年3月29日 奈良県条例第49号）」第3条「情報館の別表に掲げる施設、設備等を使用しようとする者は、知事の承認を受けなければならない。」など。[http://www.pref.nara.jp/somu-so/jourei/reiki\\_honbun/k401RG00001076.html](http://www.pref.nara.jp/somu-so/jourei/reiki_honbun/k401RG00001076.html) 参照。

<sup>61</sup> 松本 前掲31 p.781

体、処理する事務などを変更する際にも、構成団体による協議と、総務大臣、または知事の許可が必要とされる（286条）。

組合によって処理することができる事務に制限はなく、当該地方公共団体の事務の一分野であれば、種類や規模は問われない<sup>62</sup>。一部事務組合の設置により、それぞれの構成団体内の執行機関において、その権限に属する事項がなくなったときは、当該執行機関は消滅する（284条2項）。ただし、条例や規則は、組合が存在するあいだ効力を失うのみであり、消滅はしない<sup>63</sup>。また、事務の種類などに制限はないが、それぞれの地方公共団体が共同で処理させることとする事務は、原則として同種のものでなければならない。しかし、例外として、それらが相互に関連する事務<sup>64</sup>であれば同種でなくともよい（地方自治法 285条）。ただし、このような一部事務組合は市区町村にのみ設置が認められており、都道府県は加入できない。なお、この形態は、あくまで一部事務組合の「変型ないしは特殊型」であるため、設置の根拠条文や各種の手続は通常の一部事務組合と同一である<sup>65</sup>。

総務省の調査<sup>66</sup>では、2016年7月の時点で、一部事務組合は全国に1493団体が設置されている。事務の種類別にみると、環境衛生に関する事務が1310件（複数の事務を処理する組合も事務ごとにカウントするため重複あり）と最も多く処理されており、とりわけごみ処理（406件）、し尿処理（337件）が目立つ。次いで、消防（270件）や救急（271件）などの防災が821件、医療や福祉サービスなど、事務が多岐にわたる厚生福祉が687件となっている。教育に関する事務の処理件数は139件であり、その内、社会教育は38件である。

## （2）広域連合

広域連合は、「広域にわたり処理することが適当であると認める」事務について、総合的な計画を作成し、計画実施ための連絡調整を図り、並びにその事務を執行することを目的とする組合である（2

---

<sup>62</sup> 松本英昭『新版 逐条地方自治法 第7次改訂版』学陽書房 2013年 p. 1505

<sup>63</sup> 同上 p. 1507

<sup>64</sup> 松本 前掲 62 では、「目的、事業内容、地域、対象など何らかの意味で共通点があるもの」と例示した上で、「市町村の自主的判断に委ねられている（p. 1513）」としている。

<sup>65</sup> 同上 p. 1513

<sup>66</sup> 総務省自治行政局市町村課「地方公共団体間の事務の共同処理の状況調（平成28年7月1日現在）」[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000474570.xlsx](http://www.soumu.go.jp/main_content/000474570.xlsx)

84条3項)。1994（平成6）年の地方自治法改正法（平成6年法律第48号）によって追加された。

広域連合においても、「広域にわたり処理することが適当」という以外に、取り扱う事務の内容について制限はない。各地方公共団体が処理させるとする事務も共通するものでなくともよく、そして一部事務組合とは異なり、この場合においても、都道府県の加入が認められる<sup>67</sup>。また、法律又は政令の定めがあれば、国が権限を有する事務も処理することができる（291条の2第1項）点において、「地方分権の考えが実現できる途を開いている」<sup>68</sup>と評価されている。

組合の形態のひとつであるため、基本的な規定は一部事務組合の規定と類似しているほか、一部事務組合の規定を準用するなどしているが、広域連合独自のものとして、国や地方公共団体に対して事務配分や規約の変更を要請することが可能となっていること（291条の2第4項・5項、291条の3第7項）や、当該区域の住民による直接請求の規定（291条の6）が設けられていることなど、これまでの組合とは異なる性質を有するものでもある。

2016（平成28）年7月時点では、全国に116の広域連合が存在し、特に厚生福祉に関する事務が処理されている（247件）。広域連合においては、教育に関する事務は13件処理されており、その内、社会教育は4件である<sup>69</sup>。

### 2.3.2 図書館における現状

組合で処理する事務に制限はないため、教育委員会の事務も処理させることができる。地方教育行政上にも、それを想定した規定があり（2条、3条、60条）、組合設置に際しては、教育委員会の意見を聴かなければならない（60条4項）などとされている。教育委員会のすべての事務を組合で処理するとした場合、組合内に教育委員会を設置しなければならず（同60条1項）、また、上述したように、構成団体に固有の教育委員会は消滅する<sup>70</sup>。

組合は、地方自治法施行以前に地方政府について定めていた市制町村制（明治21年4月17日法律第1号）においても存在していた制度である<sup>71</sup>が、図書館の設置に関しては積極的に活用されてきた

---

<sup>67</sup> 松本 前掲 62 p. 1508

<sup>68</sup> 同上

<sup>69</sup> 総務省自治行政局市町村課 前掲 66

<sup>70</sup> 松本 前掲 62 p. 1507, 1511

<sup>71</sup> 松本 前掲 62 p. 1504

とはいえない。図書館法制定以前の1947（昭和22）年度末の時点で、公立図書館1383館中、組合立図書館は全国に5館のみであった<sup>72</sup>し、日本図書館協会が『中小レポート』において、人口が5万人に満たない小規模な市町村でも十分な図書館サービスを提供するためには、「連合して1つの図書館を作ることが最も实际的」である<sup>73</sup>として組合立図書館を紹介した後も、一部で移動図書館についての事例<sup>74</sup>などはあったものの普及はしていない。

既に述べたように、現在、一部事務組合立図書館は存在しない。また、広域連合で図書館を設置している例はないが、長野県の5つの市町村（上田市、東御市、青木村、長和町、坂城町）で構成される上田地域広域連合<sup>75</sup>では、「図書館情報ネットワークの整備及び運営に関する事務」を処理している<sup>76</sup>。

### 2.3.3 機関等の共同設置

地方教育行政法55条の2第1項は、「市町村は、近隣の市町村と協力して地域における教育の振興を図るため、地方自治法第二百五十二条の七第一項の規定による教育委員会の共同設置その他の連携を進め、地域における教育行政の体制の整備及び充実に努めるものとする。」としている。ここにいう「地方自治法第二百五十二条の七第一項の規定教育委員会の共同設置」とは、地方自治法に定められている「機関等の共同設置」を意味する。また、「その他の連携」には一部事務組合も含まれており、この規定は、小規模な市町村の連携による、教育委員会の事務局体制の強化を目的とするもの

---

なお、市制町村制中、町村制の第6章（116～118条）が町村組合についての規定である。116条1項には「数町村ノ事務ヲ共同處分スル爲メ其協議ニ依リ監督官廳ノ許可ヲ得テ其町村ノ組合ヲ設クルコトヲ得」とあるように、当時の規定を現在まで引き継いでいることがわかる。現在の規定における知事・総務大臣にあたる「監督官廳」は、郡長・府縣知事・内務大臣（119条1項）である。現在、国と地方公共団体、地方公共団体間の関係はすべて対等と捉えられており、「監督官廳」は存在しない。

<sup>72</sup> 西崎恵『図書館法（復刻版）』日本図書館協会 1970年 p.130-133

<sup>73</sup> 日本図書館協会 前掲13 p.200

<sup>74</sup> 滝沢義雄「「ともしび号」は地域住民に直結しています 和賀中部行政事務組合図書館（岩手県・北上市、和賀町、江釣子村）」図書館雑誌69巻12号 p.528-529など。

<sup>75</sup> 「上田地域広域連合」<http://www.area.ueda.nagano.jp/>

<sup>76</sup> 「上田地域広域連合規約（平成10年3月31日 長野県指令9地第1289号）」（<http://www.area.ueda.nagano.jp/reiki/honbun/01000100.html>）4条1項8号。

である<sup>77</sup>。

複数の地方公共団体が共同して教育委員会を設置しようとするときは、協議の上、規約を定める必要がある（地方自治法 252 条の 7 第 1 項）。教育委員の選任方法は規約で定めるが、基本的には規約で定める首長が選任する（同 252 条の 9 第 2 項）。この規定の活用例は、介護・障害区分認定審査に関する事務、公平委員会に関する事務を処理する機関の設置がほとんどであり、社会教育に関する事務を処理している機関はない<sup>78</sup>。

## 2.4 図書館サービスと総合行政

### 2.4.1 社会教育行政

教育委員会の事務を首長部局へ移管させるとしたとき、対象が図書館部門のみを移管するという例は見られず、多くの場合において、社会教育・生涯学習部門全体や、図書館を含まず公民館部門のみが移管される。移管の動機には、教育委員会の有する多様な教育課題と、それに対する資源配分の問題から、教育委員会を「学校教育委員会として専念させたいという意向もある」<sup>79</sup>とされており、社会教育行政全体の移管に関していえば、それを裏付けるものといえる。現状においても、教育委員会は「学校教育委員会」としての性質を強く有しており、それは、地方教育行政法 21 条に列举された、教育委員会の職務権限を見ても明らかであるといえる。

他方で、社会教育（生涯学習）を総合行政において運営することに意義を見出し、移管を行う地方公共団体も存在する。教育委員会の所掌事務の集中に加え、生涯学習の総合行政化という、ふたつの効果を発揮することを目的として移管が行われているとされるもの<sup>80</sup>や、「地域づくり」の観点から移

---

<sup>77</sup> 文部科学省「地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部を改正する法律について（通知）（19 文科初第 535 号 平成 19 年 7 月 31 日）」[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/hakusho/nc/07081706.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/nc/07081706.htm)

<sup>78</sup> 総務省自治行政局市町村課 前掲 66

<sup>79</sup> 小川正人『市町村の教育改革が学校を変える』岩波書店 2006 年 p. 22

<sup>80</sup> 佐藤(2011) 前掲 11。また、当時の出雲市長西尾理宏による以下の答弁からも見てとれる。「例えば健康教室の問題、福祉の問題、あるいは文化各般の問題、これすべて生涯学習なんです。余り生涯学習を狭く考えないで、広く考えたときにはやはり社会的な広がりのあるものであると。……市民の生活の全般の中で生涯学習を取り上げるという意味で、このたび市長部局がこれをサポートし、そして教育委員会と一体的にやっていくということの方が、学校教育行政の展開にもベターであると。」（出雲市議会 平成 13 年 平成 12 年度第 5 回定例会（第 2 号 3 月 2 日））旧出雲市議会 会

管が行われているとされるもの<sup>81</sup>など、それぞれの問題意識から、総合行政の中で、これらの課題を解決すべく、社会教育行政の首長部局化が行われている。字義的な‘教育’以外の活動を行う以上は、教育委員会以外の所管に属する方が自然であるし、実際上も運用しやすいものと考えられる。教育委員会が、実質的に学校教育委員会として機能しているならば尚更であり、学校と教育が強く結びついているという中では、図書館を含む社会教育の広がりも、その、学校と結びついた‘教育’のイメージの範囲内に制限されることにもなりかねない。

総合行政は、それぞれの事務を担当する複数の部署が、目的意識や情報を共有し、横断的に連携して行政課題に取り組むことであり、それ自体が大きなメリットとなり得るものである。当然、特定の事務のみに執行権限を有する委員会に比べ、地方公共団体の代表として、広く地方公共団体の事務の執行権限を有する首長（地方自治法 147 条、148 条、149 条）の下で行われる方が、部署間の連携は容易である。

教育行政をどこが所管するべきかという問題は、以前にもみられたものであった。戦後、新たな地方教育行政制度の構築について検討が重ねられていた中で、内務省は、「色々の行政を総ての方針を府県が決めまして、彼処で一つの渾然たる総合行政が行われることが狙い所でありまして、そこで始めて行政の妙味というものが発揮されるように思うのであります。若し、総合行政機構というものが崩れて参りましたならば、全くばらばらの色々な行政が国内に行われるということになりまして、その結果は決して成績を挙げ得ないと思います。」<sup>82</sup>として、総合行政の中で、教育も、首長部局で担うべきことを主張していた。しかし、結局、文部省ならびに米国教育使節団が推し進めていた、教育委員会制度が導入されることとなり、教育行政は、首長から独立してなされるようになった。

## 2.4.2 総合行政と社会教育

---

議録検索システム <http://giji.city.izumo.shimane.jp/izumo/index.html>

<sup>81</sup> 佐藤(2009) 前掲 11、背戸 前掲 12。例えば背戸 p. 72 において取り上げられている花巻市は、公民館を‘振興センター’と改称した上で、生涯学習事業と並び、地域づくりの支援なども行っている。「花巻市振興センター条例（平成 18 年 12 月 19 日条例第 312 号）」[https://www3.e-reikinet.jp/hanamaki/dlw\\_reiki/418901010312000000MH/418901010312000000MH/418901010312000000MH.html](https://www3.e-reikinet.jp/hanamaki/dlw_reiki/418901010312000000MH/418901010312000000MH/418901010312000000MH.html)

<sup>82</sup> 教育刷新委員会第 16 階総会議事速記録より、内務次官飯沼一省の答弁。日本近代教育史料研究会編『教育刷新委員会 教育審議委員会会議録 第一巻』岩波書店 1995 年 p. 372

現在、社会教育は、生涯学習という概念と密接な関係にある。生涯学習は、教育基本法（平成 18 年法律第 120 号）で、「国民一人一人が、自己の人格を磨き、豊かな人生を送ることができるよう、その生涯にわたって、あらゆる機会に、あらゆる場所において学習することができ、その成果を適切に生かすことのできる社会の実現が図られなければならない。」（3 条）とされているように、社会全体における理念である。そして、社会教育行政は、教育環境の醸成により、生涯学習の振興に寄与するものであるとされる（社会教育法 3 条 1 項、2 項）。

社会全体にかかわる行政課題は、総合行政の中で行われるべきであり、したがって、‘生涯学習社会の実現’ というようなもののため、その手段である社会教育を、首長部局が担おうとすることも、ある意味では当然の流れといえる。そして、学校という、明確で限定された対象が存在する学校教育とは異なり、生涯学習という理念を実現すべく、社会全体に対し機能しなければならない社会教育は、総合行政のメリットを十分に活かし得るものであると思われる。

図書館においては、情報の提供という点でも意義を認め得る。アメリカ図書館協会は、「図書館の権利宣言（Library Bill of Rights）」<sup>83</sup>の前文において、図書館を‘情報と思想のひろば（forums of information and ideas）’と表現している。‘情報と思想のひろば’である図書館では、教育にとどまらない多様な情報提供サービスを行い得るし、また行わなければならない。高度化・情報化する社会において、公立図書館が利用者の様々な情報ニーズに対応するには、地方公共団体の部門間を横断するような取り組みが必要である。そして、このような部門間での連携は、教育委員会の下での‘教育’活動に比して、首長の下での総合行政の一環として行われる図書館活動において容易になると考えられる。

### 2.4.3 課題解決型サービス

課題解決型サービスは、「地域の課題解決のために図書館が資料・知識・情報を提供し、また関連する講演、相談会などを開催するサービス」<sup>84</sup>のことをいう。図書館における、いわゆるレファレンスサービスの延長にあり、その活性化を図ること、そして、さまざまなメディアを駆使して情報を提

---

<sup>83</sup> 「Library Bill of Rights」 <http://www.ala.org/advocacy/intfreedom/librarybill>

<sup>84</sup> 大串夏身編著『課題解決型サービスの創造と展開』青弓社 2008 年 p. 11

供することで、図書館に「地域の情報センター」としてのアイデンティティを与えることに、図書館がこのサービスを行う意義があるとされる<sup>85</sup>。

課題解決型サービスは、2005（平成17）年に、文部科学省の‘図書館をハブとしたネットワークの在り方に関する研究会’が、課題解決型サービスについての調査研究報告書「地域の情報ハブとしての図書館（課題解決型の図書館を目指して）」<sup>86</sup>を発表したように、2000年前後に注目されるようになった比較的新しい概念である。

この概念を、図書館法3条に照らし合わせてみると、レファレンスサービスは、「図書館資料……の利用のための相談に応ずるようにすること」として3号に記載されている。また、「時事に関する情報及び参考資料を紹介し、及び提供すること。」という7号は、制定当時から、「インフォメーション・センターとしての図書館の新しい機能」と解説されており、その頃から、図書館を情報センターとして捉えていたといえることができる。すなわち、課題解決型サービスの基礎となるものは、すでに図書館法の用意するところであったが、それらが、情報化・複雑化する社会において、より重要性が増し、かつ新たな意義を与えられたものと見ることができる。

#### 2.4.4 課題解決型サービスと総合行政

「地域の情報ハブとしての図書館（課題解決型の図書館を目指して）」では、‘行財政改革’や‘地域の自立’といった単語が見られるように、地方分権・地方自治の視点から、地域の、あるいは、その地域の住民の課題を解決することの意義が述べられている。市民の自主的な活動である社会教育に、行政側の意図が入り込むことにもなりかねない点で注意が必要であると言えるが、地域の自主性は、地方分権に伴って求められるものであることは間違いなく、また、課題解決を図書館が支援することも、利用者の質問に回答するという意味では、既存の図書館サービスの延長線上にある。その他、情報格差の解消や、住民の福祉の増進など、社会の高度化に伴って現れた問題を解決するという観点からも、情報の提供は、今後重視されるべき図書館の機能のひとつであると言うべきであろう。

---

<sup>85</sup> 同上 p.16-17

<sup>86</sup> 図書館をハブとしたネットワークの在り方に関する研究会「地域の情報ハブとしての図書館（課題解決型の図書館を目指して）」[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shougai/tosho/houkoku/05091401/all.pdf](http://www.mext.go.jp/a_menu/shougai/tosho/houkoku/05091401/all.pdf)

上述の報告書において、課題解決型サービスとして想定されたのは、ビジネスや学校教育支援、医療・法律といった情報の提供などである。実際上では、ビジネス支援サービスが特に活発で、課題解決型サービスの代名詞的存在ともなっている。ビジネス支援サービスを行っている図書館でのサービス内容は、ビジネスに関する資料・パンフレットの収集、オンラインデータベースの提供、レファレンスサービス、講演会や相談会などの催し物の開催などが主たるものである<sup>87</sup>。

事業化や特許の取得といった具体的な成果が生まれるなど<sup>88</sup>、一部では一定の効果を得ているものの、これらの効果を得るまでの積極的な取り組みを行っている図書館は少数である。

たとえ社会教育ないし生涯学習が社会全体に対してその意義を持つといえども、教育に関する事務の執行権限を有する機関である教育委員会は、教育の範疇でのみ行政に携わることになる。しかし、課題解決型サービスは、学校教育支援を除けば、ビジネス支援サービスが経済産業部門、医療情報提供サービスが健康福祉部門など、いずれも教育以外の行政部門との関係が深いものであり、それらの部門との連携無くして、十分な質のサービスの提供を望むことは難しいと言わざるを得ない。

事実、ビジネス支援サービスを行っている図書館では、その運営についての外部委員会を設置し、商工会議所や、経済産業にかかわる首長部局、公的機関の職員などに委員を委嘱しているが、サービスの開始当初における、委員の委嘱の依頼・交渉は、「当時の図書館長が商工労働部勤務の経験があり、各機関の所属長と直接話ができる関係があったからこそなしたことである」という<sup>89</sup>。また、この図書館の所管は教育委員会であるものの、当時の、図書館に理解のある首長の影響も無視することはできない<sup>90</sup>。さまざまな部署と連携する必要があるのが、このサービスの運営上の特徴であり、

---

<sup>87</sup> 例として、鳥取県立図書館における主なビジネス支援は、下記 PDF 参照。

<http://www.library.pref.tottori.jp/ct/other000003100/businessstirashi01.pdf>

<http://www.library.pref.tottori.jp/ct/other000003100/businessstirasi02.pdf>

<sup>88</sup> 「特集 2 図書館のビジネス支援 軽量シャッター補強材の製造販売を事業化（産学官連携ジャーナル）」[https://sangakukan.jp/journal/journal\\_contents/2010/04/articles/1004-03-2/1004-03-2\\_article.html](https://sangakukan.jp/journal/journal_contents/2010/04/articles/1004-03-2/1004-03-2_article.html)

「特集 2 図書館のビジネス支援 PCB の新しい分解法など 2 特許を取得（産学官連携ジャーナル）」[https://sangakukan.jp/journal/journal\\_contents/2010/04/articles/1004-03-3/1004-03-3\\_article.html](https://sangakukan.jp/journal/journal_contents/2010/04/articles/1004-03-3/1004-03-3_article.html)

<sup>89</sup> 小林隆志「仕事や生活に役に立つと認知される図書館になるために一鳥取県立図書館のビジネス支援事業」大串 前掲 84 p. 33

<sup>90</sup> 小林隆志「ビジネス・ライブラリアン講習課題レポート 鳥取県立図書館のビジネス支援事業の展開」<http://www.business-library.jp/wp-content/uploads/kobayashi.pdf>

地方財政の逼迫する中、このようなサービスの充実をバックアップできるのは、強い権限を有している首長であろう。十分なサービスを提供するために必要な、知識や能力を有する職員、設備、それらの整備のための資金が求められるという点において、課題解決型サービスは、総合行政のメリットに合致する取り組みであるといえる。

## 2.5 地域と図書館

### 2.5.1 地域づくり

地域づくりを意図して、社会教育行政を首長部局へ移管する例があることは先に述べたところである。社会教育法には、地域づくりに関わるように見える規定は、強いて挙げるならば、各種集会の開催（5条6～11号、22条4号6号）、ボランティアの実施・奨励（5条14号）といった程度であり、明確なものは存在しない。

しかし、社会教育における地域づくりの観点、戦後間もなくの時期から存在していたとされる。具体的には、戦前から存在していた青年団や婦人会などが、地域の社会教育団体として公民館の活動主体に位置づけられ、その育成が図られていた<sup>91</sup>。現在においても、地域づくりと社会教育活動は強く関係するものであると考えられる。

地域づくりということばは、非常に曖昧なものであるが、少なくとも、学びによる地域づくりにおいて第一に必要とされるものは、地域の住民が学び、そして、その中で他の住民との関係を構築するための場所であろう。これを踏まえて図書館法を見ると、3条8号「社会教育における学習の機会を利用して行った学習の成果を活用して行う教育活動その他の活動の機会を提供し、及びその提供を奨励すること。」に当たる。

これは、1950（昭和25）年の制定以来、大きな改正がなされていない同法にあって、2008（平成20）年に社会教育法等の一部を改正する法律（平成20年法律第59号）によって、後から追加された規定である。2006（平成18）年の教育基本法の全面改正に起因するものであり<sup>92</sup>、特に、12条2項

---

<sup>91</sup> 笹井宏益「首長部局と教育委員会との権限分担の弾力化は社会教育の活性化につながったか」社会教育64巻10号2009年 p.22-27

<sup>92</sup> 「社会教育法等の一部を改正する法律等の施行について（平成20年6月11日 各都道府県教育委員会等あて 文部科学事務次官通知）20文科生第167号 平成20年6月11日」[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/01\\_1/08052911/1279324.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/01_1/08052911/1279324.htm)

「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。」の規定を受けたものと考えられる。

### 2.5.2 地域づくりと図書館の‘場’

図書館において関連する議論としては、‘場としての図書館’がある。図書館を、「住民のアクチュアルな日常生活と学びを豊かなものとし、知的出会いと社会的交流を促し、コミュニティの文化、歴史、つながりを保持するリアルな場であり、物理的な場所を基盤とした多様な社会・文化的な機能と価値をもつ」ものであるとする捉え方である<sup>93</sup>。1990年代のアメリカで、「デジタル・ライブラリーに対抗する理論武装の枠組みとして」提示されたことから広まった概念であり<sup>94</sup>、現在では、図書館は世界各地で、「探究、発見、つながり、そして礼節 (civility) を奨励する場であり、購入や消費、あるいは行動をするというプレッシャーが無い集いの場」として、家庭および学校もしくは教会とは別の‘第3のコミュニティの場 (a third community place)’ となっているとされる<sup>95</sup>。

日本においても、‘場としての図書館’の概念は、社会教育における地域づくりとの関連が深いと考えられる。「知的出会いと社会的交流」の促進によってコミュニティの活性化を図るという意味で、図書館は地域づくりに寄与することができると言える。この場合、既存の公民館活動との差別化が必要になる。そこにおいて、知識や情報へのアクセス拠点という図書館の有する性質は、公民館とは異なる形での活動の余地を広げるものであろう。首長部局への移管に関していえば、課題解決型サービスと同様に多様な情報の提供・発信を行い<sup>96</sup>、それを通じ、それぞれ特定の事柄に関心を持つあらゆる

<sup>93</sup> 久野和子「新しい批判的図書館研究としての「場としての図書館」(“Library as Place”) 研究—その方法論を中心にした考察」図書館界 66 巻 4 号 2014 年 p. 268。なお、地域の交流とは別に、「知識、文化、文明を保存する場所としての図書館の価値」を主張するものもある (Frieda Weise “Being there: the library as place” 92(1) Journal of the Medical Library Association (2004) pp. 9-10) が、デジタル・ライブラリーへの対抗という視点からこの概念を捉えるならば、交流の場、あるいは実用の場としての有用性を認めることの方が重要であるように思われる。

<sup>94</sup> 久野和子「「第三の場」(third places)としての図書館」図書館界 66 巻 2 号 2014 年 p. 98-99

<sup>95</sup> Barbara H. Clubb “Public libraries”, Marcia J. Bates, Mary Niles Maack, eds., *Encyclopedia of Library and Information Sciences, Third Edition, Vol. VI* (Boca Raton, FL: CRC Press, 2010) p. 4356

<sup>96</sup> 図書館の空間がもつ機能として、学習のための空間、創造のための空間のほか、選挙人登録や求

る人々が集まり交流する場として機能する上では、そのような活動は首長部局との連携の中でより有効に行い得るもので、かつ地域づくりにもつながることが期待できるものということができる。

一方で、コミュニティの形成に寄与するためには、図書館は活動・地理の面で地域に密着した存在でなければならない。そして、その前提に立てば、組合立図書館をはじめとする、複数の地方公共団体が共同して新たに設置する図書館では、1館でのサービス対象地域が広範になり、‘場としての図書館’の観点からは有効性が低くなると考えられる。しかし、‘場としての図書館’は、あくまで情報環境がある程度成熟した地域において、あらためて見直されることとなる概念であり、また、「知的出会いと社会的交流」は、必ずしも十分な広さの土地という意味での‘場’がなくとも可能であることを踏まえれば、図書館がない地域において図書館が設置されることの意義まで失われるものではない。

### 2.5.3 全域サービス

住民が求める情報を得ることができる環境を整備することも、情報化社会における地方公共団体の責務であり、公立図書館を設置していない地方公共団体が存在するという状況は望ましいものではない。

『中小レポート』の内容の実践を踏まえ、市立図書館の方向性を示した『市民の図書館』には、「いま市立図書館のやらなければならないこと」のひとつとして、「あらゆる人々に図書を貸出し、図書館を市民の身近かに置くために、全域にサービス網をはりめぐらすこと」を掲げている<sup>97</sup>。『市民の図書館』にいう‘全域サービス’は、主に、図書館を設置している都市内における全域を指しているが、図書館サービスの対象外となる地域を作らないという理念からすれば、全国規模での全域、すなわち図書館が設置されていない地方公共団体を無くすことも、全域サービスの意味するところであろう。

『中小レポート』における組合立図書館も、その意味における‘全域サービス’を実現しようとし

---

職、健康保険・社会保障の申込みなどエンゲージメントのための空間をとりあげるものに Richard E. Rubin, *Foundations of Library and Information Science, Fourth edition* (UK edition, London: Facet Publishing, 2016) pp. 221-223 がある。

<sup>97</sup> 日本図書館協会編『市民の図書館 増補版』日本図書館協会 1976年 p. 3

たものであるとみてよいと思われる。『中小レポート』では、「図書館がすべての住民に平等に奉仕しようとするならば、奉仕範囲が小さくなくても図書館は小さくならない限度がある」とする。その上で、単独では十分なサービスが可能な図書館を設置できない小規模な地方公共団体であっても、図書館を設置できる「もっとも实际的」な方策として、一部事務組合により、近隣の市町村と共同して設置することを提案している<sup>98</sup>。

しかし、その後、組合立図書館は図書館関係者からの支持を得られず、『中小レポート』以降、その流れは潰えた。財政面から組合立図書館を検討した論文では、組合立図書館で実効のあるサービスを提供しようとする、後背人口・サービス地域、図書館費などに矛盾が生じることから、「どんなに小さな町村であっても、単独で図書館を設置することが望ましいし、実効のある図書館サービスを展開しようとするれば、そうならざるをえない」と結論付けられている<sup>99</sup>。一方で、アメリカのカウンティ・ライブラリー（郡図書館）は、図書館未設置地域へのサービスのために導入され<sup>100</sup>、現在も多くの州に存在し、機能している。アメリカにおける郡は州の下位行政区分であり、多くの場合で実体的な機能を有している。日本において、今後、組合立図書館が設置され、かつ有効に機能する可能性を求めるならば、都道府県が加わるなど、より広域化した組合によるものであることが考えられよう。

#### 2.5.4 地方公共団体間の協力

地方公共団体の組合には、現在、一部事務組合に加え、広域連合が存在する。「広域にわたり処理することが適当である」事務を処理するために設置されるものである。住民との距離の近い、市町村の図書館を中心に図書館活動を捉えた上で、広域連合についてみるならば、それぞれの市町村立図書館間での連携協力ということになる。実際、図書館サービスについての事務を共同で処理している上田地域広域連合は、その連合を構成する地方公共団体間の図書館で資料の収集保存を分担し、利用者に対しては、すべての図書館に共通の利用者カードを発行、貸出・返却が、どの図書館でも行えるという仕組みを構築している。これらの意義は、当該広域連合のウェブサイト上において、「住民の

---

<sup>98</sup> 日本図書館協会 前掲 13 p. 200

<sup>99</sup> 糸賀 前掲 15 p. 142

<sup>100</sup> 高島涼子「アメリカ合衆国におけるカウンティ・ライブラリーの発展」北陸学院短期大学紀要 20号 1988年 p. 127

皆様にとって利用可能な図書館と蔵書が増大するとともに、通勤、通学などの生活スタイルに合わせた図書館利用が促進され、図書館サービスの向上を図ることができます。また、地域の図書館での資料の分担収集・保存が可能なことから、個性のある図書館作りと、多様な資料によるサービスなども期待されています。」との説明がなされている<sup>101</sup>。

これらのサービスは、各地方公共団体に、それぞれ固有の図書館を設置していることが前提であり、その点で、図書館の未設置地域の解消の手段としての組合立図書館とは性質を異にする。地方公共団体の組合を利用した、図書館行政の広域化は、いわゆる‘図書館システム’の整備の一環として、システムの連携を制度面から補強するものであるとともに、各図書館間におけるサービスの拡充や、そのための資源の充実といった面において有効に機能し得ると考えられる。これについてもカウンティ・ライブラリーに引き付けて考えるのであれば、カウンティ・ライブラリーには、郡が独立した図書館機関を運営するものと、他の図書館と連携して運営する形態があるとされる中<sup>102</sup>で、後者に近いものと捉えることができる。

## 2.6 小括

### 2.6.1 図書館行政の所管

以上、図書館にまつわる法制度と図書館サービスについて概観した。戦後、現在までつづく地方教育行政の体制が成立して以降、図書館行政は、教育委員会が行うものとされてきた。しかし、補助執行による実質的な移管、その実態を受けての地方教育行政法の改正を経て、その前提は必ずしも成立しなくなっていると考えられるべきである。

社会教育の一部の事務とはいえ、首長部局という選択肢が生じ、そこに図書館行政も巻き込まれている中であっては、図書館の所管にも積極的な意義が求められなければならない。その際の視点は、図書館サービスの充実ということになるだろう。公立図書館の、行政組織上の位置づけの変化は、あくま

---

<sup>101</sup> 「図書館情報ネットワーク」(上田地域広域連合) [http://www.area.ueda.nagano.jp/?page\\_id=51](http://www.area.ueda.nagano.jp/?page_id=51)

<sup>102</sup> John D. Henderson “COUNTY LIBRARIES”, Allen Kent, Harold Lancour, eds., *Encyclopedia of Library and Information Science, Volume. 6* (New York, NY: Marcel Dekker, Inc., 1971) p.261、Ray Prytherch, comp., *Harrod's Librarians' glossary and reference book, Tenth Edition* (Aldershot: Ashgate Publishing, 2005) p.180

で行政内部での問題に過ぎない。外部である図書館利用者の立場から重視されるのは作用、すなわちサービスであり、位置づけの変化によって生じた、サービスの変化が、利用者にとって有益なものであるならば、この変化を否定する理由はないように思われる。

一方、図書館は、その所管がどこであれ、教育施設としての要素を持つものであり、学校、あるいは学校図書館との連携も必要である。首長部局へ移管したことによって、かえって教育委員会との連携に支障をきたすということも否定できない。この点で、総合教育会議の存在は、この課題を解消する可能性を秘めたものであると言える。教育委員会の独立性の形骸化は、首長部局と教育委員会との連携の強化と言い換えることも可能であり、事実、当時の改正はそのような意図も持っている。総合教育会議の規定は、施行されて日が浅く、社会教育、とりわけ図書館はどのように取り扱われるか、首長と教育委員会との関係に変化は生じるか、また、その変化は社会教育・図書館行政にどのような影響を及ぼし得るかなど、具体的な効果については未だ定かではない。今後の地方公共団体における総合教育会議の運用実態に注目しなければならない。

## 2.6.2 変革の可能性

当然、経営形態が変化することのみをもって、新たな図書館サービス像を構築したり、実践したりするなどの変革がはじまるとは言えない。図書館は何をなし得るかを考えることも、図書館員の重要な職務であると思われる。図書館行政の首長部局への移管や、複数の地方公共団体による共同処理などによって、これまでの、ひとつの教育委員会という枠組みから抜け出すことは、それを促すものとなり得ると考えているが、あくまで変革を行う主体は図書館員であることには変わりない。そこで重視されるべきは形式ではなく実態であり、実質的に図書館と同様の活動をしていれば、少なくとも利用者にとっては大きな問題はない。

首長部局へ移管した図書館が、必ずしも社会教育法や図書館法などの規定と相容れるものではないということは間違いない。これが、移管を含めた、図書館界の大きな変革につながらない理由のひとつであると考えることができる。公共サービスを行う施設として、法律の面から安定性を重視し、実際上でもそのように行われてきたということであろう。しかし、制定以来大きな改正がなされていない図書館法をもって、現在、そして将来の、図書館を含めた社会環境の変化に対応できると考える

ことはできない。首長所管の図書館が増えることが、図書館法上問題とされるのであれば、問われるべきは、むしろ図書館法の側であるということもできよう。

教育委員会の共同設置が推奨されつつあり、また、広域連合という制度が定着したと言ってよい現在では、組合立図書館をはじめとして、公立図書館を複数の地方公共団体で設置管理することにも、新たな展開が生じ得ることにも留意が必要である。

### 3 経営形態にまつわる諸問題

#### 3.1 行政委員会の意義

##### 3.1.1 独立性

行政委員会制度は、すでに述べたように、特定の事務を首長から独立して処理することによって、民主的・中立的な行政運営が行われることを期待する制度である。翻って、委員会の存在意義である民主性・中立性の確保は、首長からの独立を前提としていることになる。しかし、教育行政が首長から独立している範囲は、限定的であると言わざるを得ない。地方公共団体によっては、これらの事務の一部を教育委員会に補助執行させ、教育委員会の権限を補強している例もある<sup>103</sup>が、これも、制度上の独立性が不十分であることの証左といえる。

地方教育行政法が制定される 1956（昭和 31）年以前に、教育委員会について規定していた教育委員会法（昭和 23 年 7 月 15 日法律第 170 号）では、職員配置や委員の報酬、教育目的の財産に関する議案は教育委員会が原案を作成し、首長に送付するとしていた（61 条）<sup>104</sup>ほか、予算編成についての規定も存在していた（56 条～58 条の 2）。しかし、地方教育行政法へ移行した際、「従来の実際の運営にかんがみて」、「教育行政の円滑な運営と、その振興」を図るため<sup>105</sup>、規定が変更された。そして、地方教育行政法の改正がなされる度に首長の関与が、より強化されることになり、今後においても、その独立性は、さらに限定的なものになっていくと思われる。

図書館部門の首長部局への移管は、教育委員会の独立性という視点からすれば望ましいものとは言えない。一方、現状において、その独立性は形骸化が進行しつつあるということもまた事実である。ただ、総合行政による図書館サービスに、今後の発展の可能性を見出すことができるとすれば、形式的とはいえ首長から独立した教育委員会に属することは、却って、その可能性を妨げる要因ともなり

---

<sup>103</sup> 例えば和泉市など。「和泉市長の権限に属する事務の補助執行に関する規程（平成 4 年 3 月 25 日訓令第 2 号）」[http://www.city.osaka-izumi.lg.jp/reiki/reiki\\_honbun/k221RG00000060.html](http://www.city.osaka-izumi.lg.jp/reiki/reiki_honbun/k221RG00000060.html)

<sup>104</sup> 最終的な議案作成と議会への提出は首長が行うものの、当該議案については教育委員会による原案の送付を待つことを常例とするとの規定（63 条の 3）が存在しており、教育委員会が主導することを想定していたと思われる。

<sup>105</sup> 第 24 回国会 本会議 第 21 号（昭和 31 年 3 月 13 日）文部大臣清瀬一郎による趣旨説明より。<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/syugiin/024/0512/02403130512021c.html>（国会会議録検索システム）

得るものである<sup>106</sup>。

### 3.1.2 民主性

教育委員会制度は、戦後、米国教育使節団の下、教育の地方分権化と民主化を意図して設けられたものであり<sup>107</sup>、現在においても、「地域住民の意向の反映」、「住民による意思決定」が、教育委員会の意義・特性として挙げられている<sup>108</sup>。

教育委員会制度の成立当時、教育委員は、議会の選挙による1名を除き、住民の選挙によって選ばれることが定められていた（教育委員会法7条2項）。この公選制も、教育行政の民主化を徹底する趣旨で設けられた規定である<sup>109</sup>。しかし、その後、国民の関心の薄さからくる棄権率の高さ、教員組合による委員会のコントロール、選挙費用がかさむために資金や地盤のある者しか当選できないといった問題が表出し<sup>110</sup>、地方教育行政法では、上述した議案作成・予算編成とともに廃止された。

地方自治法における民主主義に基づく制度としては、監査請求や解職請求などの直接請求権（74条～88条）、ならびに住民監査請求（242条）などがある。これらには、教育委員会に関して特別の規定はなく<sup>111</sup>、ほぼ同等に適用される<sup>112</sup>ため、民主性という点では、首長部局と教育委員会に大きな違いはない。むしろ、委員の公選制が廃止された現在、公選制が維持されている首長の方が、より住民の意向を反映しやすいということにもなる<sup>113</sup>。

---

<sup>106</sup> 松本 前掲 31 p. 330

<sup>107</sup> 「戦後自治史Ⅹ（六・三および教育委員会制度の発足と改革）」地方自治研究資料センター編『戦後自治史 第五巻』文生書院 1977年

<sup>108</sup> 文部科学省「教育委員会制度について」[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/chihou/05071301.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/chihou/05071301.htm)

<sup>109</sup> 第2回国会 文教委員会 第12号（昭和23年6月19日）文部大臣森戸辰男による趣旨説明より。<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/syugiin/002/0462/00206190462012a.html>（国会会議録検索システム）

<sup>110</sup> 「日本における教育改革の進展」文部時報 880号 1950年 p. 73

<sup>111</sup> 解職請求のみ地方教育行政法に定めがあるが（8条）、請求に必要な署名数は、地方自治法86条の、主要公務員の解職と同数であり、他の諸規定も、地方自治法を準用するとしている。

<sup>112</sup> 解職請求ができない期間は、副知事など首長の補助機関の、就職及び解職請求についての議決の日から1年間（地方自治法88条1項）に対し、就職及び解職請求についての議決の日から6か月（地方教育行政法8条2項、地方自治法88条2項）となっているという違いはある。

<sup>113</sup> 市川昭午「分権改革と教育委員会制度」西尾勝・小川正人編著『分権改革と教育行政～教育委員会・学校・地域』ぎょうせい 2000年 p. 95

図書館においては、運営への民意の反映に資するための機関として、図書館協議会（図書館法 14 条）が存在する。しかし、設置は任意で、館長に対して意見を述べることができるのみであり、その実態も形骸化している図書館協議会が多いとされる<sup>114</sup>。

組合立図書館の議論においては、一部事務組合の非民主性が問題視されることがある<sup>115</sup>。組合における地域住民は、間接的な構成員に過ぎない<sup>116</sup>。そのため、住民監査請求ならびに住民訴訟は可能である<sup>117</sup>が、選挙権者の署名が必要な直接請求権を行使できず、普通地方公共団体に比べ、民主性に乏しいと言える。一方、広域連合の構成員には住民も含まれ、「その運営を住民の民主的な統制のもとに置くこととしている」とされる<sup>118</sup>。広域連合の議員と首長を、選挙によって選ぶとするもの（291 条の 5）<sup>119</sup>や、直接請求の規定の準用（291 条の 6 第 1 項）、広域連合の規約の変更についての直接請求（同 2 項）など、普通地方公共団体と同等の民主性を企図した規定がみられる。組合を通じて図書館サービスの拡充を図ろうとするならば、広域連合によることが適切であるといえる。

### 3.1.3 中立性

「個人の精神的な価値の形成を目指して行われる教育においては、その内容は、中立公正であることは極めて重要」で、「このため、教育行政の執行に当たっても、個人的な価値判断や特定の党派的影響力から中立性を確保することが必要」であることが、教育委員会制度の意義のひとつとして述べられる<sup>120</sup>。

しかし、地方教育行政法をみると、同法上、明確に政治的中立性の確保を意図して設けられた規定と捉えることができる条文は、第 4 条 3 項<sup>121</sup>などの、委員の所属政党に関わるもののみである。この

---

<sup>114</sup> 安藤 前掲 9 p. 15

<sup>115</sup> 図書館問題研究会東京支部『この町・村にも図書館の灯を！』1981 年 p. 47-49 など

<sup>116</sup> 松本 前掲 62 p. 1503

<sup>117</sup> 同上 p. 1503-1504。一部事務組合の管理者に対して住民訴訟を行ったものとして、最判平成 1 年 9 月 5 日集民第 157 号 419 頁、最判平成 1 年 10 月 3 日集民第 158 号 1 頁。

<sup>118</sup> 同上 p. 1504、p. 1508

<sup>119</sup> 同条には、選挙権を有する住民による直接選挙と、構成団体の議会（議員の選挙の場合）や首長（広域連合の長の選挙の場合）による間接選挙のいずれかを採るとしている。民主主義の観点からは、直接選挙によることが理想的である。

<sup>120</sup> 文部科学省 前掲 108

<sup>121</sup> 地方教育行政法 4 条 4 項「委員の任命については、そのうち委員の定数の二分の一以上の者が同

形式的な属性により委員の選任を規律することをもって、複雑かつ深長な教育の中立性が保たれると言いつけることは難しいと言わざるを得ない。内面にある思想・信条までを選任の際の基準とすることは不可能であるし、憲法 19 条（思想及び良心の自由）との関係で問題となることは間違いない。また、合議による意思決定は必ずしも中立的であるとも限らず、これは、委員の選任が首長に一任されている現状においては、なおさら強く指摘し得るものと思われる。

委員構成による教育の中立性の確保自体が、もとより困難な試みであったということになりかねないが、結局、中立性に関する実際的な問題に対処する際の状況判断は、関係者の良識に基づくバランス感覚に委ねざるを得ず、そして、それは必ずしも教育委員会内でのみ発揮されるものと考えすることはできない。なお、図書館における中立性の問題は、‘知的自由（図書館の自由）’との関連が強い。詳細は後述する。

## 3.2 指定管理者制度

### 3.2.1 現状

公立図書館も地方自治法にいう「公の施設」であり、したがって指定管理者制度の対象となる。2015（平成 27）年 10 月時点で、指定管理者制度を導入している図書館は 516 館であり、全体のおよそ 15.5 パーセントである<sup>122</sup>。一方で、新たに同制度を導入する図書館は、毎年数十館単位で増加しており<sup>123</sup>、一部で直営に戻す動きはあるものの、今後もこの傾向は続くものと考えられる。

同年 6 月に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針 2015」<sup>124</sup>に基づき、地方交付税の基準財政需要額の算定に関し、他の地方公共団体のモデルとなるような取り組みを反映させる‘トップランナー方式’の導入が推進されることとなった。平成 29 年度以降の導入を検討するものとして図書館管理が挙げられており、その業務改革の内容は「指定管理者制度導入等」とされている。日本図

---

一の政党に所属することとなつてはならない。」

<sup>122</sup> 文部科学省 前掲 32 を基に算出。

<sup>123</sup> 日本図書館協会図書館政策企画委員会「図書館における指定管理者制度の導入等について 2016 年調査（報告）」（<http://www.jla.or.jp/Portals/0/images/committe/torikumi/sitei2016.pdf>）によれば、導入館数は、2014 年度は 36 館、2015 年度は 46 館であり、2016 年度に導入予定の図書館（市区町村立）は 42 館となっている。

<sup>124</sup> [http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2015/2015\\_basicpolicies\\_ja.pdf](http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2015/2015_basicpolicies_ja.pdf)

書館協会は、‘トップランナー方式’を図書館管理にも導入することについて、「図書館に係る地方交付税算定におけるトップランナー方式導入に強く反対します」と題する要望<sup>125</sup>を公表している。また、上述のように公立図書館全体の指定管理者制度導入率が15パーセント程度という状況で、同制度の導入に基づいた算定がなされることに対しては、「実態にはない「標準的条件」を交付税算定を通じて設定し、自治体の合理化を誘導する意図が感じられる」<sup>126</sup>と指摘するものもある。その後、平成29年度においてもトップランナー方式の導入はなされていないが、なおも検討対象となっている。

### 3.2.2 指定管理者制度の概要

指定管理者制度は、地方自治法244条の2第3項以下に定められる制度であり、「公の施設の設置の目的を効果的に達成するため必要があると認めるときは、」自治体が指定する団体に「当該公の施設の管理を行わせることができる」(3項)とするものである。‘公の施設’とは、「住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設」(244条1項)である。指定管理者制度では、当該公の施設を管理する権限につき、民間団体などへ委任する形をとる。

同制度は、2002(平成14)年の、地方分権改革推進会議「事務・事業の在り方に関する意見」<sup>127</sup>、総合規制改革会議「規制改革の推進に関する第二次答申」<sup>128</sup>を受け、2003(平成15)年に成立した地方自治法改正により、それまでの管理委託制度に代わり導入された。管理委託制度においては、管理主体となることができるのは「普通地方公共団体が出資している法人で政令で定めるものは又は公共団体若しくは公共的団体」(旧3項)とされていたが、指定管理者制度では「法人その他の団体」であること以外の制限は無く、民間企業が管理主体となることも可能である。また、行政が施設の管理権限を委ねるという性質上、施設使用の許可などの処分性を有する行為も指定管理者において行うことができる。その他、指定管理者制度には、行政側に関する規定として、指定の手續や業務の範囲などを条例で定めること(4項)、指定期間を定めること(5項)、指定につき議会の議決を経ること(6項)、指定管理者への調査や指示、業務停止や指定取り消しなどができること(10項・11項)

---

<sup>125</sup> <http://www.jla.or.jp/demand/tabid/78/Default.aspx?itemid=2990>

<sup>126</sup> 飛田博史「地方交付税算定におけるトップランナー方式の概要と課題」自治総研456号 2016年 p.50

<sup>127</sup> <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/bunken/kettei/021030iken.pdf>

<sup>128</sup> <http://www8.cao.go.jp/kisei/siryu/021212/>

がある。一方、管理者側に関する規定としては、年度末の事業報告書の提出義務（7項）や、行政が認める範囲において、原則として自ら設定した施設利用料金を収入とすることができる（8項・9項）とするものが挙げられる。

上述したように、指定管理者制度を導入している図書館は、全体のおよそ15.5パーセントであるが、一方で、全国規模で積極的に指定管理者制度の導入が行われている施設としては、ホテルや国民宿舎などの宿泊休養施設（全体のおよそ86.7パーセント）や、産業情報提供施設（およそ74.2パーセント）が挙げられる<sup>129</sup>。

### 3.2.3 図書館との関係

本来、公の施設の設置および管理は首長もしくは委員会の権限に属する事項であるとするのが地方公共団体における基本的な姿勢である。地方教育行政法34条の、教育機関の職員の任命は教育委員会が行う旨の規定や、図書館法における種々の規定なども、これを念頭に置いている。しかし、これらの規定は図書館への指定管理者制度導入を妨げるものではないとされる。文部科学省は「公務員でない館長については教育委員会が任命する必要はないものです。したがって、指定管理者に館長業務を含めた図書館の運営を全面的に行わせることはできるものと考えています。」との見解を示している<sup>130</sup>。

公立図書館の‘民営化’については、指定管理者制度以前の1986（昭和61）年に、図書館での業務委託が問題とされた際に、文部大臣海部俊樹による「公立図書館の基幹的な業務については、これは民間の委託にはなじまないもの」<sup>131</sup>という発言がなされたことをはじめ、指定管理者制度以降も、2008（平成20）年、文部科学大臣渡海紀三朗が、「長期的視野に立った運営」や「職員の研修機会の確保や後継者の育成等の機会が難しくなる」といった理由で「なじまない」<sup>132</sup>とした発言や、2011（平成23）年に総務大臣であった片山善博により、図書館は「指定管理になじまない」といった発言が

---

<sup>129</sup>総務省「地方行政サービス改革の取組状況等に関する調査（平成28年3月25日公表）」（<http://www.soumu.go.jp/iken/102617.html>）より算出。

<sup>130</sup>2004（平成16）年に大阪府大東市が提案した‘図書館運営特区’に対する回答においてのもの。<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kouzou2/bosyu5/monka.pdf>

<sup>131</sup>衆議院 予算委員会第三分科会 1986年3月6日

<sup>132</sup>参議院 文教科学委員会 2008年6月3日

なされている<sup>133</sup>。

図書館界における指定管理者制度導入に関する議論でも、上記のような「なじまない」論が広く主張されており、そのことばが意味するように、全体の傾向としては同制度の公立図書館への導入に対しては否定的・懐疑的である。日本図書館協会も、「公立図書館への指定管理者制度の導入については、これまでの見解と同様に、基本的になじまない」ものとしており、その理由として、教育機関としての図書館の役割の観点、そして管理運営の継続・安定の必要性の観点から、地方公共団体の直接運営が「公立図書館のあるべき姿」であることを挙げている。また実際上も、「多くの自治体では、図書館運営の継続性や安定性、専門職員の確保・育成、他機関や地域との連携などが難しいことから、公立図書館に指定管理者制度を導入していません。」としている<sup>134</sup>。

### 3.2.4 図書館の事業者

公立図書館に指定管理者制度を導入した初めての事例は、山梨県山中湖村の山中湖情報創造館である。2004（平成16）年4月に地域資料デジタル化研究会が指定管理者となった。同団体は特定非営利活動法人（NPO法人）である。2015年度時点で、NPO法人が指定管理者となっている図書館は、全国で41館あるとされている<sup>135</sup>が、同年度には新たに単独で指定管理者となったNPO法人が無いとみられることや、NPO法人を図書館の指定管理者としているのは人口が少ない自治体が多い、分館に限定しての導入など運営する図書館の規模が小さいものも多いといったことが指摘されている<sup>136</sup>など、指定管理の事業者という点において大きな流れとはなっていない。

指定管理者となる事業者としては民間企業が関わるものが最も多く、現在の主流であると言っても良い。特に株式会社図書館流通センターは、247館の管理運営を行っているとされる<sup>137</sup>。また、多くはないものの、それぞれの組織の強みを活かすためなどとして、複数の企業や団体と結成される共

---

<sup>133</sup> 総務省「片山総務大臣閣議後記者会見の概要」2011年1月5日 [http://www.soumu.go.jp/menu\\_news/kaiken/02koho01\\_03000154.html](http://www.soumu.go.jp/menu_news/kaiken/02koho01_03000154.html) 片山は鳥取県知事時代にも、公述人として出席した行政改革に関する特別委員会鳥取地方公聴会（2006年5月16日）において同様の発言を行っている。

<sup>134</sup> 日本図書館協会 前掲16

<sup>135</sup> 桑原芳哉「公立図書館における指定管理者制度導入の現状：昨年度からの変化と事業者に関する特徴」尚絅大学研究紀要 人文・社会科学編48号 2016年 p.17

<sup>136</sup> 同上 p.22

<sup>137</sup> 同上 p.17

同事業体（コンソーシアム）が指定管理者となっている場合もある。図書館サービスに加えて企画や広報機能を備えるヴィアックス・SPSグループ（千代田区立図書館）や、当該地域に精通した地元のNPO法人と企業からなる特定非営利活動法人ふくろうの森委員会・東海ビル管理株式会社共同グループ（浜松市立舞阪図書館・浜松市舞阪郷土資料館）などがその例である。

佐賀県武雄市のカルチュア・コンビニエンス・クラブ株式会社（以下、CCC）による図書館運営は、年中無休や、TSUTAYA、蔦屋書店、スターバックスコーヒーを併設するなどの取り組みから、開館3か月でこれまでの1年分の来館者数を記録する<sup>138</sup>など注目を集めた。この事例によって図書館への指定管理者制度導入が「再加速」傾向に転じている」と言われてもいる<sup>139</sup>。一方で、同社のポイントカードの導入や、自治体の意思決定過程の不透明さなど様々な懸念から、図書館界では「ドグマ的というか、感情的というか、そういう面が強くなり、冷静な議論ができなくなっているのではないか」<sup>140</sup>とも評されるほどの大きな議論となった。加えて、不適切な選書といった問題も指摘されるようになり、愛知県小牧市では、住民投票の結果、反対多数により、CCC（および図書館流通センターによる同事業体）とのアドバイザー契約を解消するといった事態も生じた<sup>141</sup>。しかし、その後も宮城県多賀城市、岡山県高梁市、和歌山県和歌山市で指定管理者となっており、今後の動向が注視される。

### 3.2.5 それぞれの目的

#### (1) 指定管理者の目的

指定管理者の選定は公募の場合、非公募の場合と様々あるが、いずれにせよ、事業者側にも指定管理者となることについての積極的な意思は必要であり、それは事業者が自らにおいて図書館を運営することについての何らかの目的が存在することを意味する。

事業者が民間企業ならば、営利を目的としていることは想像に難くない。むしろ民間企業として当

---

<sup>138</sup> カルチュア・コンビニエンス・クラブ株式会社 図書館カンパニー「武雄市図書館・歴史資料館3ヶ月間の来館者数が一昨年の1年間分にあたる26万人突破」2013年7月9日 [http://www.ccc.co.jp/news/2013/20130709\\_003643.html](http://www.ccc.co.jp/news/2013/20130709_003643.html)

<sup>139</sup> 桑原 前掲 135 p. 18

<sup>140</sup> 南亮一「《座標》 そろそろ、冷静な「武雄市図書館論」を！」図書館界 66 巻 1 号 2014 年 p. 1

<sup>141</sup> ITmedia ビジネスオンライン「小牧市“TSUTAYA”図書館、白紙撤回へ CCCが契約解消の方針表明」2015年10月20日 <http://www.itmedia.co.jp/business/articles/1510/20/news134.html>

然の姿勢であろう。指定管理者制度を通じての収益方法としては、自治体からの委託料や、管理する施設の利用者からの使用料などが考えられる。しかし、公立図書館においては、図書館法 17 条に定められる無料原則により、少なくとも「入館料その他図書館資料の利用」については無料で行わなければならない。ある物品やサービスを、自社を通じて購入・納入することが収益につながる場合はある。図書館の指定管理者の大多数が、書店や取次を行ってきた企業である要因でもあろう<sup>142</sup>。図書館として何らかの事業を行うことや物品を販売することで利益を得ることも我が国では一般的でなく、上述の無料原則も相まって、他の公の施設と比較すれば、指定管理者への金銭的なインセンティブは小さい。安易に利益を求めるならば、委託料から余剰を作り出す必要があり、それが後述する職員の労働問題にもつながり得る。

一方、NPO 法人の場合は、特定非営利活動促進法（平成 10 年法律第 7 号）において、「特定の個人又は法人その他の団体の利益を目的として、その事業を行ってはならない。」（3 条）との規定があるように、団体の構成員などに収益を分配してはならないことがあらかじめ定められている。NPO 法人においては、指定管理者に名乗りを上げるにあたり、単純に利潤を追求すること以外の目的があることになる。

特定非営利活動促進法の目的は、「市民が行う自由な社会貢献活動としての特定非営利活動の健全な発展を促進し、もって公益の増進に寄与すること」（1 条）であり、NPO 法人は、「特定非営利活動」によって「不特定かつ多数のものの利益の増進に寄与することを目的とするもの」（2 条）でなければならない。ここにいう「特定非営利活動」もあらかじめ 20 種類が定められており（同法別表）、図書館に関係し得るものとしては、「社会教育の推進」（2 号）、「まちづくりの推進」（3 号）、「学術、文化、芸術又はスポーツの振興」（6 号）、「情報化社会の発展」（14 号）などがある。

実際に指定管理者となっている NPO 法人は、これらからより特定された目的をもって同法人の設立および図書館の指定管理者への参入を行っている。上で述べた、日本で初めて公立図書館の指定管理者となった山中湖情報創造館の NPO 法人地域資料デジタル化研究会は、地域資料のデジタルアー

---

<sup>142</sup> 日本経済新聞 プラスワン「公立図書館の運営に書店が相次ぎ参入 その理由は」2012 年 10 月 16 日 <http://style.nikkei.com/article/DGXDZ047175580S2A011C1W14001> 記事内では、紀伊國屋書店常務が「運営に加われば、その図書館に対する書籍の売り込みで有利になります。」との発言をしている。

カイブ化やデータベースの構築の必要性と、それにもかかわらず資金や人員が投入されずこれらが実現できていない状況を認識した人々が設立したものである。同法人は、「文献資料ならびにデジタル資料の調査、収集、整理、保存、提供方法等について研究、実践し、もって……公益の増進に寄与することを目的とする。」としている<sup>143</sup>。

鹿児島県指宿市の指宿図書館・山川図書館を指定管理者として運営する NPO 法人、本と人をつなぐ「そらまめの会」は、元は同図書館のボランティアグループだったものを、同市による図書館の指定管理者導入に合わせて NPO 法人化させ、指定管理者となった<sup>144</sup>。設立にあたり定められた定款に記載されている同法人の目的は、「広く市民に対し、図書館を活動拠点として本に関心を持つ個人や団体等と連携を図りながら交流と学習の機会をつくり、良好な読書環境作り及び地域文化の継承に努めることにより、子どもを育てやすい地域社会の形成に寄与すること」であり、従来の図書館ボランティアという性質を反映させていることが窺える。

## (2) 自治体の目的

指定管理者制度は、その委託の前段階までは自治体が主導して行うものであり、当然、自治体にとっても指定管理者制度を導入する目的が存在する。

2015（平成 27）年 4 月時点の調査<sup>145</sup>では、指定管理者の選定基準としているものとして、施設のサービス向上に関することが全体の 96.5 パーセント、団体の業務遂行能力に関することが 94.3 パーセント、施設の管理経費の節減に関することが 93.8 パーセントとなっている。この調査はあくまで選定基準に関してのものであるが、サービスの向上や管理経費の削減といった項目が重視されていることは、導入の目的とも無関係とは言えないであろう。これまでも、指定管理者制度では自治体のコストカットが主眼に置かれているということは、図書館界においてもある種の共通認識のようなものであったが、歳出の効率化を目的として行われる、地方交付税の基準財政需要額の算定におけるトップランナー方式の導入に、図書館での指定管理者制度の導入が巻き込まれかねない状況にな

<sup>143</sup> 特定非営利活動法人 地域資料デジタル化研究会 <http://www.digi-ken.org/vision.html>

<sup>144</sup> NPO 法人 本と人をつなぐ「そらまめの会」編著『私たち図書館やっています！—指定管理者制度の波を越えて』南方新社 2011 年 p. 70-73

<sup>145</sup> 総務省「『公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果』の概要」平成 28 年 3 月 [http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000404851.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000404851.pdf)

り、その実態が顕在化しつつあるように思われる。

指定管理者制度そのものの目的は、民間事業者の活力を活用した住民サービスの向上、施設管理における費用対効果の向上、そして管理主体の選定手続きの透明化とされる<sup>146</sup>。ここで言及されているのは費用対効果の向上であり、名目上はコストの削減とはされていない。当然、効果を維持したまま費用を下げれば費用対効果は向上するが、あくまで主眼はサービスの向上、効果の向上に置かれるべきものである。同様のことは、地方自治法 2 条 14 項「地方公共団体は、その事務を処理するに当つては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。」とする規定にも言える。

千代田区立図書館で指定管理者を導入することになった際には、「当時の、そして現在も大半の自治体で行われている、安上がりだけを目的とする見せかけの指定管理者制度へのアンチテーゼ」として、「指定管理者による創意工夫と専門スタッフの確保を最大の目標とし、……具体的な図書館運営・サービス方針は、……指定管理者との協議を通じて、一つひとつ内容を決めていこうと考えた」とされており<sup>147</sup>、制度の目的のひとつである「民間事業者の活力」を最大限活用しようとしている。また、「「安さ」の勝負にならないよう、絶対額の多寡は評価の対象とせず、サービスとコストの費用対効果が評価項目になっていた」<sup>148</sup>という点も、指定管理者を導入するにあたっての、制度の主旨および地方自治法 2 条 14 項の妥当な解釈と実践であると評価できよう。

また、時折、‘にぎわいの創出’や‘町おこし’といった観点から図書館への指定管理者制度導入がはかられることがある。CCC を図書館の指定管理者とした高梁市には、「駅前のにぎわいを取り戻し、雇用を生み出して人口減に歯止めをかけたい」という目的があるとされる。市長である近藤隆則も、CCC からの提案が「街づくりの視点」からのものであったことや、「有名カフェも東京から一緒に来ること」という、図書館外の要因も導入に影響を及ぼした旨の発言をしている<sup>149</sup>。図書館を駅前

---

<sup>146</sup> 総務省「公の施設の指定管理者制度について」[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000088821.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000088821.pdf)

<sup>147</sup> 柳与志夫『千代田図書館とは何か』ポット出版 2010 年 p.97

<sup>148</sup> 同上 p.102

<sup>149</sup> 朝日新聞デジタル（佐藤英彬・滝沢隆史）「ツタヤ図書館」地方になぜモテる？ 5 市が計画・検討」2015 年 11 月 15 日。元記事は削除されているが、Wayback Machine から閲覧が可能である（<https://web.archive.org/web/20151115214650/http://www.asahi.com/articles/ASHC30F8HHC20IPE052.html>）。

に設置することが街の活性化や雇用の創出、人口減の歯止めにつながるか否かという議論は措くとしても、指定管理者制度の導入に際して、図書館としての機能を顧みる姿勢は求められる。

### 3.2.6 図書館の役割

図書館について定められている図書館法は、日本国憲法からはじまり教育基本法へつながる教育法体系に組み込まれている法律である。図書館法の目的は、「国民の教育と文化の発展に寄与すること」(1条)である。教育基本法を見ると、前文および1条においては、教育の目的として、民主的な国家の形成・発展を意図していることがわかる。民主主義においては、国民それぞれが自由に思想や信条を表現することが不可欠であり、そのために自由に学習をし、情報・知識を得ることもまた不可欠なものである。そのために行政が設置すべき機関として公立図書館を捉えるならば、その管理・運営も行政が主体となって行うべきものであるという結論に至ることは自然である。しかし、住民へのサービスという視点を蔑ろにすべきでもなく、仮に、教育・文化の発展という図書館の目的を担保した上で、これと相まって利用者サービスの向上が期待できるのであれば、指定管理者制度の導入は図書館においても選択肢のひとつとして検討されるものとなり得る。

民主主義の実践という観点から言えば、地方自治の本旨（日本国憲法 92 条）のひとつであるとされる住民自治も重要な概念である。地方公共団体の行政は当該地域の住民の意思に委ねられるものでなければならず、行政への住民参加は、その一形態である。公立図書館においても、図書館協議会の設置規定（図書館法 14～16 条）により、図書館長に対する行政外部の諮問機関を設けることができるなど、住民自治の理念は尊重されている。図書館運営に関する諮問に応じることからさらに踏み込んで、直接的に運営にかかわることになる指定管理者制度は、住民自治・住民参加という視点から見ることでもできよう。この点では、全国的な企業が指定管理者となることについては、地域の事情を考慮し反映できるかに関して疑問を差し挟む余地があるため、十分な検討が求められることになるが、地域に根差した組織、とりわけ、本と人をつなぐ「そらまめの会」のように、当該図書館を中心に活動を行ってきた団体、あるいは、地域資料のデジタル化への問題意識から生まれた地域資料デジタル化研究会のように、図書館との親和性があり、当該地域の課題を克服することを目的とする団

体が指定管理者となれば、その意義は大きい。しかし、行政が図書館に関わる政策を立案する場合<sup>150</sup>や、図書館で他の行政部門が関わるサービスを行う場合などには、自治体の直営と比較して連携が困難となるというデメリットが生じるというケースは考えられる。

### 3.2.7 課題

#### (1) 事業の継続性

指定管理者制度についての検討の最後に、図書館への指定管理者制度導入にいて課題となる点について触れたい。

指定管理者制度は、指定期間をあらかじめ定めることとなっている。総務省は「指定期間は長期化の傾向」としているが、その期間は、5年以内という長期的なものとは言い難い期間を定めている施設が90.9パーセントである<sup>151</sup>。指定期間を終えれば改めて指定を受けなければならない。上述した指定管理者となっているNPO法人について言えば、地域資料デジタル化研究会は4期目を迎え、2013（平成25）年4月から2018（平成30）年3月までの5年間が定められている<sup>152</sup>ほか、本と人をつなぐ「そらまめの会」についても、第1期（3年）後の公募に応募したのが同団体のみだったこともあり、続けて5年間の指定を受け<sup>153</sup>、その後、2015（平成27）年4月から2020（平成32）年3月までの5年間の指定を受けている<sup>154</sup>。

しかし、制度上、積極的な活動を行ったとしても、確実に再び指定されるとは限らない。とりわけ、経済的・人的基盤などが安定しづらいNPO法人の場合、その図書館における「活動を評価する一方で、経営安定性や専門性、施設管理面などにおいて、図書館の管理運営を行う団体としての評価が必ずしも高くないという現実がある。」<sup>155</sup>とも指摘されている。2015年度までにおいて、NPO法人の指定管理者から直営に戻した例が3例、第1期終了後、NPO法人から他の事業者（他のNPO法人を含

---

<sup>150</sup> 日本図書館協会 前掲16 p.4でも指摘されている。

<sup>151</sup> 総務省 前掲145

<sup>152</sup> 山中湖情報創造館ウェブサイト (<http://www.lib-yamanakako.jp/>) トップページに記載されている。

<sup>153</sup> NPO法人 本と人をつなぐ「そらまめの会」 前掲144 p.74

<sup>154</sup> 指宿市「指定管理者導入施設一覧」<http://www.city.ibusuki.lg.jp/main/shisei/kokyo/kokyo/page011212.html>

<sup>155</sup> 桑原 前掲135 p.24

む)に移行した例が10例あるとされる<sup>156</sup>。

事業の主体が変更となる際の問題としては、‘引き継ぎ’がある。行政から民間へ移行する場合には、指定管理者となった後、「当時の図書館員は全員引き揚げ、担当課に残る人はいなかった。」その担当課にも、「図書館業務の内情について聞ける職員は誰もいなかった」<sup>157</sup>という状況が起きることが考えられる。NPO法人の場合、ボランティアで図書館にかかわってきた団体であっても、それまでの範囲外であった業務についてのノウハウは乏しい。経営基盤やノウハウについては、指定管理者としての実績がある企業とコンソーシアムを結成するという方法で一応の解決をはかることはできるが、その後の主導権次第では、NPO法人が参画する意義を喪失しかねない事態にも陥る危険性はある。

また、事業者の変更に伴って、設備や人材、スキルなどの問題から、従来行われてきたサービスが変化することも可能性としては考えられる<sup>158</sup>。意欲的な取り組みを重ねるほど、事業者が変更となった場合にサービスが劣化するおそれがある。また、ノウハウに関しては、指定管理が続けば、自治体側のノウハウが失われ、「指定管理者が行っている図書館運営の是非を行政の責任でチェックできないことになる」という点を指摘するものもある<sup>159</sup>。

## (2) 職員の労働条件

指定管理者の下で働く、一定のサービスを行う上での十分なスキルを有する図書館職員について、「たとえ「プロ集団」であるにしても、決して専門職としての待遇を受けているわけではない」<sup>160</sup>と指摘するものがあるように、職員の労働条件も問題となっている。

指定管理者制度の指定期間の問題は、「雇用期間も年毎に更新する有期雇用の場合が多く、……安定した長期雇用が必ずしも保障され」ないという職員の雇用の不安にもつながる<sup>161</sup>。また、委託料か

---

<sup>156</sup> 同上 p.20 および 21

<sup>157</sup> NPO法人 本と人をつなぐ「そらまめの会」前掲 144 p.74

<sup>158</sup> 一般財団法人地域総合整備財団「平成26年度 指定管理者実務研究会 報告書 指定管理者制度による新たな事業価値の創造」<http://shitekan.furusato-ppp.jp/wp-content/uploads/2014/08/平成26年度指定管理者実務研究会報告書.pdf> p.54

<sup>159</sup> 永利和則「指定管理者制度の現場にいたから書ける、これからの図書館に思うこと」みんなの図書館 469号 2016年 p.30

<sup>160</sup> 安藤 前掲 9 p.91

<sup>161</sup> 日本図書館協会 前掲 16 p.3

ら利益を出すため、あるいは委託料を抑えたい自治体に合わせた見積に伴う経費削減のため、人件費などが削られることも考えられる。営利を目的としない NPO 法人の場合であってもその問題は生じ得るし、地域資料デジタル化研究会代表者の小林是綱は、厚生年金への加入など福利厚生の面も「指定管理者となる NPO 法人の共通の課題」としている<sup>162</sup>。働いている職員に対して十分な労働条件が保障されないという可能性が残っていることは、指定管理者制度の大きな問題点であろう。

この問題への対処としては、契約条件として労働法規の遵守を求めるほか、選定時において労働条件を評価対象に含める、あるいは比重を高めるなどの方法を採用ことが求められる<sup>163</sup>。指定管理者制度を導入している施設の内、労働法令の遵守や雇用・労働条件への配慮について選定時や協定等に提示しているのは、都道府県で 93.8 パーセント、指定都市では 89.1 パーセント、そして市区町村では 59.9 パーセントであるとされている。特に市区町村における徹底が望まれるほか、その具体的な内容についても検討する必要がある。

より積極的に、‘公契約条例’を制定する方法もある。公契約条例は、地方公共団体が民間団体と契約を行う際に、その選定や履行の段階で、地方公共団体として、受託者に対し、労働条件の確保や労働法規の遵守を求めることを条例で定めているものである。その規定には、最低賃金法で定められる金額以上の賃金を支払うことや、各種保険の被保険者の資格を取得するための届出を行うことを求めることなどが記載されている<sup>164</sup>。しかし、自治体が指定管理者制度を導入する目的があくまでコストカットであるならば、積極的にこのような条例の制定へ動くことは考えづらいため、法令面での問題は国の立法によって解決されるべきものであろう。

### 3.3 経営形態の図書館活動への影響

#### 3.3.1 図書館同種施設

これまで繰り返し述べたように、図書館は教育委員会が管理運営するものである。そして、図書館

---

<sup>162</sup> 出井信夫・吉原康和『最新事例 指定管理者制度の現場』学陽書房 2006年 p.48-49

<sup>163</sup> 城塚健之『官製ワーキングプアを生んだ公共サービス「改革」』自治体研究社 2008年 p.184

<sup>164</sup> 例えば奈良県公契約条例（平成26年7月10日奈良県条例第11号）6条

法においても、同法にいう図書館は、教育委員会が管理運営するものとされる<sup>165</sup>。形式的な権限が教育委員会に残されている場合、問題は一応生じないこととなるが、形式的な権限までも首長部局へ移管してしまった場合、図書館法にいう図書館ではなくなることになる。加えて、図書館法 10 条に目を向けると、「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。」とされている。したがって、図書館法の諸規定に則った運営を行う図書館の場合、その設置に係る事項を定めた条例を制定するときは、同条が根拠規定として表記されることになるのが一般的である<sup>166</sup>が、地方自治法 244 条（公の施設）を根拠とすることや、特に根拠規定を表記しないことも可能である。この場合においても、設置された‘図書館’は、条例上の位置づけでは、図書館法に基づかない読書施設ということになる。これらのように、運営主体や設置条例の態様が、図書館法の想定と異なるものの、実際には通常の図書館と同様の活動がなされている施設は、図書館法にいう「図書館同種施設」（29 条）に分類されることになる。

なお、図書館同種施設であっても、‘図書館’の名称を用いることはできる。「全く自由な町の図書館等をつくる気運を無くすることになっては、国民にとっても不利益であるし、一国の教育文化の発展の上からも好ましくない」<sup>167</sup>という配慮から、図書館は、法律上、名称を独占する規定を置いていないためである<sup>168</sup>。そのため、外形的には大きな問題はない。問題は、図書館としての活動を行うにあたって、所管・運営主体による違いが生じるか否かである。

### 3.3.2 知的自由

図書館界において特に重要視されている概念に、‘知的自由（図書館の自由）’がある。図書や雑誌、

---

<sup>165</sup> 森耕一編『図書館法を読む 補訂版』日本図書館協会 1995 年 p. 265

<sup>166</sup> 「和泉市立図書館条例（平成 22 年 6 月 25 日 条例第 21 号）」を例とすれば、その第 1 条に「図書館法（昭和 25 年法律第 118 号）第 10 条の規定により……、本市に図書館を設置し、必要に応じて自動車文庫を置くことができる。」

<sup>167</sup> 西崎 前掲 72 p. 48

<sup>168</sup> なお、同じ教育施設でも、学校の場合、学校教育法 135 条に「専修学校、各種学校その他第一条に掲げるもの（引用者注：幼稚園、小学校、中学校、高等学校、中等教育学校、特別支援学校、大学及び高等専門学校）以外の教育施設は、同条に掲げる学校の名称又は大学院の名称を用いてはならない。」（1 項）、「高等課程を置く専修学校以外の教育施設は高等専修学校の名称を、専門課程を置く専修学校以外の教育施設は専門学校を、専修学校以外の教育施設は専修学校の名称を用いてはならない。」（2 項）と、名称独占の規定が存在する。

ウェブサイトなどに掲載されるさまざまな思想・情報は、ある一定の主義・主張の下で規制され得るものである。しかし、民主主義社会において、人々はこれらの思想・情報を表現・享受する自由を有しており、そのために図書館は、内外からのこれらの圧力に抵抗しなければならない。また、すべての人をサービス対象とする図書館として、図書館を利用しようとする人々のあいだに差を設けてはならない。知的自由とは、図書館はこのような姿勢を採るべきであるということを表すものであり、教育の中立性の問題が、図書館サービスの場面において現出したものであるといえる。この点において、教育の中立性にかかる教育委員会が、図書館の管理運営の権限を失った場合に、その中立性に対する影響が及ぶか否かが問題となる。

我が国において頻繁に参照される、知的自由に関するガイドラインとしては、アメリカ図書館協会（ALA）が1939年に採択した‘図書館の権利宣言（Library Bill of Rights）’や、これに影響を受けた、日本図書館協会による‘図書館の自由に関する宣言’（1954年採択）<sup>169</sup>などがある。これらのガイドラインは、すべての図書館が知的自由を擁護することを期待するものであるが、実際は、多くの場面において知的自由が侵害される、あるいは図書館が自ら侵害することも多く、自由侵害の事例と、それに対応する宣言文の解釈の蓄積も図られている<sup>170</sup>。

ちなみに、直接に‘知的自由’という文言は使われていないものの、知的自由の概念の一部と趣旨を同じくするものとして、1966年の国連総会で採択された国際人権規約（1976年発効、日本は1979年に批准）の、市民的及び政治的権利に関する国際規約（B規約）19条2項がある。同項には、「すべての者は、表現の自由についての権利を有する。この権利には、口頭、手書き若しくは印刷、芸術の形態又は自ら選択する他の方法により、国境とのかかわりなく、あらゆる種類の情報及び考えを求め、受け及び伝える自由を含む。」<sup>171</sup>という規定が盛り込まれている。

### 3.3.3 自由宣言と法律

‘図書館の自由に関する宣言’は、日本図書館協会の定めたガイドラインであり、法規範性をもつ

---

<sup>169</sup> <http://www.jla.or.jp/library/gudeline/tabid/232/Default.aspx>

<sup>170</sup> 日本図書館協会図書館の自由委員会編『図書館の自由に関する事例33選』日本図書館協会 1997年、同『図書館の自由に関する事例集』日本図書館協会 2008年

<sup>171</sup> [http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kiyaku/2c\\_004.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kiyaku/2c_004.html)

ものではない<sup>172</sup>。そのため、図書館において、‘自由宣言’の内容を遵守・実行することに根拠を与えようとするときは、法律と対照させる必要がある。‘図書館の自由に関する宣言’の趣旨は、検閲の否定、公平性の確保、利用者の秘密の保護に大別される。

### (1) 検閲の否定

検閲とは、「行政権が主体となつて、思想内容等の表現物を対象とし、その全部又は一部の発表の禁止を目的として、対象とされる一定の表現物につき網羅的一般的に、発表前にその内容を審査した上、不相当と認めるものの発表を禁止することを、その特質として備えるもの」<sup>173</sup>を指す。判例では、行政が、表現物を発表前に規制すること（事前検閲）のみを検閲としているが、学説においては、発表の前後を問わず、公権力による情報の受領前の抑制が検閲となり得るとするものもある<sup>174</sup>。‘自由宣言’では、検閲の持つ非民主主義的性質と、図書館の資料収集へ与える委縮効果から、第4宣言において、「図書館はすべての検閲に反対する」とされている。検閲についての法令としては、日本国憲法21条2項<sup>175</sup>が挙げられる。同項前段には、「検閲は、これをしてはならない。」と定められており、検閲を明確に否定する条文である。また、検閲の対象は思想内容に限らず、表現内容一般と解される<sup>176</sup>。

第2宣言の4項「図書館の企画する集会や行事等が、個人・組織・団体からの圧力や干渉によってゆがめられてはならない。」も、表現行為に対する介入の否定であり、検閲の否定に類似するもので

---

<sup>172</sup> 東京地判平成15年9月9日民集59巻6号1579頁

<sup>173</sup> 最判昭和59年12月12日民集38巻12号1308頁

<sup>174</sup> 芦部信喜 高橋和之補訂『憲法 第六版〔電子書籍版〕』岩波書店 2015年（Kindle版 ロケーション4129/10549以下）。この、検閲の主体を行政に限定せず、表現規制のタイミングを区別しない‘広義説’に対して、行政権による表現内容の事前の審査と抑制を検閲とするものを‘狭義説’という。狭義説の場合、検閲に当たらない表現規制は21条1項の問題であり、絶対的禁止の検閲に対し、例外が認められるものとされる。現在の多数説は狭義説である。佐藤幸治『日本国憲法論』成文堂 2011年 p.256-257、野中俊彦 中村睦男 高橋和之 高見勝利『憲法I 第5版』有斐閣 2012年 p.357-358、鈴木秀美「表現の自由と事前差止（名誉棄損）」小山剛・駒村圭吾編『論点探究 憲法第2版』弘文堂 2013年 p.162-163 参照。

<sup>175</sup> 日本国憲法21条2項「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。」

<sup>176</sup> 芦部 高橋補訂 前掲 174

ある。「集会や行事等」は、憲法 21 条 1 項<sup>177</sup>にいう「集会、結社及び言論、出版その他一切の表現の自由」に含まれることとなる。

## (2) 公平性の確保

図書館サービスにおける公平性の確保について、「自由宣言」では、ふたつの点から重要視されていることが見て取れる。すなわち、第 1 宣言「図書館は資料収集の自由を有する」、ならびに第 2 宣言「図書館は資料提供の自由を有する」が指す、「資料の収集・提供」という点、そして、第 2 宣言の 3 項「……図書館は、集会室等の施設を、営利を目的とする場合を除いて、個人、団体を問わず公平な利用に供する。」という「施設の提供」という点である。

資料収集は、国民の要求にすべて応えるために行うものであり、「けっして行政の意向や政治の動向に迎合したり、図書館員の個人的な判断にもとづいて行うべきものではない」<sup>178</sup>とされる。また、提供についても、一定の制限を受ける場合を認めながらも<sup>179</sup>、「国民の知る自由を保障するため、すべての図書館資料は、原則として国民の自由な利用に供されるべき」(第 2 宣言 1 項)とされている。資料の収集・提供における公平性は、いずれも「知る自由」の保障に由来するものであり、この点において、憲法 21 条 1 項の表現の自由と、そこから導かれる表現を受け取る権利、すなわち知る権利に強く関わるものである。

図書館の集会室等は、「自主的な学習や創造を援助する」場所と定義されている(第 2 宣言 3 項)。したがって、施設提供の公平性は、表現の自由との関わりが深いが、公立の施設という性質から、直接に、公の施設の利用について定めた地方自治法 244 条 2 項、同条 3 項<sup>180</sup>に定められるところと見る

---

<sup>177</sup> 日本国憲法 21 条 1 項「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。」

<sup>178</sup> 日本図書館協会図書館の自由委員会編『「図書館の自由に関する宣言 1979 年改訂」解説 第 2 版』日本図書館協会 2004 年 p. 22

<sup>179</sup> 「自由宣言」では、「人権またはプライバシーを侵害するもの」、「わいせつ出版物であるとの判決が確定したもの」、そして「寄贈または寄託資料のうち、寄贈者または寄託者が公開を否とする非公刊資料」については、提供が制限されることがあるとしている。

<sup>180</sup> 地方自治法 244 条 2 項「普通地方公共団体……は、正当な理由がない限り、住民が公の施設を利用することを拒んではならない。」

同 3 項「普通地方公共団体は、住民が公の施設を利用することについて、不当な差別的取扱いをしてはならない。」

ことが適切であろう（ただし、利用者との関係において見る場合、表現の自由が大きな意味を持つ。詳しくは4章で述べる）。あるいは、憲法に遡り、平等原則を定めた14条1項<sup>181</sup>を参照することもできる。

### (3) 利用者の秘密の保護

‘自由宣言’の第3宣言である「図書館は利用者の秘密を守る」は、1979（昭和54）年の‘自由宣言’改定の際に追加されたものである。警察の捜査活動などによる、図書館利用者のプライバシー侵害についての問題が発生するようになったためとされている<sup>182</sup>。‘自由宣言’では、裁判所の発する令状がある場合を除き、利用者の読書事実（読書内容）を外部に漏らさないとしている（1項）。

‘自由宣言’の解説書においても‘プライバシー’の文言が使われているように、図書館利用者の秘密は、プライバシー権の問題である。憲法上の人権規定にプライバシー権を明文化したものは存在しないが、一般的には、包括的な人権保障規定である13条<sup>183</sup>が根拠条文とされる。ある行為がプライバシーの侵害というためには、「私生活上の事実または私生活上の事実らしく受け取られるおそれ」があり、かつ「一般人の感受性を基準にして当該私人の立場に立つた場合公開を欲しないであろうと認められ」、そして「一般の人々に未だ知られていない」情報を公開し、それによって「当該私人が実際に不快、不安の念を覚えたことを必要とする」とされる<sup>184</sup>が、図書館の貸出記録などは、これらの要件に該当する余地はある。

以上のように、‘自由宣言’にみる図書館の自由の保障は、すべて明確に法律上の根拠を有するものであることが分かる。むしろ、憲法・地方自治法の諸規定を図書館活動において具体化させたものが‘自由宣言’である、ということもできよう。言うまでもなく、日本国憲法は、わが国の最高法規であり、その趣旨に反する行為は許されない。また、地方自治法も、地方政府のあり方を定めた法律

---

<sup>181</sup> 日本国憲法14条1項「すべて国民は、法の下に平等であつて、人種、信条、性別、社会的身分又は門地により、政治的、経済的又は社会的関係において、差別されない。」

<sup>182</sup> 日本図書館協会図書館の自由委員会編 前掲178 p.34

<sup>183</sup> 日本国憲法13条「すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする。」

<sup>184</sup> 東京地判昭和39年9月28日判時385号12頁

として、同様の意義をもつ。当然、これらの規定は行政一般に通用するものである。すなわち、公務員においては、憲法尊重擁護義務（日本国憲法 99 条）、ならびに法令遵守義務（地方公務員法 32 条ほか）など、地方公共団体の法令遵守をもって、図書館の自由、ひいては図書館における中立性は、制度の上では保障される。

### 3.3.4 著作権法 31 条 1 項

公共かつ非営利の教育・情報提供機関という性質に鑑みて、図書館は、法令上、他の機関や団体と異なる扱いがなされる場合がある。代表的ともいえるものが著作権法であり、「第五款 著作権の制限」に、図書館における複製について定められている。著作権法 31 条 1 項は、「国立国会図書館及び図書、記録その他の資料を公衆の利用に供することを目的とする図書館その他の施設で政令で定めるもの……においては、次に掲げる場合には、その営利を目的としない事業として、図書館等の図書、記録その他の資料……を用いて著作物を複製することができる。」とし、「一 図書館等の利用者の求めに応じ、その調査研究の用に供する……場合」、「二 図書館資料の保存のため必要がある場合」、そして、「三 一般に入手することが困難な図書館資料……の複製物を提供する場合」を挙げている。この 3 種類のいずれかの場合のみ<sup>185</sup>、図書館での資料の複製が許される。この 31 条以外、図書館資料の複製を定めた規定は図書館法にも存在しないため、図書館においては、複写サービスを提供する法的根拠としても機能している（この点関連する問題は、次章で検討する）。

そこで、同条によって著作物の複製が認められる「図書館その他の施設で政令で定めるもの」に、図書館法に基づかない「図書館」が含まれるかが問題となる。ここにいう「政令」は著作権法施行令（昭和 45 年 12 月 10 日政令第 335 号）であり、同令 1 条の 3 第 1 項に、その詳細な定義がある。まず一般的な図書館は、同項 1 号「図書館法第二条第一項の図書館」に当てはまる。そして、4 号には、「図書、記録その他著作物の原作品又は複製物を収集し、整理し、保存して一般公衆の利用に供する業務を主として行う施設で法令の規定によつて設置されたもの」がある。これらは、本来、博物館や

---

<sup>185</sup> 但し、国立国会図書館に限り、原本の滅失等を避ける、または絶版等の資料を自動公衆送信（インターネット上での公開など）する目的で電磁的記録を作成する場合、当該著作物を記録媒体に記録でき（31 条 2 項）、自動公衆送信された絶版等資料の複製物も提供できる（同 3 項）。

美術館などを指す<sup>186</sup>が、図書館法に基づかない‘図書館’も、この定義に当てはまるため、当該施設は、この第4号の規定によって複写サービスを行うことが認められている施設に含まれると解することができる。なお、司書の資格を有する、またはそれに相当する職員を配置しなければならないことは、いずれの場合にも共通である（同令1条の3第1項柱書、著作権法施行規則1条の3）。

### 3.3.5 著作権法37条、37条の2

著作権法では、視覚障害者の利用に供するために、既存の著作物を点字図書・録音図書として作成すること（複製にあたる）や、聴覚障害者のための音声の字幕処理などのための複製についても、著作権が制限される事項としている（37条、37条の2）。これらは、図書館では障害者サービスにあたるものである。点字による複製は、それを行う機関や、営利・非営利に関係なく、自由に行うことができる。対して、録音図書や字幕処理などは、行えるものが限定されており、著作権法施行令2条、ならびに2条の2で、それぞれ具体的な要件が定められている。いずれにも「図書館法第二条第一項の図書館（司書等が置かれているものに限る。）」という規定があり（2条1項1号ホ、2条の2第1項2号イ(3)）、図書館<sup>187</sup>は、これらの資料の作成・送信が可能であることが分かる。

著作権法37条、37条の2は福祉的要素の強い規定であるためか、図書館等での複製を定めた31条についての同令1条の3にみられたような、「図書、記録その他著作物の原作品又は複製物を収集し、整理し、保存して一般公衆の利用に供する業務を主として行う施設」の規定はない。しかし、当該複製などにつき、「的確かつ円滑に行うことができる技術的能力、経理的基礎その他の体制を有する」と認められれば、文化庁長官による指定を受けることはできる（同令2条1項2号、2条の2第1項2号ロ）。事実、指定を受け、録音図書の作成を行っている、図書館法に基づかない‘図書館’も存在する<sup>188</sup>。

---

<sup>186</sup> 半田正夫・松田政行編『著作権法コンメンタール2 [23条～90条の3]』勁草書房 2009年 p.164-165（黒澤節男執筆担当）

<sup>187</sup> 但し、設置主体が地方公共団体、公益社団法人、公益財団法人に限られる。著作権法施行令2条1項1号柱書、2条の2第1項2号イ柱書参照。

<sup>188</sup> 愛知県図書館は、その設置について独立した条例がなく、条例上は愛知芸術文化センターを構成する一施設である。また、愛知芸術文化センター設置条例（平成3年3月22日 条例第2号）においても、根拠法令は置かれていない。その上で愛知県図書館は、2010年に文化庁長官からの指定を受け、録音図書の作成等を行っている。それぞれ、愛知県例規集 <http://www3.e-reikinet.jp/cgi->

以上のように、形式的には図書館法にいう図書館の要件を満たしていなくとも、その実質には大きな影響を与えるものではないといえることができる。

### 3.4 小括

#### 3.4.1 図書館と行政委員会

既に述べたように、日本における教育委員会の意義の多くは形骸化している。本論文の立場は、社会教育行政に対する首長の権限の強化は必ずしも望ましくないものではないというものではあるが、一方で、図書館の自律的な運営という観点を重視するならば、首長からの独立に意味がないとまで評価することもできない。

アメリカにおける行政組織としての図書館委員会は、選挙あるいは指名による委員からなる<sup>189</sup>、図書館の管理につき権限を有する組織である。方針の決定や、計画、目標および方向性を設定するほか、財政上の責任を果たすことを主な目的とする<sup>190</sup>。それらの目的は、図書館を設置する段階においても同様であり、委員会は、「設置過程において、その設置計画の成功に不可欠な架け橋を提供する重要なチームメンバーである」<sup>191</sup>。その働きには地域差もあり詳細な検討が必要ではあるが、制度面において、図書館運営の独立性は日本より確保されていると言えよう。

いずれにせよ、現行の教育委員会制度が図書館にとって望ましいものではないことには変わりない。一方、この制度に左右されることになる図書館は、経営形態がサービスの根幹には影響を与えな

---

bin/aichi-ken/reiki.cgi、平成22年文化庁告示第43号 [http://www.cric.or.jp/db/domestic/bu\\_index.html#h2243](http://www.cric.or.jp/db/domestic/bu_index.html#h2243) (公益社団法人著作権情報センター)、「視覚障害者資料室のご案内」(愛知県図書館) <https://websv.aichi-pref-library.jp/sisyou/index.html> を参照。

<sup>189</sup> 多くは任命によるとされる(モルツ, レドモンド・キャスリーン・デイン, フィリス(山本順一訳)『シビックスペース・サイバースペース—情報化社会を活性化するアメリカ公共図書館—』勉誠出版2013年 p.62 参照)。例えば、シンシナティ・ハミルトン郡公共図書館では、7名の委員のうち、郡政委員が4名、裁判官が3名を任命する方式を採っている(「The Public Library of Cincinnati and Hamilton County Board of Trustees」<http://www.cincinnati.org/info/trustees.asp>)。一方、イルスリー公共図書館のように、タウンミーティングにおいて選出(elected)された委員からなる図書館委員会も存在する(「Board of Trustees - Iilsley Public Library」<http://www.ilsleypubliclibrary.org/about-us/board-of-trustees/>)。

<sup>190</sup> Rubin 前掲96 p.92

<sup>191</sup> Kathryn S. Ames and Greg Heid "The Role of the Library Board of Trustees in the Construction of a Public Library" 46(1) Georgia Library Quarterly 9, (2009).

いことからみても、いかなる制度の下にあっても、それを利用して活動を維持・発展させることが求められる。図書館の在り方に関わる問題として、今後も教育委員会制度の動向を注視しなければならない。

#### 3.4.2 選択肢としての指定管理者制度

公立図書館における指定管理者制度については、その導入にも一定の意義が認められる余地はあるが、自治体における、図書館および図書館サービス、ならびに指定管理者制度の認識に左右されるところが多い。図書館の役割についての検討を行った上で、導入するか否かの判断を下すべきである。指定管理者の下で行われた開館時間の延長、開館日数の増加について、「現行の開館日、開館時間については原則継続した上で、直営に戻すこととしました。」<sup>192</sup>という自治体もあるように、開館時間の延長やそれに伴う分の貸出冊数の増加、加えてカウンターでの対応の改善や職員のスキルの向上などは、行政においても取り組みによって実現できるものであろう。あくまで採り得る一つの方法としての指定管理者制度をあえて導入するならば、図書館についての明確な方向性と、それに見合う、公共サービスとしての図書館サービスを行うことに適した事業者の選定、そして運営のサポートなどを行わなければならない。

---

<sup>192</sup> 下関市議会 文教厚生委員会 平成 26 年 9 月 8 日 における生涯学習課長古西修一の発言。「下関市議会 会議録検索システム」<http://www.kaigiroku.net/kensaku/shimonoseki/shimonoseki.html>

## 4 図書館サービスの法的諸問題

### 4.1 図書館と表現の自由との関係性

#### 4.1.1 図書館と表現活動

図書館サービスに関する問題の検討にあたっては、図書館活動において大きな意味をなす表現の自由について、あらためて図書館と他者との関係において整理することから始めたい。

図書館は、言論活動の一環である図書や雑誌などの出版物を収集・提供することを中心に、様々な表現行為の結果生みだされる情報を取り扱う機関である。「国民の教育と文化の発展に寄与する」(図書館法1条)のために運営される図書館は、表現行為を実質化する存在として、表現の自由について無関心であってはならない。

日本国憲法21条1項は表現の自由の保障をうたっている。表現の自由は、言論活動によって自己の人格を発展させる価値と、言論活動によって政治に参加する社会的な価値の2つの価値から、基本的人権においても重要な権利であると考えられている<sup>193</sup>。図書館が重要視する‘知る権利’は表現の自由のコロラリーであることから、図書館と表現の自由との関係は深く、公的機関という性質を鑑みても、表現の自由は、図書館において保障され得るべき対象として検討されなければならないと考えられる。

しかし、図書館は、表現行為のため、自ら直接的に活動する出版者等とは性質を異にする。このような図書館においては、誰の表現の自由が、どのような枠組みで保障されるかは、図書館の性質を踏まえて理解しなくてはならない。すなわち、図書館活動および図書館員と、図書館にかかわる人々の表現の自由との関係性を把握する必要がある。

図書館と表現の自由の関係を捉える上では、まず、表現行為の主体を確定させる必要がある。図書館において表現行為が実質化される者としては、著作者と図書館利用者が挙げられる。図書館と表現の関係を捉える上で、まず考えられるものは資料であろう。図書館法においても、「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」(2条)と定義されている図書館において、もっとも触れる機会の多い表現物が資料である。その資料を著す著作者は、実際に表現活動を行う者として、表現の自由との関わ

---

<sup>193</sup> 芦部 高橋補訂 前掲 174 (Kindle 版、ロケーション 3636/10549 以下)

りが特に深くなる存在である。

しかし、図書館は情報を提供することを主な使命とする機関であるため、直接に触れられるのはあくまで資料であり、著作者、および著作者の表現活動については、實際上、顧みられる機会はさほど多くないものと思われる。したがって、図書館と著作者の表現の自由との関係性についても曖昧であり、表現活動に接する公的機関として、表現の自由について当然に考慮すべきものであるにもかかわらず、後に述べるように、図書館関係の各種ガイドラインにも特に言及はなされていない。

図書館の主な使命が情報提供である一方で、図書館におけるサービスには、「読書会、研究会、鑑賞会、映写会、資料展示会等を主催し、及びこれらの開催を奨励すること。」（図書館法 3 条 6 号）や、「社会教育における学習の機会を利用して行つた学習の成果を活用して行う教育活動その他の活動の機会を提供し、及びその提供を奨励すること。」（同条 8 号）なども含まれている。これらの図書館サービスにおいては、図書館の支援を通じ、それを受ける図書館利用者が表現活動の主体になりうる。この場合も、言うまでもなく、図書館は利用者の表現の自由を最大限保障しなければならない。また、著作者との関係と比較して、図書館と表現の自由を、より直接的な関係の中で捉えなければならない。

#### 4.1.2 ガイドラインにおける表現の自由

図書館界における理解として、日本図書館協会のガイドラインを参照すると、「図書館の自由に関する宣言」<sup>194</sup>では、「表現の自由の保障が不可欠である」とは述べられている部分があるものの「知る自由の保障があってこそ表現の自由は成立する」、「図書館の自由に関する原則は国民の知る自由を保障するためであって…」というように、図書館の自由というものの第一義的な役割は知る自由の保障であるとされている。検閲については絶対的な反対を明記しているが、検閲自体への反対であり、図書館と著作者の表現の自由との関係をそこから読み取ることはできない。また、副文においては、知る自由との関連が述べられている箇所もあり、検閲への反対についても、自由宣言全体と同様、国民の知る自由の保障が念頭にあるといえる。

---

<sup>194</sup> <http://www.jla.or.jp/library/gudeline/tabid/232/Default.aspx>

また、「公立図書館の任務と目標」<sup>195</sup>では、第1章基本的事項に知る自由の保障が挙げられている。そこでは、「知る自由を保障することは公立図書館の重要な責務である。」「(図書館は、)すべての住民の知る自由の拡大に努めなければならない」というように、やはり公立図書館の責務は住民の知る自由の保障であることが確認されている。また、表現の自由については、公立図書館の任務と目標の中では言及されていない。

そして、「図書館員の倫理綱領」<sup>196</sup>をみると、第12「図書館員は読者の立場に立って出版文化の発展に寄与するようつとめる」というものの中において「図書館の自由に関する宣言の堅持が出版・新聞放送等の分野における表現の自由を守る活動と深い関係を持つ」と述べられている。表現の自由について、深い関係を持つというかたちで言及はされているが、具体的にどのような関係性なのかは判然としないし、ここでいう表現の自由を守る活動の主体は出版、新聞放送であって図書館ではない。また、「「図書館の自由に関する宣言」と表裏一体の関係にある」という文言からも、この綱領自体、その前提は図書館の自由であることをふまえると、やはり知る自由の保障との関係で述べられているにすぎないというようにも考えられる。また、利用者の表現の自由についてはいずれにおいても明確な言及はない。したがって、日本図書館協会のガイドラインを踏まえても、表現の自由の保障の論拠や枠組みは明らかではなく、表現の自由との関係の曖昧さを窺うことができる。

#### 4.1.3 パブリックフォーラムの法理

表現の自由は、‘国家からの自由’と称される自由権の一類型として、そのことばが示すように、主として公権力による規制に対抗する権利として捉えられる。この点において念頭に置かれているのは、政府は国民の表現の自由を制限する立場にあるということである。しかしながら、一方で、政府により、国民が表現の自由を発揮する機会がもたらされることもある。当然、このような場合においても、表現の自由の‘自由権’としての性格上、表現活動に規制を加えることについて、厳格にその違憲性が審査されなければならない。

図書館は公共施設であり、そこに著作物が並び、利用者が滞在し、様々な活動を行う。蔵書の大半

---

<sup>195</sup> <http://www.jla.or.jp/library/gudeline/tabid/236/Default.aspx>

<sup>196</sup> <http://www.jla.or.jp/library/gudeline/tabid/233/Default.aspx>

が有体物であり、利用者の諸活動の支援も行うべきである図書館にとって、物理的な場は不可欠なものである。そして、その‘場’において種々の表現活動が（著作者においては著作を通じて）行われていることから、表現の自由を保障するための論理としてアメリカの判例において展開されてきた、‘場’の性質に着目するパブリックフォーラムの法理<sup>197</sup>を検討したい。

パブリックフォーラムは、主として3類型に分類される<sup>198</sup>。伝統的に議論の場として利用されてきた街路や公園などは、‘伝統的 (traditional) パブリックフォーラム’ とされる。伝統的パブリックフォーラムでは、政府が表現活動を規制しようとする場合、当該表現の内容に基づく規制であれば、それがやむにやまれぬ利益のために必要不可欠であること、目的の達成に厳格に適合した規制であることが証明されなければならない。また、時・場所・方法のように内容に関しない中立的な理由に基づく規制である場合には、その規制が政府の重大な利益に厳格に適合し、ならびに十分な代替経路、代替手段が存在する場合に規制が認められる。第2の類型である‘指定的 (designated) パブリックフォーラム’ は、公営の劇場や教育委員会の会議など、政府によって表現活動のために公衆の利用に供される場所や手段を指す。指定的パブリックフォーラムでは、政府がその場のパブリックフォーラムたる性質を維持している間は、表現活動の規制につき、伝統的パブリックフォーラムと同じ基準に拘束される。また、指定的パブリックフォーラムにおいては、特定の目的や主題、対象のために設けることも認められるとされており、それらは特に‘限定的 (limited) パブリックフォーラム’ とよばれる。そして、これらのいずれにもあてはまらないものは‘非パブリックフォーラム’ とされ、フォーラムの目的に沿った規制も、それが合理的であり、見解の相違に基づくものでなければ許容される。

この法理に基づいて表現の自由との関係を整理する場合、公共図書館は指定的パブリックフォーラム・非パブリックフォーラムのいずれの場合にあたるのかということが問題となる<sup>199</sup>。図書館がパ

---

<sup>197</sup> パブリックフォーラムの法理については、紙谷雅子「パブリック・フォーラム」ジュリスト 821号 1984年 p. 87-92、中林暁生「パブリック・フォーラム」駒村圭吾・鈴木秀美編『表現の自由 I』尚学社 2011年など参照。

<sup>198</sup> 460 U.S. 37 (1983)、および 473 U.S. 788 (1985)

<sup>199</sup> John N. Gathegi, “The Public Library as a Public Forum: The (DE)volution of a Legal Doctrine”. 75 Library Quarterly 1, (2005). のように図書館を伝統的パブリックフォーラムと捉えるべきとするものも存在しないわけではないが、街路や公園と比較すれば、図書館を‘伝統的な議論な場’としてこれらと同列に置くことは難しいように思われる。

ブリックフォーラムとしての性質を有するものか否かについて、アメリカでは複数の裁判例が存在する。ひとつは、ニュージャージー州モリスタウンにおいて、公共図書館内で迷惑行為を行ったとして、当該図書館の規則に基づき退館させられたホームレスのリチャード・クライマーが原告となり、当該規則の合憲性が争われた事例、いわゆるクライマー事件である。この事件の控訴審判決<sup>200</sup>では、モリスタウンが、設置が義務付けられていない図書館を表現活動のために設けていること、図書館は、入館に関しては裁量権を有していないと認められること、そして、読書、執筆、黙考を通じて知識を得る図書館という場において、その図書館の性質と両立しえない表現活動を容認しないことは、フォーラムの用途を限定することができる限定的パブリックフォーラムの定義にも適合するといった理由から、公立図書館を限定的パブリックフォーラムであるとした。

しかし、その後に現れた事例においては、クライマー事件とは異なる判断が下された。コンピュータの整備に関する補助金を交付する条件として、図書館内の端末にフィルタリングソフトの導入を義務付けた「子どもをインターネットから保護する法律」(Children's Internet Protection Act: CIPA) が憲法違反であるとして、アメリカ図書館協会が合衆国政府に対して訴えを起こした事件の最高裁判決<sup>201</sup>においては、公共図書館は限定的パブリックフォーラムには該当しないと結論付けられた。その理由として、図書館員は蔵書構築において、本の内容を考慮し、広い裁量権も有していることが、パブリックフォーラム分析と相容れないことを挙げている。

#### 4.1.4 日本におけるパブリックフォーラムと図書館

我が国においては、パブリックフォーラムの法理は表現の自由について定めた日本国憲法 21 条 1 項と関連付けられることになる。しかし、結論から述べるならば、我が国において、パブリックフォーラムの法理は、学説上で主張されるものにとどまり、判例において実際に用いられる一般的な法理として解されているわけではない。

鉄道駅構内での演説およびビラの配布を行ったことに刑事罰が科されたことにつき、21 条違反が

---

<sup>200</sup> 958 F.2 d. 1242 (1992)

<sup>201</sup> 539 U.S. 194 (2003) 判決の詳細は、森脇敦史「図書館に対するフィルタリングの義務づけと今後のインターネット上における表現規制の態様：CDA、COPA、CIPAの事例から」阪大法学 53 巻 3・4 号 2003 年 p. 393-419 などを参照。

争われた事例などにおいて、最高裁判事伊藤正己が、補足意見においてパブリックフォーラムに言及している<sup>202</sup>。この補足意見においては、パブリックフォーラムは、その性質を比較衡量の一要素として考慮するものとされている。そのほか、集会開催のための市民会館の使用を自治体が拒否した事例の最高裁判決は、同法理の影響が指摘されている<sup>203</sup>。また、金沢地裁平成28年2月5日判決<sup>204</sup>では、市の庁舎前の広場の利用申請に対する不許可処分について争われ、広場のパブリックフォーラム該当性も争点となった。裁判所は広場が表現活動のために供されているもの否かを管理規則なども参照して検討している。このように、我が国において、パブリックフォーラムの法理は、ある程度は受容されていると見ることもできるが、直接的に同法理に言及されたものは極めて限られている。

その中であって、2005（平成7）年の船橋市西図書館蔵書廃棄事件（以下、船橋事件）最高裁判決<sup>205</sup>では、公立図書館を定義する際、「公的な場」という表現が用いられた。パブリックフォーラムを意識したものであろうことは十分に窺える表現ではあるが、判決文を見る限り、少なくともアメリカのように判断の枠組みとしてパブリックフォーラムの法理を用いて事例を分析したとはいえないし、「公的な場」概念を、「思想、意見等を公衆に伝達する利益」を導き出す前提として用いているに過ぎないことからすれば、「公的な場」概念自体を比較衡量の要素としていると見ることも難しい。そもそも、同判決においては、著作者の法的保護に値する人格的利益を侵害しているとしており、直接に表現の自由の侵害を認めているわけではなく、「公的な場」と「思想、意見等を公衆に伝達する利益」と表現の自由の関係性も判然としない。以上のことからすれば、我が国においてパブリックフォーラムの法理は判例において定着しておらず、図書館における該当性についても、肯定的に捉える論

---

<sup>202</sup> 最判昭和59年12月18日刑集38巻12号3026頁。補足意見において、伊藤正己が比較衡量の要素として言及している。

<sup>203</sup> 最判平成7年3月7日民集49巻3号687頁。本文中の指摘をするものとして、近藤崇晴「判解」最高裁判所判例解説 民事篇 平成7年度（上）p.282,295。

<sup>204</sup> D1-Law.com判例ID：28240650。自衛隊パレードの中止を求める集会のための市庁舎前広場の利用申請が、同広場の管理要綱における「政治的行為」、同規則における「示威行為」にあたり、また、仮設駐輪場・耐震工事の資材置き場として利用するため管理上の支障があるという理由をもって不許可とされた事例。金沢地裁は、広場は市の事業での利用もしくは管理上支障がない場合に限って事前に許可されてきたことから、自発的に公衆の表現活動の場として利用に供してきたとはいえず、パブリックフォーラムの法理は適用できず、また、処分につき裁量権の逸脱濫用もないと判示した。

<sup>205</sup> 最判平成17年7月14日民集59巻6号1569頁

稿はあるものの<sup>206</sup>、明らかではないと言わざるを得ない。

#### 4.1.5 図書館におけるパブリックフォーラムの射程

CIPA 判決でパブリックフォーラム分析と相容れないとされたのは選書についてである。資料の購入が図書館の広範な裁量に委ねられていることは、金銭的・物理的制約からやむを得ないものであろう。選書基準として表現内容の価値判断にもある程度踏み込むものが含まれることも、現実に行われている以上、裁量権の範囲内として容認される余地があると解することになるが<sup>207</sup>、論理構成を行う上で、現状において既成事実となっている部分を強調するような形で、表現の自由との積極的な関係を肯定することは望ましくなく、むしろ、既成事実についても正当なものと評価し得る論理が必要である。

仮に、資料の取扱いにおいて、著作者との関係がパブリックフォーラムに該当するとし、図書館は著作者の表現の自由を直接に保障するものとして考えた場合、CIPA 事件で指摘されたように、表現内容を踏まえた選書の正当性についての疑問が解消されない。さらに、その著作者の表現の自由の行使を実現するために積極的な対応を図書館がとらなければならないのか、すなわちメディアを通じた表現行為に対しては基本的に受け身である図書館が、表現の自由に対してどこまでの責任を負うべきなのかというような問題も生じる<sup>208</sup>。本来のパブリックフォーラムの法理自体は物理的な場のみを対象とするものではないが、パブリックフォーラム該当性が認められたクライマー事件は、図書館利用者との関係で、その‘場’の利用行為について問題になった事例であり、対してパブリックフォーラム該当性が否定された CIPA 事件は、情報へのアクセスが問題になった事例であることを踏まえ

---

<sup>206</sup> パブリックフォーラムの事例とすることに理解を示すものとして、駒村圭吾「[基調報告] 国家と文化」ジュリスト1405号 2010年 p.134-146など。また、図書館におけるパブリックフォーラム該当性を積極的に肯定するものとして、松井 前掲19 p.23以下。

<sup>207</sup> 表現内容も加味しうる広範な裁量の下での選書をクリアした著作物であるならば、また、現実に関覧によって、公衆への思想や意見の伝達が達成されることからすれば、広く開かれた公立図書館で著作物が閲覧に供された著作者にとって、当該図書館はパブリックフォーラムとしての性質を有すると考えることはできる。中林 前掲20など参照。

<sup>208</sup> 著作者や利用者が特定の資料の購入を求める‘資料請求権’に関する問題などがこれにあたる。資料請求権に関する議論を整理し、パブリックフォーラムとの関係で述べたものとして、大場 前掲22 p.74以下。

ると、少なくとも現状においては、適用範囲は物理的な場に限定されると解すべきであろう。その結果、図書館と表現の自由でもっとも深いかわりを持つと思われるのは資料の取扱いに関することであるにもかかわらず、パブリックフォーラムの法理はこの点を射程におさめていないことになる。

しかし、翻って、集会室の利用のような、物理的な‘場’が重視される場合などであれば、パブリックフォーラムの法理をその尺度として用いて検討することが適切であると考えられる。すなわち、図書館利用者の表現の自由は、図書館において直接的な関係として捉えられるべきであることを踏まえるならば、パブリックフォーラムの法理は、利用者の表現の自由の保障についての理論的枠組みとして有用であるといえる。

この場合、図書館は限定的パブリックフォーラムとして、表現活動規制についての統制を受けることになる。あるいは、その概念を比較衡量の要素と理解する場合においても、個別具体的な検討の中において、表現の自由を擁護する作用が働くことになるであろう。

図書館の意義において、いわゆる‘場としての図書館’が重視されるようになってきている現在の状況を鑑みれば、今後、利用者との関係において、パブリックフォーラムとしての図書館のもつ意義は大きくなるように思われる。

#### 4.1.6 専門職の職責

著作者との関係において表現の自由を捉える際にパブリックフォーラムの法理を用いることは難しい。一方で、仮に著作者の表現の自由が保障されず、あくまでいわゆる反射的利益にとどまるならば、自己規制など、図書館が図書館において否定する行為については、制度上の制約が存在せず、図書館員それぞれの倫理観に委ねられることになる。また、資料の取扱いにつき利用者の知る権利の保障という観点に委ねることも、図書館以外の場所・手段で同じ情報が手に入る場合には、同様に、自己規制が正当化されることになりかねない<sup>209</sup>。そのため、図書館と著作者の表現の自由との接

---

<sup>209</sup> 「他の媒体（雑誌、新聞、インターネットなど）を通じて、直接的、間接的にその内容を知ることが可能」で、「図書館における閲覧以外に内容を知る方法がないという事実そのものが認められない」として知る権利の侵害を否定した事例として、東京高判平成14年1月29日判例集未掲載（なお、地裁判決（東京地判平成13年9月12日判例集未掲載）と併せ、現代の図書館41巻2号2003年 p.113-116に判決文が掲載されている）。ただし船橋事件最高裁判決以前のものであることには注意を要する。

点は維持される必要がある。両者の接点を検討する際には、パブリックフォーラムの法理とは異なるアプローチを用いなければならない。

そこで、‘場’そのものの性質に着目するのではなく、その‘場’において機能する存在である、図書館で働く職員について考える。ある特定の著作物を図書館へ受け入れる、あるいは廃棄するなどは、当該図書館の職員において判断される。図書館において、実際にサービスを提供する役割を担い、これに応じた国家資格も存在する図書館員（司書）は、我が国における実態はともかく、専門的知識をもってその職務に従事する専門職であるといえる。

文化活動における専門職の存在を重視するアプローチは、主として権力に対する統制、言い換えるならば、表現・文化活動への権力の介入の防止という文脈で論じられる。蟻川<sup>210</sup>の論稿によるならば、国家に対して文化の自律性を保つため、国家には文化施設についての指針を定めるにとどまらせ、その解釈は文化機関としての職務を遂行する責任をもった専門職に委ねられるべきであるという前提の下、専門職は、その職責に則った判断・行動が求められることになる。図書館が独自に具体的な資料収集方針や除籍基準などを設け、個別の資料につきこれらと照らし合わせて判断を下す作業は、すなわち専門職による解釈行為であり、職責に基づく職務の遂行であると捉えることができる。図書館員には、「国民の教育と文化の発展に寄与する」図書館において、国民の自律的な文化活動を維持・促進するために自律的な行動が期待されているとするならば、図書館員は、このアプローチにいう専門職として考えるべきである。

専門職の職責に依拠するこの考え方は、対国家という文脈に由来するものではあるが、著作者と図書館および図書館員の活動の関係を理解する際に用いることにも、ある程度の親和性が認められるように思われる。外部からの圧力への対抗という意味においては言うに及ばず、図書館の自己規制においても、自らの職責に違背することにつながる不当なものとみなすことができる。

当然、パブリックフォーラムの法理と同じく、専門職の職責論も、判例法理として受容されてはいない、学説上の理論であることにはかわりはない。しかし、上述の船橋事件最高裁判決は、「公立図書館の図書館職員である公務員が、図書の廃棄について、基本的な職務上の義務に反し、著作者又は著

---

<sup>210</sup> 蟻川恒正「国家と文化」岩村正彦ほか編『岩波講座現代の法1 現代国家と法』岩波書店 1997年 p. 191-224

作物に対する独断的な評価や個人的な好みによって不公正な取扱いをしたときは、当該図書の著作者の上記人格的利益を侵害するものとして国家賠償法上違法となる」と判示しており、図書館職員、公務員としての‘基本的な職務上の義務’に言及している<sup>211</sup>。現行の判例に基づいた場合であっても、まったく導出の端緒がないというわけではない。

#### 4.1.7 職責と表現の自由

図書館員の職責に注目する場合、著作者の表現の自由との関係性、および図書館員において表現の自由がどのような作用を持つかが問題となる。資料の取扱いは職責によって律せられると考えたとしても、この段階にとどまるのであれば、職責と著作者の表現の自由との関係が明らかでないままに終わってしまう。船橋事件の地裁判決および高裁判決<sup>212</sup>では、除籍基準に該当しない蔵書の廃棄の違法性自体は認められている。しかし、著作者と図書館との関係においては、著作者には侵害されるような権利利益が存在しないとして、原告（著作者）の訴えが棄却されている。下級審は、ある意味において図書館と表現の自由との関係性を整理しているのに対して、最高裁判決は、職務上の義務に反する行為が、いかにして著作者の利益の侵害に至ったのかの説明を十分に行っているとは言いがたい。

職責を根拠とする場合、公権力に対抗するのは著作者等の表現の自由ではなく、あくまで専門職の職責であるとする場合において、表現の自由は、その職責に内包されているという解釈がなされることがある<sup>213</sup>。同時に、職責といえども、それに基づく自律的な判断であるということをもって無制限に解釈を委ねてしまうことも、恣意的な行使を招くことになり望ましくないとして、表現の自由はそのような不適切な職責の行使を防ぐ制約として置かれると解される<sup>214</sup>。

また、上述した専門職の解釈行為、具体的には、図書館の選書や除籍に関して図書館が有している

---

<sup>211</sup> 船橋事件において職責に注目する論稿として、中川 前掲 20 など。

<sup>212</sup> 前掲 172、東京高判平成 16 年 3 月 3 日民集 59 卷 6 号 1604 頁

<sup>213</sup> 蟻川 前掲 210 p. 216。職責を対抗手段とするのは、著作者その他の表現行為の主体が、自ら表現の自由を主張しない場合においても、その表現行為を保障しなければならない場合を想定しているためであるとしている。

<sup>214</sup> 横大道聡『現代国家における表現の自由 言論市場への国家の積極的関与とその憲法的統制（憲法研究叢書）』弘文堂 2013 年 p. 210

広範な裁量権についても、著作者の表現の自由を職責の内に包含させることで、他の利益との比較衡量、およびその比較衡量に基づき一定の判断を下すことにつき、その正当性を維持できるものと思われる。すなわち、個人の利益と衡量した上で、公共の利益が優先されると判断した場合、資料に対するあらゆる形での取扱いが許されることになる。勿論、それはあくまで、職責を全うしているといえる範囲内にある限りにおいてであり、これを逸脱しようとする場合には、表現の自由の制約としての面が機能することになる。

そして、図書館として負うべき表現の自由の範囲についても、あくまで職責に内包されているものであることをもって、一定程度限定されており、全般的な保障までは要求されていないと考えることにも妥当性が認められる。船橋事件最高裁判決において認められた著作者の利益は、表現の自由などを鑑みた「思想、意見等を公衆に伝達する利益」であった。資料に関しては、貸出や閲覧といったような情報を提供するサービスが中心の図書館においては、原則として著作者の表現行為そのものの保障の責任まで負う必要はないということは一般的な理解でもあろう。図書館員の職責に表現の自由を内包させることは、その表現の自由を、‘当該図書館において伝達する利益’に限定することも意味しており、図書館の自律的な活動に過度な制約を課すことを避ける効果も期待することができよう。これについても、範囲が限定されているといえども、職責の裡にあるのは表現の自由であることに変わりはなく、したがって、自らの職責に反し、不当にそれを行行使すること、あるいは職責を放棄することは、そこに内在している著作者の表現の自由に対して攻撃を加える行為となり、著作者の権利を侵害する行為として、その違法性を認める根拠になる。

専門職の職責に基づくアプローチにおいては、図書館は直接に著作者の表現の自由を保障するものではないとしながらも、これらの点で、著作者の表現の自由は、図書館活動の反射的利益とされるものとは異なる関係性に置かれることとなる。そして、職責に根拠を有していると解するならば、図書館や資料の形態が変化しようとも、職員の存在が維持される限り、表現の自由との関係性も維持されることになる。資料へアクセスされることの保障は、場を介在しないデジタル環境においても重要であるといえることができる。

## 4.2 少年法 61 条の性質

#### 4.2.1 図書館と少年法

本来、図書館を規律することを想定していない法律が、図書館に何らかの影響を及ぼすことがある。その例が、少年法 61 条の問題である。

少年法 61 条は、加害少年を推知し得る情報を報道することを禁じている。少年は未成熟であるがゆえに更生することが容易であるという‘可塑性’に着目し、健全に成長する環境を整備するために、報道機関に対して制約を課す規定である。しかし、重大犯罪の加害少年の場合、この規定を無視し、実名や顔写真などを含む報道がなされることがある。そのような資料であっても、安易な利用制限は避けなければならない。後述するように、実名等を記載した資料を提供することは同条に違反するものではないため、61 条を理由とする利用制限は、図書館の委縮的対応であると指摘できる<sup>215</sup>。

しかし、現実には、図書館はそれらの資料の取り扱いについて苦慮してきた。「直接の加害者ではないとしても閲覧提供という形でその違法行為に荷担し、被害を拡大することが許されるかどうか」<sup>216</sup>という意識が影響しているものと思われる。公的機関として、その運営における適法性が厳密に求められる公立図書館での問題である以上、法的な側面からの議論が蓄積されなければならない。

日本図書館協会が 2006（平成 18）年から 2007（平成 19）年にかけて発表した「加害少年推知記事の扱い(提供)について」<sup>217</sup>以降、同種資料の取り扱いについて、61 条との関連で大きく問題視されることは少ない。それがこの見解を発表したことに由来するものであるかは定かではないが、いずれにせよ、後に述べるように、日本図書館協会の見解はこの問題に対する決定的な対抗策とはならないと考える。

#### 4.2.2 少年法 61 条と少年事件報道

少年法 61 条は、「家庭裁判所の審判に付された少年又は少年のとき犯した罪により公訴を提起された者については、氏名、年齢、職業、住居、容ぼう等によりその者が当該事件の本人であることを推知することができるような記事又は写真を新聞紙その他の出版物に掲載してはならない。」として

---

<sup>215</sup> 坂田仰「少年の実名報道と少年法 61 条—堺通り魔殺人事件訴訟—」『メディア判例百選（別冊ジュリスト 179 号）』有斐閣 2005 年 p. 102-103

<sup>216</sup> 松本 前掲 26 p. 593

<sup>217</sup> 日本図書館協会 前掲 23

いる。同法の前身である旧少年法（大正 11 年 4 月 17 日法律第 42 号）にも類似した規定が存在していた。旧法下では、これに違反した著者や編集者などを「一年以下ノ禁錮又ハ千円以下ノ罰金ニ処ス」（同 2 項）とする罰則規定が設けられていた。罰則規定については、現行法への改正の際、表現の自由に配慮し、報道機関等の自主的な抑制に期待するものとして削除されたといわれる<sup>218</sup>。

少年法においては、審判開始が決定、あるいは公訴が提起された場合についてのみ定めているが、その前段階である捜査の時点においても、対象の少年を推知しうる情報を公表することが禁じられている。犯罪捜査規範（昭和 32 年 7 月 11 日国家公安委員会規則第 2 号）209 条の「少年事件について、新聞その他の報道機関に発表する場合においても、当該少年の氏名又は住居を告げ、その他その者を推知することができるようなことはしてはならない。」がこれに当たる。重ねて、少年警察活動規則（平成 14 年 9 月 27 日国家公安委員会規則第 20 号）においては、「秘密の保持に留意して、少年その他の関係者が秘密の漏れることに不安を抱かないように配慮すること」（3 条 4 号）が「少年警察活動の基本」のひとつとして挙げられている。これらが少年法の趣旨や 61 条の存在を前提としており、同条の実効性を確保するための規定であることは容易に理解できる。

少年法から罰則規定が削除された 1948（昭和 23）年以降、報道機関によって幾度となく実名報道が行われてきた<sup>219</sup>。1950（昭和 25）年、給与を輸送中の車両を襲撃し、約 190 万円を奪い逃走した山際啓之（当時 19 歳）と、逃走時に行動を共にしていた藤本佐文（当時 18 歳）は、逮捕前より実名での報道がなされている<sup>220</sup>。また、これらの報道について、少年法 61 条違反であるとして最高裁判所事務総長名で日本新聞協会に対し警告が発せられたとされる<sup>221</sup>。

その後、日本新聞協会は、1958（昭和 28）年に女子生徒が李珍宇（当時 18 歳）に殺害された事件の報道にあたっての各新聞社の対応が分かれた<sup>222</sup>ことに対する「報道機関の態度を決める基準を設けよ

---

<sup>218</sup> 森田宗一「少年法とその運用 とくに第六一条に関連して」新聞研究 92 号 1959 年 p. 30 参照

<sup>219</sup> 1950 年から 1998 年までの主要な少年事件の新聞報道の態様については田島泰彦＋神奈川大学田島ゼミナール「戦後少年事件報道小史」田島泰彦・新倉修 編『少年事件報道と法』日本評論社 1999 年 p. 142-159 にまとめられている。

<sup>220</sup> 読売新聞 1950 年 9 月 23 日朝刊、朝日新聞 1950 年 9 月 23 日朝刊、同 25 日朝刊、毎日新聞 1950 年 9 月 24 日朝刊など。

<sup>221</sup> 田島泰彦＋神奈川大学田島ゼミナール 前掲 219 p. 143 参照。

<sup>222</sup> 実名・顔写真等を掲載したものとしては読売新聞、毎日新聞、非掲載のものには朝日新聞（いずれも 1958 年 9 月 1 日夕刊）がある。ただし朝日新聞においても住所、本籍地等は記載されている。

うという気運」<sup>223</sup>の高まりを受け、同年、「新聞協会の少年法第 61 条の扱いの方針」<sup>224</sup>を定め、同法を尊重する姿勢が採られるようになった。この方針によれば、新聞の社会的責任として、61 条に則り「20 歳未満の非行少年の氏名、写真などは、紙面に掲載すべきではない」こととしている。しかし、同時に、「逃走中で、放火、殺人など凶悪な累犯が明白に予想される場合」、「指名手配中の犯人捜査に協力する場合」など、「少年保護よりも社会的利益の擁護が強く優先する特殊な場合」については、61 条の例外とすることを「新聞界の慣行として確立したい」ともしている。

方針の解釈は各新聞社に委ねられていたため、方針策定後も対応に一致は見られなかった。1960（昭和 35）年に日本社会党委員長の浅沼稻次郎を殺害した山口二矢（当時 17 歳）<sup>225</sup>や、1961（昭和 36）年に中央公論社社長宅において家政婦を殺害した小森一孝（当時 17 歳）<sup>226</sup>などは複数の新聞社が実名報道を行っている。ただ、その後、永山則夫（1969（昭和 44）年、逮捕時 19 歳）<sup>227</sup>などの例において、統一的な対応こそ取られていないものの各新聞社が「自社の見解」を掲載するといった動きが見られた。次第に日本新聞協会の方針や少年法 61 条への配慮が意識されるようになり、罰則を持たない規定が有効性を獲得していったことが窺える。

#### 4.2.3 少年法 61 条の性質

##### (1) 刑事政策説

少年法 61 条の議論における中心的なテーマのひとつが、同条の目的・性質である。これについては、大きく 2 つの説が主張されている。すなわち、刑事政策説と権利保障説である。この 2 つの学説は、「表現の自由」と「少年の健全な成長」のいずれをより重視するかという問題へ展開されること

<sup>223</sup> 「“ライフル事件” 少年犯の実名報道」新聞研究 170 号 1965 年 p. 3-4

<sup>224</sup> [http://www.pressnet.or.jp/statement/report/581216\\_89.html](http://www.pressnet.or.jp/statement/report/581216_89.html)

<sup>225</sup> 朝日新聞、読売新聞。毎日新聞（いずれも 1960 年 10 月 12 日夕刊）は逮捕時の記事において横顔が確認できる写真を掲載しているが実名は公表していない。後に山口が東京少年鑑別所で自殺した際には実名で報道している（同年 11 月 3 日朝刊）。

<sup>226</sup> 朝日新聞、読売新聞（いずれも 1961 年 2 月 2 日夕刊）。毎日新聞は起訴を報じる記事で実名を公表（1961 年 4 月 1 日朝刊）。

<sup>227</sup> 朝日新聞、読売新聞（いずれも 1969 年 4 月 7 日夕刊）は実名報道。理由として、「類似の事件の再発を防ぐ」（朝日新聞）、「あと二か月で成人になる」、「類似犯罪防止」（読売新聞）を挙げている。毎日新聞 1969 年 4 月 7 日夕刊では、「逮捕されて再犯の恐れがない」として匿名報道であったが、第一審での死刑判決を報じる際は実名を掲載している（1979 年 7 月 11 日朝刊）。

が多い。

本条を、少年の名誉やプライバシーを保護することにより再犯の防止・社会復帰の促進などを図ることを目的とする社会政策的な規定であると解するのが刑事政策説である。「少年ノ模倣性ニ依ル非行ノ伝播ヲ防クト同時ニ審理ヲ受クル本人ヲ保護シ社会ニ於ケル品位ニ影響ナカラシメムコトヲ期スルニ在ル」<sup>228</sup>としていた旧法規定の解釈を引き継いだものであると言える。

少年の権利については、‘少年の社会復帰への配慮’という目的には前提として成長発達権の存在があるとの主張もなされている<sup>229</sup>が、多くの場合、刑罰規定が存在しないことをもって報道機関の自主的な抑制に期待する規定であるとし、少年に権利を付与するものであるとする解釈を否定する。なお、この場合においても名誉権・プライバシー権は問題になり得るが、少年の特性を加味した上でも、権利侵害か否かの判断基準そのものは事件報道以外の場合や成人の場合などと同様に、名誉権については、公共の利害に関する事実であり、公表が公益目的であるかどうか<sup>230</sup>、プライバシー権については、公表により得られる利益と公表されないことにより守られる利益とを比較衡量した上で判断される<sup>231</sup>事項であり、実名での報道であっても、直ちに少年の権利を侵害し違法となるものではないとされる。

さらに、この説に立つ場合、61条の目的は尊重すべき利益であるものの、同条によって表現の自由を制約することは不当なものであり、憲法21条に反するとの主張がなされる場合もある。独自の取材で得た情報や、公開の法廷で刑事裁判を受ける少年の情報についても掲載を禁じている点、同条に例外規定がないことから、比較衡量を否定し、また成人後など時間的範囲が無制限であると解釈することができる点、プライバシー保護という観点からはかえって範囲が狭く不十分である点などが指摘されている<sup>232</sup>。

---

<sup>228</sup> 「少年法案理由」(森田明 編『日本立法資料全集 19 大正少年法 (下)』信山社 1994年)。「事項」の報道を禁じていることは、「非行ノ伝播」の防止をより重視としていたと考えることができる。丸山雅夫「少年法六一条の意義」社会と倫理 20号 2006年 p. 63-79 p. 64 参照。

<sup>229</sup> 丸山 前掲 228 p. 73 参照

<sup>230</sup> 最判昭和 41 年 6 月 23 日民集 20 卷 5 号 1118 頁

<sup>231</sup> 最判平成 6 年 2 月 8 日民集 48 卷 2 号 149 頁

<sup>232</sup> 松井茂記『少年事件の実名報道は許されないのか』日本評論社 2000年 p. 129-132 参照

## (2) 権利保障説

権利保障説は、61 条を特定の権利を保障する規定であると見る説である。この説に立つ場合に特有の概念として‘成長発達権’がある。「少年特有の未熟さ、耐性の低さをリアルに受け止めて、少年が自由を尊重され、周囲の適切な援助を受けながら自律的な成長発達を遂げる環境を保障することの不可欠性を少年に固有の権利として構成しようとする理論的かつ極めて実践的な営みの到達点」<sup>233</sup>であるとされ、伝統的に通説的立場の刑事政策説に対し、61 条理解の有力説として挙げられることもある<sup>234</sup>。

国内法における成長発達権の根拠は、個人の尊重や幸福追求権を定めていることで包括的な人権規定としての機能を有している日本国憲法 13 条である。また、いわゆる旭川学テ事件最高裁判決（最大判昭和 51 年 5 月 21 日刑集 30 卷 5 号 615 頁）が、学習権との関係において「国民各自が、一個の人間として、また、一市民として、成長、発達し、自己の人格を完成、実現するために必要な学習をする固有の権利を有する」と示したものを 13 条に関連させて捉え直す場合もある<sup>235</sup>。

国際準則にみられる少年法 61 条類似の規定は、少年の権利保障を重視していることができ、61 条における権利保障説を主張する上での基本的な根拠のひとつとなっている。すなわち、児童の権利に関する条約 6 条 2 項「締約国は、児童の生存及び発達を可能な最大限の範囲において確保する。」、同 40 条 1 項「締約国は、刑法を犯したと申し立てられ、訴追され又は認定されたすべての児童が……社会に復帰し及び社会において建設的な役割を担うこととなるべく促進されることを配慮した方法により取り扱われる権利を認める。」がこれに当たる。加えて、少年司法に関する国連最低基準規則（北京ルールズ）は、プライバシー保護を定める規則 8 において、「少年のプライバシーの権利は、少年が不当な公表やラベリングによって害されることを避けるため、すべての段階で尊重されなければならない。」(8.1)、「原則として、少年犯罪者の特定につながるようないかなる情報も公表してはならない。」(8.2) としている。これらの規定から、成長発達権とは別に、社会復帰の促進を考慮した取扱いを受けること、推知報道されないことについての権利の存在が主張される場合も

<sup>233</sup> 瀧野貴生「少年の実名報道をめぐって」自由と正義 66 卷 10 号 2015 年 p. 19

<sup>234</sup> 守屋克彦・斉藤豊治編集代表『コンメンタール少年法』現代人文社 2012 年 p. 621（参照部分は瀧野貴生執筆）、武内謙治『少年法講義』日本評論社 2015 年 p. 489-490 など。

<sup>235</sup> 本庄武「成長発達権の内実と少年法 61 条における推知報道規制の射程」一橋法学 10 卷 3 号 2011 年 p. 99-138 p. 101 参照

ある<sup>236</sup>。

少年法 61 条を権利保障説から論じる場合、同権利の存在を前提とする点は共通している。しかし、61 条の保障する具体的な権利の内容については判然としていない。成長発達権を基礎とした他の権利を保障する立場としては、成長発達権により変容した名誉権やプライバシー権を保障しているとするもの<sup>237</sup>、名誉・プライバシー権と、成長発達権から導かれる社会復帰の利益を保障しているとするもの<sup>238</sup>など、成長発達権を直接に保障する立場からは、保障の対象として成長発達権とプライバシー権を並存させるもの<sup>239</sup>、名誉権・プライバシー権・社会復帰権を含む総則的権利としての成長発達権を保障しているとするもの<sup>240</sup>など、様々な主張が交錯している。

#### 4.2.4 日本図書館協会の対応

61 条の問題に対する図書館としての対応が意識されるようになったのは、主として 1997 (平成 9) 年以降である。同年、神戸市で発生した連続児童殺傷事件 (いわゆる酒鬼薔薇事件) の加害少年の顔写真、あるいは供述調書が掲載された雑誌の取扱いについて、いくつかの報告や図書館へのアンケート調査が発表されている<sup>241</sup>。また、本件を受けて日本図書館協会が見解<sup>242</sup>を発表しており、その中に

---

<sup>236</sup> 平川宗信「少年推知報道と少年の権利」広瀬健二・多田辰也 編『田宮裕博士追悼論集 上巻』信山社 2001 年 p. 514-515 参照

<sup>237</sup> 丸山 前掲 228 p. 76、本庄 前掲 235 p. 860 参照

<sup>238</sup> 渕野貴生「少年事件における推知報道禁止の意義」静岡大学法政研究 5 巻 3・4 号 2001 年 p. 29 7-335 p. 314 参照

<sup>239</sup> 服部朗「少年事件報道と人権」新倉修・横山実 編者代表『少年法の展望 澤登俊雄先生古稀祝賀論文集』現代人文社 2000 年 p. 265 参照。なお、服部は、成長発達権の性質は生存権 (憲法 25 条) の側面を併せ持つとする。

<sup>240</sup> 武内 前掲 234 p. 492 参照

<sup>241</sup> 例えば、日本図書館協会図書館の自由に関する調査委員会 編『表現の自由と「図書館の自由」(図書館と自由 第 16 集)』日本図書館協会 2000 年 では、第 II 章を「神戸児童殺傷事件報道をめぐる図書館の反応」とし、三苦正勝「児童連続殺傷事件の概要と経過」や、前川敦子『『フォーカス』『週刊新潮』の取り扱いに関するアンケート調査』ほか 2 篇の論稿を掲載している。

<sup>242</sup> 「『フォーカス』(1997. 7. 9 号) の少年法第 61 条に係わる記事の取り扱いについて (見解)」<http://www.jla.or.jp/portals/0/html/jiyu/focus.html>

「『文藝春秋』(1998 年 3 月号) の記事について」<http://www.jla.or.jp/portals/0/html/jiyu/bunshun.html>

においては、「提供の自由が制限されることがあるとする……「人権またはプライバシーを侵害するもの」に該当すると考えられる」として、当該雑誌の提供制限を否定しなかった。その後、2006（平成18）年に同級生を殺害し、直後に自殺した藤村元紀（当時19歳）について、後に発見された遺体が藤村であると確認された時点で読売新聞が実名と顔写真を掲載した<sup>243</sup>。新聞報道の前後に発売された実名・顔写真掲載の週刊誌2誌と併せ、一部の図書館が閲覧を制限していることが大きく報じられた<sup>244</sup>ことを受け、日本図書館協会は上述の見解を修正する新たな見解となる「加害少年推知記事の扱い（提供）について」において‘自由委の考え方’（以下、「考え方」）を発表し、推知情報を記載した資料については原則として提供することが確認された。

日本図書館協会による少年法61条への理解は、同条による少年への権利付与を否定する刑事政策説的立場である。刑事政策説の視点に立つ場合、当該資料が直ちに少年の権利・利益を侵害するとは解されない以上、その資料の提供行為についても直ちに権利侵害性は認められないことになる。したがって、少年法61条違反をもって利用者の閲覧を禁止することは過剰な制限であり不当なものとなる。知る権利を保障する図書館として、表現の自由を最大限確保できる解釈を行うことは当然の帰結といえよう。

しかし、日本図書館協会の見解・ガイドラインは法的に何らの拘束力を持つものではなく、協会の姿勢も各図書館の判断に委ねることを基本としている。図書館の自主的な運営は当然に行われるべきであるものの、少年法61条をめぐるセンシティブな問題においては、自主的な判断が却って利用者の不利益に働くことも考えられる。図書館の判断に正当性を付与するためには、正当性が担保される程度に法的な根拠を踏まえた論理を構築することが必要である。その際、「考え方」などは文字通りのガイドラインとして機能すべきものとなろう。

しかし、「考え方」に問題が無いわけではない。日本図書館協会の「考え方」には、提供を原則とする結論を導く上で、大阪高裁の裁判例<sup>245</sup>が参照され、「61条が少年に実名報道されない権利を与えているかについて、否定的に判示した」との評価を行っている。

---

<sup>243</sup> 読売新聞 2006年9月8日朝刊

<sup>244</sup> 詳細は 図書館問題研究会図書館の自由委員会「少年犯罪実名事件報道の雑誌・新聞を「検閲」した図書館」みんなの図書館 358号 2007年 p. 2-12.

<sup>245</sup> 大阪高判平成12年2月29日判時1710号121頁

1998（平成 10）年、大阪府堺市の路上で女兒を殺害し、女兒の母親と高校生に重傷を負わせた少年（当時 19 歳）は、実名・顔写真を含む記事を執筆したライター、同記事を掲載した雑誌『新潮 4 5』を発行する新潮社らに対し、諸権利を侵害されたとして損害賠償を求める訴訟を提起した。第一審<sup>246</sup>は少年法 61 条に基づき少年の更生や利益の保護に優越性を認め、250 万円の賠償を命じたが、大阪高裁は、「同条が少年時に罪を犯した少年に対し実名で報道されない権利を付与していると解することはできないし、……何らの罰則も規定していないことにもかんがみると、表現の自由との関係において、同条が当然に優先するものと解することもできない。」とした上で、社会の関心事であること、内容や方法が不当でないことを確認し、当該記事の公表は少年の権利を侵害する行為には当たらないとした。

本件訴訟は、原告側が上告したものの、後に取り下げたことにより高裁による判決が確定している。確かに少年法 61 条の性質について示した確定判決ではあるが、最高裁での審理がなされていないこと、取り下げによる確定判決であることを踏まえると、本判決は刑事政策説の主張を補強するものにはなり得ても、図書館における指針の根拠としては確固たるものとはなり得ない、不安定なものであるといわざるを得ない。

「考え方」において大阪高裁判決と並んで挙げられている最高裁判決<sup>247</sup>は、3 府県で強盗・殺人などを行ったグループの 1 人である河渕<sup>まさよし</sup>匡由（逮捕時 19 歳、2011（平成 23）年の死刑確定後はその他のメディアでも実名での報道がなされている）が、『週刊文春』において本名に類似した仮名（真淵忠良）を用いて詳細な経歴を報じられたことを受けて、発行元である文藝春秋に対して損害賠償を求めたものである。最高裁判決では、推知報道の判断基準（不特定多数の一般人が推知可能であること）が示された。「考え方」では、これをもって「表現の自由への配慮を示した」としている。しかし、判決文においては、当該記事の記述は上記基準に照らせば推知報道に当たるものではないとしたため、61 条の性質については何らの判断も示されていない。前審である控訴審判決<sup>248</sup>では同条の性質について述べられたものの、最高裁が破棄した判決を根拠とするのは不適當であり、かつ 61 条を、「報道の規制により、成長発達過程にあり、健全に成長するためにより配慮した取扱い受けるという

---

<sup>246</sup> 大阪地判平成 11 年 6 月 9 日判時 1679 号 54 頁

<sup>247</sup> 最判平成 15 年 3 月 14 日民集 57 卷 3 号 229 頁

<sup>248</sup> 名古屋高判平成 12 年 6 月 29 日民集 57 卷 3 号 265 頁

基本的人権を保護し、併せて、少年の名誉権、プライバシーの権利の保護を図っているもの」と、上記大阪高裁判決とは異なり権利保障説的な解釈をしている。結果として、これら2つの事件についての裁判例を参照しても、それのみをもって確かな指標となるようなものは存在しない。「考え方」に依拠しても、図書館が推知報道の問題につき、不安定な根拠に拠って立たざるを得ない状況に置かれてしまうことになるという状態は、図書館における対応の委縮を招く環境を醸成しているともいえよう。

#### 4.2.5 制限の正当化

図書館が社会へ与える影響を‘積極的に’捉えることに由来する安易な利用制限を正当化する論拠として、権利保障説及び「考え方」を含む日本図書館協会の見解が戦略的に用いられる可能性は否定できない。権利保障説の場合、図書館において当該資料を無制限に提供することは、少年法 61 条違反として、出版者等と並んで、権利侵害による責任を追及され得るリスクを負うことになる。

権利保障説に則って、何らかの権利侵害が認められた場合に生じる法的効果は、主として民法 709 条にかかる不法行為による損害賠償である。これに加え、刑法との関係について見れば、名誉毀損罪の特例を定めた 230 条の 2 における「……公共の利害に関する事実に係り、かつ、その目的が専ら公益を図ることにあつたと認める場合には、事実の真否を判断し、真実であることの証明があつたときは、これを罰しない。」(1 項)、「……公訴が提起されるに至っていない人の犯罪行為に関する事実は、公共の利害に関する事実とみなす。」(2 項) という規定から、少年の推知情報が公共の利害に関するものではない<sup>249</sup>とした場合や、少年法 61 条は名誉毀損罪における特例の例外を定めたものである<sup>250</sup>とした場合、少年法 61 条違反によって刑事罰が科される可能性があるという論理も成り立つ。「考え方」は、その前段において、「図書館が処罰されたり損害賠償を命じられる場合」の提供制限を否定していない。さらに、「図書館の自由に関する宣言」において、提供の自由の例外として挙げられる「人権またはプライバシーを侵害するもの」にも、成長発達権等の侵害として抵触することにもなり、提供制限が認められ得ることになる。

---

<sup>249</sup> 丸山 前掲 228 p. 74-75 など。

<sup>250</sup> 平場安治『少年法 新版』有斐閣 1987 年 p. 78 など。

そして、公の施設の利用についての裁量権の行使についても、委縮的対応の正当化に与するものになり得る。2000（平成12）年に、前項で触れた、通り魔事件の記事について、少年法61条に違反している恐れがあることをもって閲覧を禁止した東京都の東大和市立中央図書館長に対し、同市の桜ヶ丘図書館において当該雑誌の閲覧請求を拒否された利用者が、憲法21条に反するとして閲覧禁止処分の取消を求める訴えを提起した。この時点で、少年による新潮社等に対する損害賠償請求訴訟は上告中であったが、その後、上告取り下げを受けて図書館は閲覧禁止措置を撤回した（これに伴い、本件の訴えも処分の取消から損害賠償請求へ変更されている）。

第一審<sup>251</sup>は、資料の利用制限について定めた東大和市の図書館運営規則10条<sup>252</sup>を、閲覧の可否についての裁量権を館長に付与したものであり、「正当な理由が認められる範囲において閲覧禁止等の利用の制限ができる」とした。そして、記事の内容が少年法に抵触するおそれがあり、かつ、当時は訴訟が係属中であったこと、上告取り下げ後には閲覧禁止措置を撤回したことなどを踏まえれば、当該措置は裁量権の範囲を逸脱するものではなく、違法とはならないとした。控訴審判決<sup>253</sup>も、理由のほとんどを地裁判決から引用し、閲覧禁止措置の違法性を認めなかった。上告はなされず、高裁判決が確定している。

地方自治法244条2項は、「普通地方公共団体……は、正当な理由がない限り、住民が公の施設を利用することを拒んではならない。」と定めている。図書館における資料の利用についても、「正当な理由」が無ければ制限を設けることは許されないことになる。この点について裁判所は、雑誌記事についての訴訟が係属中で、その適法性が定かではなかったこと、公的機関として運営の適法性に慎重な判断が求められること、他の図書館においても同様の措置が採られていたことを挙げ、「法律に抵触する可能性がある図書の利用方法に制限を加え、閲覧を禁止することは、その目的において正当」（地裁判決）とした。

#### 4.2.6 図書館の萎縮

---

<sup>251</sup> 東京地裁 前掲 209

<sup>252</sup> 東大和市立図書館運営規則（昭和58年12月27日 教委規則第4号）10条「中央館長は、特に必要と認めた資料について、その利用方法を制限することができる。」

<sup>253</sup> 東京高判平成14年1月29日判例集未掲載

資料の収集・整理・保存と提供を旨とする図書館は、原則的に情報を生むことはない。図書館は生産された情報の流通者としての性質を有する二次機関であり、書店などと並列に置かれる存在とすべきである。一次機関の役割を担っているのは、報道機関ならびに出版者、著者らである。市民へ提供される情報の生産はこれらの者をもって行われるものであるということは常識的な理解でもあろう。

条文の文言を素直に読み取るならば、少年法 61 条が適用される対象は、出版物への掲載を行おうとする者、すなわち情報の生産者であるといえる。前身の規定である旧少年法 74 条 2 項において著者、編集者らに罰則を定めていた点から見ても、この解釈は適当なものであろう。これを踏まえて少年法 61 条の問題における図書館の位置づけについて考えると、生産者ではない図書館は 61 条の規定の射程外にあると解される。したがって、図書館としては同条について考慮すべき点はなく、犯罪歴を個人のプライバシーに関わる情報と捉える<sup>254</sup>ことにより生じる、一般的なプライバシー侵害の問題として対処すれば足りるものと考えられる。プライバシー侵害図書取り扱いにつき、日本図書館協会は、1998（平成 10）年に発表した参考意見『文藝春秋』（1998 年 3 月号）の記事についてにおいて、「①頒布差し止めの司法判断があり、②そのことが図書館に通知され、③被害者（債権者）が図書館に対して提供制限を求めた時」のすべての要件を満たした場合に限り、提供制限され得るとの判断を示している<sup>255</sup>。推知情報が掲載された出版物が発表された際、上記 3 要件のような基準を満たさない場合にあっても提供制限を行う図書館が現れる、あるいは、その提供の是非が少年法 61 条に関連する問題として図書館において議論されることは、条文の拡大解釈の結果と理解すべきである。

上記東大和事件判決において裁判所の言う「適法性が定かでない中の慎重な判断」は、単に条文の

---

<sup>254</sup> 最判昭和 56 年 4 月 14 日民集 35 卷 3 号 620 頁

<sup>255</sup> 参考意見は「酒鬼薔薇事件」の供述調書を掲載した雑誌の取り扱いについてのものであるが、一般的な人格権としての名誉権・プライバシー権との関係が問題になった際にも日本図書館協会は同様の見解に立っている。

「柳美里著「石に泳ぐ魚」（『新潮』1994 年 9 月号所収）の利用禁止措置の見直しについて（要望）」  
<http://www.jla.or.jp/portals/0/html/jiyu/yumiriyoubou.html>

拡大解釈による委縮的な対応を言い換えたものでしかなく、制限を行う正当な理由とはなりえない。当然、禁止措置そのものが不当である以上、「他の図書館でも行われている」という事実が、正当な理由と認める根拠とされていることについても疑問と言わざるを得ない。

資料の閲覧禁止措置は、運営規則などに利用制限についての定めがある限り図書館長の裁量により認められるとするのが東大和事件判決における裁判所の判断である。このこと自体は、破損・紛失のおそれのある資料の保護などのために一定程度は認められるものであると思われるが、本件のように、特定の表現を理由とする場合においては、その権限の行使は慎重になされなければならないであろう。適法性についての判断を下すならば、図書館の存在意義に倣い、表現の自由ならびに知る権利の保障という観点から考慮されるべきものであると思われる。本件の高裁判決では、「他の媒体（雑誌、新聞、インターネットなど）を通じて、直接的、間接的にその内容を知ることが可能」で、「図書館における閲覧以外に内容を知ることがないという事実そのものが認められない」として知る権利の侵害を否定しているが、図書館自らが図書館の意義を否定することになる立場を採るべきではない。

少年の健全な育成、少年による重大犯罪の抑止のための未成年者に対する教育や保護育成、少年法のあり方などは、それぞれの主義主張に基づく国民全体をもって議論されるべき課題である。その議論は、表面的な事項に限らず、加害少年の周辺環境など事件の背景が共有されていることで、より意義深いものとなろう。加えて、61条については、それ自体が議論の対象でもある。この場合は、当該表現の態様を確認することが個別具体的な議論をする上で必要になる。これらの問題についての「考える材料」となり得る資料の制限は、係る点から容認できるものではない。

仮に、東大和事件判決に依拠するとしても、原因が取り除かれた後は、その原因に基づく範囲において措置を解除しなければならない。これは、制限の手段・程度が相当であると認めるに当たり、「少年法 61 条に抵触しない旨の大阪高裁判決が……確定した後は、閲覧禁止の措置が解除されていること」に言及していることから明らかである。当該資料についての閲覧以外のサービス、すなわち、複写や貸出などの制限も同様である<sup>256</sup>。

---

<sup>256</sup> 2016年2月時点において、国立国会図書館は、本裁判で問題となった『新潮45』の複写を制限している。法令違反以外の事由による制限である可能性はあるが、当該資料の遠隔複写申込者に送付される「複写についてのお知らせ（謝絶）」において、少年の実名をイニシャルに置き換えた資料

#### 4.2.7 図書館の立場

東大和事件判決の図書館に対する認識不足は措くとして、少なくとも大多数の市民からの視点では、‘図書館以外でも情報を得ることができる’という裁判所の指摘は妥当なものである。とりわけインターネットの発達、報道機関が生産した情報を市民が消費する、というこれまで固定されていた関係を打ち崩した。少年事件についてはそれが顕著にあらわれており、新聞・雑誌よりも早く、SNS に加害少年の氏名や顔写真が出回り、多くの市民の目に触れることは珍しくない。図書館でも端末を通じてインターネット上の情報を提供する。その際、有害とされるウェブサイトへのアクセスを禁じる措置を採ることも、ある程度許容される余地はある。しかし、推知情報については、紙媒体と同様、図書館は61条の射程外であることにより、何らかの規制を加えることは避けなければならない。仮に図書館での規制が許容されるとしても、インターネット上の情報は瞬時に、かつ広範囲に伝達される。複製も容易であるため、耳目を集める情報であればあるほど拡散されることになる。それらすべてを遮断することは実質的に不可能であるし、図書館内のみの規制では、情報の制限による少年の保護という61条の実効性の確保も困難である。

結局、冒頭で触れた「直接の加害者ではないとしても閲覧提供という形でその違法行為に荷担し、被害を拡大することが許されるかどうか」という意識は、図書館による自身の立場の拡大解釈から生じると思われる。当該資料が少年法61条に抵触していることを認知した上で、表現の自由、知る権利の保障の観点から、情報の流通を媒介する存在としての図書館の立場と役割をあらためて確認することが、委縮への対抗策と言うことになる。

### 4.3 電子書籍と複写サービス

#### 4.3.1 複写サービスの根拠

著作権法は、「著作者等の権利の保護を図る」法律である(1条)。しかし、「文化の発展に寄与することを目的とする」法でもあり、その観点から、一定の場合に、同法で付与・保障している権利を制限する規定も置かれている。図書館における複製もそのひとつであり、一定の要件の下、図

---

を案内していることから、利用制限の原因は少年の実名の記載にあると思われる。

書館サービスとして資料を複製し、一人につき一部を提供することができる（31条、47条の10）。この規定に関して考えられる問題について考察したい。

同条の規定は、著作物を膨大に有する図書館による、著作者の利益の侵害を招きかねない無制限な複製を予防するために定めたものされる<sup>257</sup>が、図書館において、中心的な利用者サービスのひとつでありながら、図書館法において明文の規定がない複写（複製）サービスにあつて、著作権法31条1項1号が法律上の根拠であるように解されている。一方、裁判所は、同条を、図書館に資料を複製する権利や義務を付与するものではなく、あくまで著作権者の有する権利についての例外を定めた規定であるとしている<sup>258</sup>。サービスを行うことについての法律上の根拠とすることまでは否定されてはいないが、あえて図書館がサービスとして複製を行うことにおいて権利性を求めるならば、「自由にその所有物の使用、収益及び処分をする権利」である所有権（民法206条）ということになる。しかし、そのように解するとして、複写サービスにおいて利用者の立場や図書館の役割を顧みる必要が無いものではなく、いかなる理由により複写サービスが行われるべきであるのかを検討する必要がある。

また、所有権に基づいて考えるとしても、今後、新たな問題が生じ得る。現在、図書館において電子書籍提供サービスが行われつつある。資料の複写サービスが所有を前提とするものであるとすれば、所有権の客体は有体物であることから、電子書籍のような実体を持たないデータは所有権の概念に馴染み辛い。他方、著作権は排他性・独占性を有する強力な権利であり、著作物の利用については、権利制限規定に該当する行為を除き、著作権者の許諾が必要となる。この利用許諾は当事者間の契約によるものである<sup>259</sup>。現実でも、利用者への電子書籍サービスを行うにあたっては、図書館がベンダーと契約を締結する方法が一般的である。この場合、民法上の大原則のひとつである‘契約自由の原則’に則り、原則として利用許諾契約の内容は当事者、とりわけ著作権者に委ねられることになる。

#### 4.3.2 オーバーライド

---

<sup>257</sup> 半田・松田 前掲 186 p. 161（黒澤節男執筆）

<sup>258</sup> 東京地判平成7年4月28日判時1531号129頁

<sup>259</sup> その他、著作権者の一方的な意思表示（単独行為）による成立も考えられる。

契約によって「許諾を得た者は、許諾に係る利用方法及び条件の範囲内において、その許諾に係る著作物を利用することができる」（著作権法63条2項）こととなる。すなわち、電子書籍につき、図書館における複製サービスの正当性は、電子書籍の提供に関してなされる契約に、その裏付けを求めなければならない。上述のように、契約内容については当事者が自由に決定することができることが原則である。この原則により、著作権法上に権利の制限を定めた条文があるにもかかわらず、契約においてこれらの規定に反する内容の条項が設けられることがある。これを権利制限規定のオーバーライド問題という。

著作権法をオーバーライド（無視・無効化）するような契約が効力を有するか否かという問題は、現状では主にソフトウェアやデータベースなどの利用契約において問題とされている。文化庁<sup>260</sup>は、具体的な事例としてソフトウェア、音楽配信、データベース、楽譜レンタルを検討し、これらの契約における私的複製（30条）などを禁じるオーバーライド条項を含む契約は、商業面での合理性・正当性が認められる限りは原則として有効であると結論付けている。引用（32条）など、公益性の高い権利制限規定についても、「オーバーライドするあらゆる契約が一切無効であるとまでは言え」ないとし、契約が有効となる可能性を否定していない。続けて、「有効と認められるケースは限定的であると考えられる」ともしているが、そのようなケースについて具体的な検討は行われていない。結局、オーバーライド問題に対しては、個別具体的な事情を総合的に勘案して判断することを基本的な姿勢としている。

学説について見ると、個別に判断することを基本としながらも、言論や情報流通の不当な妨げとなるおそれがあることを問題視するもの<sup>261</sup>や、著作権者が禁止権を有していない行為であることをもって契約の効力を否定するもの<sup>262</sup>がある。一方で、契約時の当事者間の同意を重視するもの<sup>263</sup>

---

<sup>260</sup> 文化審議会著作権分科会法制問題小委員会契約・利用ワーキングチーム「文化審議会著作権分科会法制問題小委員会契約・利用ワーキングチーム検討結果報告」2006年7月 [http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/bunka/gijiroku/013/06073103/002.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/bunka/gijiroku/013/06073103/002.htm)  
文化審議会「著作権分科会報告書第1章第3節契約・利用ワーキングチーム」2007年1月 [http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/bunka/gijiroku/010/07012909/001/005.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/bunka/gijiroku/010/07012909/001/005.htm)

<sup>261</sup> 岡村久道『著作権法第3版』民事法研究会 2014年 p. 215

<sup>262</sup> 小倉秀夫・金井重彦『著作権法コンメンタール』レクシスネクシス・ジャパン 2013年 p. 974  
(小倉秀夫執筆)

<sup>263</sup> 三山裕三『著作権法詳説判例で読む15章第9版』レクシスネクシス・ジャパン 2013年 p. 380

や、著作権の効力が及ぶ行為についての許諾を定めている63条とは直接的な関係がない問題とした上で、契約により有効となり得るとするもの<sup>264</sup>など、契約自由の原則を尊重する立場からの主張もなされており、統一的な見解は存在しない。

#### 4.3.3 強行規定

契約内容については自由に決めることができるのが原則ではあるものの、その内容は法に適したものでなければならないのは当然である。民法上は、91条の「法律行為の当事者が法令中の公の秩序に関しない規定と異なる意思を表示したときは、その意思に従う」の反対解釈から、公の秩序に関する規定（強行規定）に反する内容の契約は効力を有しないものとなる。仮に強行規定と解されない場合であっても、公の秩序に反するものであるならば、「公の秩序又は善良の風俗に反する事項を目的とする法律行為は、無効とする」と定める90条が適用される。従って、いずれの規定でも、「公の秩序」をキーワードとして、導かれる結論は同一のものとなることから、特に両者を区別して論じる必要は無いとされる<sup>265</sup>。

著作権法31条1項1号を無効化するような契約についても、これらの規定にある「公の秩序」に該当するか否かが問題となろう。「公序良俗に反する契約は当然に無効となりますが、これと連動させる趣旨で権利制限規定という方式が選ばれているわけではございません」<sup>266</sup>とされているように、立法者意思としては権利制限規定が強行規定であるとするには消極的ではあるものの、解釈の結果として公の秩序に反するとされたものについての効力が否定されることには変わりない。契約条項における複製禁止特約については、当該条項が公の秩序に関する規定であり、オーバーライドすることは認められない強行法規であるとして、図書館での複製を制限する形での契約は不可能であると解することができよう。また、それはすなわち、図書館における複写サービスの意義において、公の秩序との接点を見出すことにもつながる。

著作権法31条は、「図書館等の果たすべき公共的奉仕機能に着目」<sup>267</sup>した規定である。図書館

---

<sup>264</sup> 半田正夫・松田政行編『著作権法コンメンタール2 第2版』勁草書房 2015年 p.776（諏訪野大執筆）

<sup>265</sup> 加藤雅信『新民法体系 I 民法総則（第2版）』有斐閣 2005年 p.221

<sup>266</sup> 加戸守行『著作権法逐条講義5 訂新版』著作権情報センター 2006年 p.222-223

<sup>267</sup> 同上 p.235

は、「果たすべき公共的奉仕」としての複製サービスを通じて、利用者の知る権利、あるいは、学問の自由（日本国憲法23条）や、複製物による調査・研究の結果としての表現の自由（同21条）などといった、自己においても社会においても重要な利益を保証することで、図書館法という図書館の目的である「国民の教育と文化の発展に寄与」（1条）し、ひいては民主主義にも寄与するものとなる。

これらの人権を制限する場合には、基本的には両者の利益を比較衡量することになる。ベンダーや著作権者にもたらされる利益に対し、複製サービスの実施による利益の方が優先されると解する余地はあるように思われる。その場合、民法上の公序良俗に反するものとして、当該契約条項は効力を有しない。

基本的人権の侵害のおそれをもって、著作権法31条1項1号の強行法規性を主張することも不可能ではないと思われる。しかし、人権の保障が要請されるのは契約当事者の図書館ではなく利用者である。また、当該資料につき貸出・閲覧といったサービスが行われているならば、複製サービスのみによって生じる人権侵害や社会的利益の度合いは弱くなると解することもできる。そこで、より直接的に、著作権法における権利制限の意義も併せて考えたい。

#### 4.3.4 権利制限の意義から

権利制限規定は、文化の発展という著作権法の目的のため、「著作者の経済的利益と情報を利用する社会一般との調和を図る必要があり、調和のためのツールとして……欠かせないもの」<sup>268</sup>として存在している。より具体的に制限規定の意義を確認するため、アメリカにおけるフェアユース規定に関する議論を参考としたい。フェアユースは、アメリカの著作権法における権利制限の一般規定である。アメリカにおいても図書館における複製については別に定められている（108条）が、その規定も、フェアユースの意義からは外れるものではないと考えられる。我が国の著作権法には、フェアユースにあたるような権利制限の一般規定は定められていないが、「あらゆる法の根底にはフェアの観念が存在し」、「事実上フェアユース的な結論を導いた判例も多い」という指摘<sup>269</sup>が妥

<sup>268</sup> 中山信弘『著作権法〔第2版〕』有斐閣 2014年 p. 281-282

<sup>269</sup> 同上 p. 395 その上で中山は、実質的なフェアユースを認める法解釈や技術革新のスピードへの対応には限界があるとして、フェアユース規定を明文化する必要性を主張している。

当するならば、フェアユースの意義を日本の著作権法における著作権制限規定全般にわたる意義と読み替えて検討することも可能であろう。

アメリカ著作権法は、フェアユースか否かを判断する要素として、①使用の目的および性質、②著作権のある著作物の性質、③使用された部分の量および実質性、④著作物の潜在的市場または価値に対する使用の影響の4つを挙げている<sup>270</sup>。判例法においてこれらの要素の判断に一貫性を付与するものとしては、著作物の利用が変容的であったかを重視する理論が主流であるとされている<sup>271</sup>。しかし、変容的利用理論は、字義通りならば、著作物利用者による表現行為における直接的な利用が前提となっている<sup>272</sup>。変容的利用と見ることができない利用形態においては、変容的利用理論よりも以前に提唱された、市場の失敗理論を考慮する必要があるように思われる<sup>273</sup>。市場の失敗理論では、市場機能が働いた結果、社会的に望ましい状態がもたらされないという市場の失敗を是正するものとしてフェアユースを捉える。市場の失敗が存在することを前提として、著作物の利用によって生まれる非金銭的な価値の重要性が強調されている<sup>274</sup>。

上述の基本的な人権や民主主義に関する利益は、ベンダー・図書館間の関係の中で完結するものではなく、また、このような非金銭的な価値が中心となる場合は、市場機能に頼ることが困難であ

---

<sup>270</sup> 17 U. S. Code § 107 日本語訳は <http://www.cric.or.jp/db/world/america.html> (山本隆司訳) を参照。

<sup>271</sup> Neil Weinstock Netanel “Making Sense of Fair Use” 15 Lewis & Clark L. Rev. 715 (2011). 邦訳は Neil Weinstock Netanel (石新智規・井上乾介・山本夕子訳) 「フェアユースを理解する (1) (2・完)」 知的財産法政策学研究 Vol. 43 2013年 p. 1-44、同 Vol. 44 2014年 p. 141-182

<sup>272</sup> American Geophysical Union v. Texaco Inc., 60 F.3d 913 (2nd Cir. 1994) においては、社内で研究者が論文の複写を行っていた Texaco 側が、当該複製行為は変容的利用であると主張したものの、無体物である著作物が具体化した物を変化させたにすぎないとして否定されている。なお、変容的な利用ではなくとも、教育目的でのコピーなどはフェアユースが認められる。これについても、教室での解説や編集という側面では変容的な側面があるということもできる (Mary LaFrance, *Copyright Law in a Nutshell* (St. Paul, MN: Thomson/West, 2008) p. 298)。

<sup>273</sup> 村井麻衣子 「フェア・ユースにおける市場の失敗理論と変容的利用の理論 (1) —日本著作権法の制限規定に対する示唆—」 知的財産法政策学研究 Vol. 45 2014年 p. 113

<sup>274</sup> 当初の理論 (Wendy J. Gordon “Fair Use as Market Failure: A Structural and Economic Analysis of the Betamax Case and its Predecessors” 82 Colum. L. Rev. 1600 (1982)) においては、フェアユースによって著作権者のインセンティブが損なわれないことにも留意していたが、その後、本文中に述べた形へ修正が試みられている。Wendy J. Gordon, “Market Failure and Intellectual Property: A Response to Professor Lunney,” 82B. U. L. Rev. 1031 (2002) など。

る。この点において、外部性や、非金銭的な価値それ自体による市場の失敗が存在しているといえる。権利制限規定を、市場の失敗を是正するためのものであると解するならば、‘公の秩序に関する規定’に該当する、すなわち強行規定であると解され得るし、合理的な理由なくこの利益を制限するような契約であれば、「公の秩序……に反する事項を目的とする法律行為」ということにもなる。

#### 4.4 小括

図書館サービスにまつわる利用者の権利のうち、直接に表現の自由に根拠を認めることができるのは、図書館という場の利用に限定される。しかし、精神的自由全体の価値は、さまざまな図書館サービスに通底している。この観点は、図書館サービスに影響を及ぼし得る法律を解釈するにあたって起点とすべきものである。デジタル時代であっても、精神的自由の本質が変わらない限り、これまでの伝統的な紙媒体資料において認められてきたサービスは維持されることが望ましく、図書館はそのような法解釈を行うことが必要である。電子書籍環境が急速な技術発展の波に乗り、その結果、図書館にとって不利な状況が既成事実と化すことがあってはならない。

また、本章で述べた3つの論点は、いずれも、著作者と図書館との距離感を見極めるものであると言い換えることもできる。図書館サービスの実施において必要となる表現物の作者に対する一定の配慮が必要であることも認めつつ、一方あくまで主たる配慮は利用者へ向けられるものであることを念頭に判断を下すべきである。このようなアプローチは、図書館員の意義にも影響を与えるものと思われる。図書館員には、図書館における専門職として、多様な利害をも含めた図書館の役割の理解と、それに基づいた自律的な行動が求められることになる。高い専門性が求められ、同時に重要性が認められるべき根拠ともなりえよう<sup>275</sup>。

---

<sup>275</sup> 「日本国憲法研究 第9回・国家と文化 座談会」(ジュリスト1405号 2010年)において、駒村圭吾は、「大学の中にその種の文化施設の利用をめぐって批評する専門職能が育つこと」が望ましいとした上で、「資格が裏書きしようとしている専門職能の実質化が課題」と述べている(p. 165)。

## 5 図書館サービスと訴訟

### 5.1 概要

#### 5.1.1 訴訟と図書館

公立図書館が、法律に基づき、市民社会の中で活動を行う以上、紛争のリスクは避けることができない。図書館の活動は、直接に国民の権利や利益を侵害することになるような状況が常に顕在している訳ではないが、その中であって、権利利益を意識することが強く求められる状況も存在する。とりわけ考えられるものが、利用者からの何らかの申し込みに対し、図書館側が拒否するという判断を下すような場合であろう。これまで、利用者が公立図書館のサービスの利用を拒否されたことにより訴えを提起する例は、複写（東京都多摩市）<sup>276</sup>、資料閲覧（東京都東大和市）<sup>277</sup>、相互貸借（大阪府熊取市）<sup>278</sup>において存在する。

一方、図書館活動が、利用者以外の権利利益を侵害すると捉えられ得る場合も存在する。ただし、公共図書館による間接的な侵害を裁判所が大きく問題視した例は無い。写真を無断で撮影・雑誌掲載されたことによる肖像権侵害が争われた事件において、原告が、図書館への違法性の通知、ならびに利用者へ告知するため当該雑誌に貼付する付箋の送付を求めた例では、「不確実で実効性に欠ける」として棄却されている<sup>279</sup>。ただし、訴訟の提起には至っていないものの、頒布差し止めの仮処分決定を受けて、図書館に対しても‘法的手段’を示唆して資料の利用制限を迫る事例は存在するほか<sup>280</sup>、著作権侵害事例においては、大学図書館などでの提供を差し止めることなどを求める訴えがなされている<sup>281</sup>。

---

<sup>276</sup> 最判平成9年1月23日 D1-Law.com 判例 ID:28033548

<sup>277</sup> 前掲 209。また、公立図書館ではないが、国立国会図書館を被告としたものにつき東京地判平成25年8月25日判例集未搭載。国家賠償訴訟と義務付け訴訟が提起されていたが、後に当該資料の閲覧禁止措置が解除されたため義務付け訴訟の部分について取り下げている（詳細は宍戸常寿「表現の自由」南野森編『憲法学の世界』日本評論社 p.220-231 参照）。

<sup>278</sup> 大阪地判平成19年6月8日判例集未搭載

<sup>279</sup> 東京地判平成1年6月23日判時1319号132頁。控訴審でも同様の求めがなされ、棄却されている。なお、行為の違法性は認められており慰謝料の支払いが命じられている。同様に、当該表現の違法性を認めながらも図書館への通知書送付の求めが棄却されたものとして東京地判平成11年6月22日判時1691号91頁。こちらは上級審において図書館に関する求めは行われていない。

<sup>280</sup> 日本図書館協会図書館の自由委員会編(2008) 前掲 170 p.86-91（「秋田県の地域雑誌『KEN』提供禁止要求」）など。

<sup>281</sup> 知財高判平成22年8月4日判時2096号133頁

### 5.1.2 訴訟類型

上に挙げた訴訟の例の多くは、国家賠償請求訴訟である。すなわち、原告である利用者が受けた損害に対し、金銭での賠償を求めるものである。国家賠償請求訴訟とは別に、金銭賠償以外の救済方法を求める訴訟の形式として行政事件訴訟がある。行政事件訴訟は、「行政権の行使の適法性をめぐる紛争を解決して国民の権利利益の救済を果たすことを目的とする」ものである<sup>282</sup>。地方公共団体の設置する公の施設である公立図書館において、利用者の権利利益が侵害されたならば、行政事件訴訟の枠組みにおいても考えなければならない。

行政事件訴訟の形式のうち、「行政事件訴訟の中核をなす訴訟形式であり、行政訴訟の大半を占める」<sup>283</sup>とされるものが抗告訴訟である。行政事件訴訟法（昭和 37 年法律第 139 号）は、抗告訴訟を、「行政庁の公権力の行使に関する不服の訴訟」と定義し（3 条 1 項）、その類型として、処分の取消しの訴え（同条 2 項）、裁決の取消しの訴え（3 項）、無効等確認の訴え（4 項）、不作為の違法確認の訴え（5 項）、義務付けの訴え（6 項）、差止めの訴え（7 項）を挙げられている。

その中であって、抗告訴訟の中心に据えられているものが、処分・裁決の取消しを求める取消訴訟（8 条以下）である。行政事件訴訟法においては、その他の訴訟類型は取消訴訟の規定の多くを準用するかたちとなっている（38 条）。

### 5.1.3 訴訟の被告

本章におけるテーマの具体的な検討を行う前に、本論文の前半部で述べた、経営形態にもかかわる論点について触れておきたい。国家賠償法（昭和 22 年法律第 125 号）では、1 条 1 項において「国又は公共団体が、これを賠償する責に任ずる。」と明記しており、また、行政事件訴訟法においても、かつては処分を行った行政庁を被告としていたものを、「被告の特定についての原告の負担とリスクを軽減するため」<sup>284</sup>、2004（平成 16）年に改正された。したがって、国家賠償請求訴訟においても、抗告訴訟においても、被告となるのは地方公共団体である。この点において、直営である限りは訴訟

<sup>282</sup> 原田尚彦『行政法要論 全訂第七版 [補訂二版]』学陽書房 2012 年 p. 352

<sup>283</sup> 同上 p. 364

<sup>284</sup> 「平成 16 年改正行政事件訴訟法の概要」<http://www.moj.go.jp/content/000103905.pdf>

形態による違いは見られない。

一方、指定管理者は、その制度上、行政処分を行うことも認められており、その点において、図書館の管理運営を行う指定管理者は、民間事業者であっても行政庁となり得る<sup>285</sup>。ただし、指定管理者による処分の取消しなどを求めて抗告訴訟が提起された場合、行政庁たる指定管理者は、行政事件訴訟法 11 条 1 項にいう「国又は公共団体に所属する」行政庁とは解されない。したがって、「処分又は裁決をした行政庁が国又は公共団体に所属しない場合には、取消訴訟は、当該行政庁を被告として提起しなければならない。」とする同条 2 項に基づき、当該抗告訴訟の被告は指定管理者となる<sup>286</sup>。なお、国家賠償請求訴訟の場合、国家賠償法に言う‘公務員’は、「民間人であっても、権力的な行政の権能を委任されている者は、その権限を行使するかぎりでこれに含まれる」<sup>287</sup>ことから、地方公共団体が賠償責任を負うことは変わらない。

## 5.2 図書館と抗告訴訟

### 5.2.1 処分性

取消訴訟をはじめとする抗告訴訟において、その訴えが適法なものであるというために求められる訴訟要件のうち、形式的な要件とは異なり、個別具体的な判断を要するものを主観的訴訟要件ということがある<sup>288</sup>。その第一に挙げられるものが‘処分性’である。すなわち、行政庁の行った行為が、「行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為」（3 条 2 項）に当たるか否かが問題となる。判例は、処分性の定義につき、「公権力の主体たる国または公共団体が行う行為のうち、その行為によって、直接国民の権利義務を形成しまたはその範囲を確定することが法律上認められているもの」<sup>289</sup>とする。この定義に基づいた上での判断基準の具体的な要件は、その内容について学説が多数存在している状況にある<sup>290</sup>が、‘公権力性’が求められる点については概ね共通している。

---

<sup>285</sup> 成田頼明 監修『指定管理者のすべて 制度詳解と実務の手引 [改訂版]』第一法規 2009 年 (Kindle 版 2014 年 ロケーション 1911/5219)

<sup>286</sup> 同上

<sup>287</sup> 原田 前掲 282 p. 294

<sup>288</sup> 宇賀克也『行政法概説Ⅱ 行政救済法【第 5 版】』有斐閣 2015 年 p. 140

<sup>289</sup> 最判昭和 39 年 10 月 29 日民集 18 卷 8 号 1809 頁

<sup>290</sup> これらの議論を整理、考察するものとして高木英行「処分性の要件に関する一考察」東洋法学 6 1 巻 1 号 2017 年 p. 1-17 なお、高木は法的権限・法的根拠・法的効果からなる 3 要件説を主張して

一方で、「公権力性の具体的内容は、それを「法が認めた優越的地位」や「私的利益に還元できない公益」と敷衍してみたところで、なお明確な基準とはいいい難く、結局のところ、……総合的に判断するほかはない」<sup>291</sup>といわれるように、取消訴訟一般における処分性の要件として適用できるような確固とした基準が存在している訳ではない。そのため、個別の行為についての公権力性を判断するに当たっては、一方的に法律上の地位に直接影響を及ぼすものか否かに着目する方法が採られうる<sup>292</sup>ほか、根拠法令において不服申立てなどが認められているか否かなどが基準とされる<sup>293</sup>。

## 5.2.2 多摩事件訴訟

先に触れた図書館に関する訴訟のうち、多摩市立図書館事件（以下、多摩事件）は、最高裁まで争われた確認等請求訴訟以前に提起された取消訴訟<sup>294</sup>につき、複写サービス（の拒否）の処分性を否定し却下判決が下されている。しかし、当該判決をもって、公立図書館における利用者サービス全ての処分性を否定することは必ずしも正当とは言えない。また、却下判決そのものの妥当性を含めた検討を行う必要もあろう。

多摩事件取消訴訟は、多摩市立図書館において、事典の一項目の全部についての複写を拒否された利用者が、この拒否行為を処分と捉え、当該図書館に対して複写拒否処分の取消を求めたものである。結論としてこの訴えは却下され、新たに、著作権法に基づく複製権の確認および国家賠償を請求する訴訟が提起されている（後に上告棄却により原告敗訴が確定）。

東京地裁は、行政事件訴訟法における「行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為」を、「行政庁が法が認めるその優越的な地位に基づき権力的な意思活動としてするような行為であること及びその行為が個人の法律上の地位ないし権利関係に何らかの影響を与えるような性質のもの」であると確認した上で、図書館における利用者の求めに応じた複写にかかる著作権の制限を定めた著作権法 31 条 1 項 1 号を、「公共の利益の観点から図書館における一定の範囲での著作物の複製が著作権の侵害に当たらないことを認めたものにすぎ」ないとして、「国公立の図書館に優越的な地位に基

---

いるが、本論文では一般的理解に基づき検討する。

<sup>291</sup> 櫻井敬子・橋本博之『行政法 [第5版]』弘文堂 2016年 p. 268-269

<sup>292</sup> たとえば最判平成6年4月19日判時1513号94頁

<sup>293</sup> 櫻井・橋本 前掲 291 p. 269、p. 270-271

<sup>294</sup> 東京地判平成6年9月21日 D1-Law.com判例ID:28021033

づき権力的な意思活動としての複製の許可権限や複製物の交付権限を与えたものとも、これに対応して、図書館利用者に図書館に対する複製物の交付申請権やこれに対する図書館の応答義務を定めた規定と解することはできない」としたほか、図書館奉仕について定めた図書館法3条や、条例、規則についても同様の文言を用い、複写の拒否行為について処分性を否定した。

### 5.2.3 図書館サービスの処分性

公立図書館の管理運営やサービスに関する行為の多くは、基本的には単なる事実行為や私法上の法律行為と捉えることができるものである。そして、先述したように、処分性（の要件の一つである公権力性）の該当性は、事例ごとに総合的に判断するものとされる。多摩事件取消訴訟においても、個別の状況を鑑みて判断を下していると評価することはできる。しかし、とりわけ条例・規則について、判決文内において詳細な検討はなされていない。公立図書館の設置および管理についての直接的な根拠は設置自治体が定める各種例規であることを踏まえれば、条例・規則についても、法令との関連も踏まえ、それらと同様に検討されなければならない。

地方自治法244条の2第1項は、公の施設の設置および管理に関する規定は条例によるとする。一方図書館法10条は、公立図書館の設置に関する事項のみについて条例によることを定めている。両者の関係においては、図書館法が優先するものとされ、したがって、設置条例の根拠規定が図書館法10条であることに疑いの余地はない。ただし、当然、これをもって公立図書館が地方自治法にいう公の施設であることに影響を与えるものではない。利用の制限等を含む、公立図書館の管理に関する定め根拠は、条例内において言及されていないものであったとしても、その実質から、地方自治法244条の2第1項にみるべきであろう<sup>295</sup>。そのうえで、同法上、公の施設を利用する権利に関しては、審査請求が認められている（244条の4）ように、立法によって処分性の有無についての問題が解決されている。

図書館が図書館奉仕として行う行為を例示列挙している図書館法3条は、図書館を主体として規定されているものであるが、ここに挙げられるサービスは、住民等の立場からは公の施設の利用にかかるものとして捉えるべきであり、この点において、図書館サービスの享受というかたちでの公立図

---

<sup>295</sup> 国家賠償請求訴訟において東京地裁 前掲209。

書館の利用は、公の施設の利用として、その拒否については処分性を有すると解することができよう。また、同条に挙げられていないことをもって公の施設の利用にあたらぬとするのも妥当とは言えず、したがって、そのサービス内容が‘図書館奉仕’と同種のものであれば、複写など、列挙されていないサービスについても同様に解すべきである。

## 5.3 訴えの利益

### 5.3.1 原告適格と狭義の訴えの利益

主観的訴訟要件としては、以上で検討した処分性に加え、訴えの利益があることが求められる。すなわち、原告が「取消しを求めるにつき法律上の利益を有する者」(9条1項)であり、かつ、当該処分が取り消されることによって現実に救済がもたらされる状況になれば、訴えは却下される。一般に、前者の要件は原告適格として、後者の要件は狭義の訴えの利益として論じられる。

上記条文の文言にある‘法律上の利益’の解釈については、法律上保護された利益である必要があるとするのが判例・通説<sup>296</sup>である。すなわち、「当該処分を定めた行政法規が、不特定多数の具体的利益をもつば一般の公衆の中に吸収解消させるにとどめず、それが帰属する個々人の個別的利益としてもこれを保護すべきものとする趣旨を含むと解される場合」<sup>297</sup>に、原告適格が認められることとなり、公益の保護の結果として得られる反射的な利益である場合、原告適格は否定される<sup>298</sup>。また、当該利益の有無について判断する際は、条文の文言のみによることなく、「法律の合理的解釈」<sup>299</sup>や、「当該行政法規の趣旨・目的、当該行政法規が当該処分を通して保護しようとしている利益の内容・性質等」<sup>300</sup>をも考慮するものとされる。

次いで、原告の主張する利益が法律上保護されるものであったとしても、客観的にみて回復が可能な不利益が存在しなければ、狭義の訴えの利益は認められない。狭義の訴えの利益が否定されること

---

<sup>296</sup> 櫻井・橋本 前掲 291 p. 280 など。

<sup>297</sup> 最判平成1年2月17日民集43巻2号56頁

<sup>298</sup> 最判昭和53年3月14日民集32巻2号211頁

<sup>299</sup> 最判昭和60年12月17日判時1179号56頁

<sup>300</sup> 最判平成4年9月22日民集46巻6号571頁。なお、後にこれらの判決を含む原告適格をめぐる判例を踏まえ、処分又は裁決の相手方以外の者の原告適格についての解釈規定(行政事件訴訟法9条2項)が設けられている。

が考えられるのは、処分の執行により原状回復が不可能となった場合のほか、処分後に何らかの事情の変更がなされた場合などである。具体的には、訴訟係属中に処分庁が処分を取り消した例<sup>301</sup>や、取消により利益を回復することができる期間を経過した例<sup>302</sup>、不利益を解消すると認められるような代替措置がとられた例<sup>303</sup>などがある。

これらの事由が生じた後であっても、なお回復すべき法律上の利益を有する者については、訴えの利益が認められる（9条1項かっこ書）。ただし、名誉などの人格的利益の侵害は、判例上、「処分がもたらす事実上の効果にすぎない」<sup>304</sup>として訴えの利益は認められないとされる。これに対しては、「取消訴訟による違法宣言のほうが、金銭賠償よりも、予防的救済や人格的利益侵害の排除に有効で、実質的救済となるケースもある」<sup>305</sup>という批判もある。

### 5.3.2 図書館利用者の‘利益’

「処分又は裁決の相手方」……は、……当該処分が違法な場合、自己の権利利益を侵害されていることは自明であり、原告適格を有することは明らか」<sup>306</sup>であるとされるが、上述のように、施設の利用関係における処分性は立法において解決されているにすぎず、図書館利用者の利益が‘法律上保護された利益’か否かは、改めて検討する必要がある。

図書館サービスから受ける利益が、あくまで反射的なものに過ぎないことを示唆する裁判例が東大和市立図書館事件（以下、東大和事件）地裁判決およびそれを支持した高裁判決である。利用制限について、「単に、地方公共団体が情報を提供するという積極的な措置を行わなかったものにすぎないとしたほか、「図書館法3条の規定によれば、図書館は、地方公共団体による奉仕としての性質を有し、その実施事項についても特段の義務を負っておらず、……全ての図書につき閲覧に供することを義務付けられているものではな」いとされた。

---

<sup>301</sup> 最判昭和36年4月21日民集15巻4号850頁

<sup>302</sup> たとえば、集会のための皇居外苑の使用申請に対する不許可処分の取消訴訟において、集会日当日を経過したことで訴えの利益を失ったものとして最判昭和28年12月23日民集7巻13号1561頁がある。

<sup>303</sup> 最判昭和57年9月9日民集36巻9号1679頁

<sup>304</sup> 最判昭和55年11月25日民集34巻6号781頁

<sup>305</sup> 原田 前掲282 p.401

<sup>306</sup> 宇賀 前掲288 p.196

この東大和事件判決を「見事に斬って捨てた」<sup>307</sup>と評されるのが船橋事件最高裁判決である。同判決においては、公立図書館に対して著作者が有する「著作物によってその思想、意見等を公衆に伝達する利益」を、「法的保護に値する人格的利益である」とした。その前提として、公立図書館を「住民に対して思想、意見その他の種々の情報を含む図書館資料を提供してその教養を高めること等を目的とする公的な場」と位置付けている。

船橋事件最高裁判決は図書館利用者の利益について直接に判断が下されてはいないものの、判決と同様の論理構成をもって利用者の利益についても「法的保護に値する人格的利益」であると理解することはできよう。同判決を引用した上で、明確に図書館利用者の利益に言及したのが熊取事件地裁判決である。大阪府熊取市の図書館における資料の除籍基準の妥当性を独自に検証するため、当該図書館において除籍された資料の図書館間相互貸借の申し込みを行った原告が、当該申し込みを拒否した図書館に対し損害賠償を請求した事件において、大阪地裁は、「住民も……図書館資料の提供を受けることにつき法的保護に値する人格的利益を有するものと解される」と示した。

### 5.3.3 図書館利用者の‘訴えの利益’

東大和事件判決と船橋・熊取両事件判決は、損害賠償請求が認められるか否か（および図書館長の裁量権の範囲）においては結論を異にするが、後者においても、「法的保護に値する人格的利益」の侵害により賠償が認められており、図書館利用者の利益を明確に‘法律上保護された利益’としていないという点は共通している。しかし、国家賠償請求訴訟における判断を抗告訴訟においても適用すべきとは必ずしもいえず、また、実質的意義を踏まえて原告適格を判断するならば、図書館利用者も図書館サービスを受けるにつき「法律上の利益」を有すると解し得るものであると考えられる。

地方自治法上、公の施設の利用については正当な理由がない限り拒むことはできない(244条2項)。そして、社会教育機関として資料等を一般公衆の利用に供することを目的とする公の施設たる公立図書館において、その利用を拒否することは、利用者の表現の自由や知る権利、あるいは閲読の自由<sup>308</sup>を制限し得るといえる。抗告訴訟についても、上述の通り、処分において考慮されるべき利益の内

---

<sup>307</sup> 山本順一「船橋市立図書館蔵書廃棄事件 最高裁差戻し判決の意義」早稲田法学 81 卷 3 号 2006 年 p. 68

<sup>308</sup> 最判昭和 58 年 6 月 22 日民集 37 卷 5 号 793 頁

容や性質まで考慮することが求められており、「法律上の利益」の解釈につき、「法律上保護された利益」より対象を広くとる、「法的保護に値する利益」であることを求める考え方と親和性を持つものと指摘される<sup>309</sup>。船橋事件および熊取事件判決は図書館利用者に「法的保護に値する人格的利益」を認めたが、同様の論理構成をもって、抗告訴訟における原告適格を認めることも可能であると考えられる。

他方、狭義の訴えの利益においては、とりわけ処分取消しや代替措置により訴訟要件が満たされなくなる可能性について論じる必要がある。東大和事件は、訴えの提起後に閲覧禁止措置が撤回されたことを受け、取消訴訟から国家賠償請求訴訟へ訴えの変更を行っている。不利益が解消されてもなお回復すべき法律上の利益を有する者については訴えの利益が認められることは先に述べたが、利用拒否によりこうむる主たる不利益は、端的に言えば「図書館サービスを受けることができない」というものである。判例に従うのであれば、その不利益が解消されたとみることができる場合、訴えの利益は失われたとすることになる。ただし、「法律上の利益」が「法的保護に値する利益」へと接近しつつあるとされる中において、基本的人権である表現の自由から導かれる利益が損なわれている状況は、抗告訴訟により救済が図られるべきものであるということもできよう。

また、東大和事件高裁判決においては、「他の媒体（雑誌、新聞、インターネットなど）を通じても、直接的、間接的にその内容を知ることが可能」であることが、知る権利の侵害を否定する論拠のひとつとして挙げられている。行政庁が行った事後的な措置ではないものの、図書館外部で同一の情報を受領できる余地があることが、代替手段として、訴えの利益を否定する方向へ機能することも考えられる。しかし、処分が取り消された場合と異なり、「図書館サービスを受けることができない」不利益は継続している状態である以上、少なくとも訴訟要件は満たされていると考えるべきである。

## 5.4 裁量権

### 5.4.1 行政裁量と審査手法

訴訟要件を満たしているとされれば、本案審理において、当該処分が違法なものか否かが判断され

---

<sup>309</sup> 同要素を明文化した行政事件訴訟法9条2項の規定につき宇賀 前掲 288 p. 199

る。行政行為<sup>310</sup>には、行為の要件や内容などが法令で一義的に定められている羈束行為と、行政庁において一定の自由な判断が認められる裁量行為がある。

羈束行為は、性質上、その適法性について当然に司法の審査が及ぶ。かつ、裁判所が自ら事実認定および法令の解釈適用を行い、その結果に基づいて行政庁のなした判断について審査するという判断代置方式が採られる。一方、行政庁の裁量処分について、行政事件訴訟法 30 条は、「……裁量権の範囲をこえ又はその濫用があった場合に限り、裁判所は、その処分を取り消すことができる。」としている。すなわち、羈束行為・裁量行為いずれの場合であっても裁判所による審査の対象となり得るものの、裁量行為については司法審査が及ぶ範囲が羈束行為より狭く設定されている。図書館による行政行為は基本的に裁量行為である。すなわち、図書館が裁量権を行使するにあたり、その逸脱や濫用があったと判断されたとき、当該処分は違法なものとして取り消される<sup>311</sup>。

裁量行為は、元来、行政庁の判断に委ねるものである以上、羈束行為におけるもののような厳密な審査はなされないものの、裁量権の逸脱濫用の審査において、裁判所は「判断過程審査手法を用い、裁量処分に係る審査密度を高める傾向性を強めている」<sup>312</sup>。判断過程審査は、「裁量処分にいたる行政庁の判断形成過程に着目し、その合理性の有無という観点から裁量審査を行う方法」<sup>313</sup>である。判断過程審査には、専門的な問題に対する諮問機関等による判断の過程における過誤や欠落の有無に

---

<sup>310</sup> 学問上、行政庁が公権力を行使し、一方的に国民の法的地位を具体的に決定する行為を‘行政行為’と呼ぶ。他方、‘行政庁の処分’は本文で述べた通り「公権力の主体たる国または公共団体が行う行為のうち、その行為によつて、直接国民の権利義務を形成したまたはその範囲を確定することが法律上認められているものをいうもの」（最高裁 前掲 289）であり、‘行政庁の処分’は‘行政行為’とほぼ一致するものとされる。

<sup>311</sup> なお、裁量行為は、さらに羈束裁量（法規裁量）と自由裁量（便宜裁量）に区分され、羈束裁量においては判断代置方式が採られ得る。この分類は、いかなる裁量が裁判所の審査対象となるかを検討する必要性から生じたものであったが、裁判所の審査が及ばないとされてきた自由裁量も裁判所により取り消され得ることになり、両者は相対化しているとされる。その上でも審査のアプローチに相違があるとして区別の意義を認めるものもある（原田 前掲 282 p.152-153）が、裁量権の逸脱濫用についての判断過程審査も、「結局のところ、当該処分の妥当性についての実体的判断に、少なくともかなりの部分、近づいたものとならざるを得ない」（藤田宙靖「自由裁量論の諸相：裁量処分の司法審査を巡って」日本學士院紀要 70 卷 1 号 2016 年 p.74）。本論文は、羈束裁量と自由裁量を質的には区別しない（裁量の広狭の問題と捉える）立場を採る。

<sup>312</sup> 南博方・高橋滋・市村陽典・山本隆司編『条解 行政事件訴訟法〔第 4 版〕』弘文堂 2014 年 p. 6

21

<sup>313</sup> 櫻井・橋本 前掲 291 p.118

着目する判断過程合理性審査と、判断過程において考慮すべき事項を考慮し、考慮すべきでない事項が考慮されていないか、さらにそれらの事項が過大あるいは過小に評価されていないかに着目する考慮要素審査がある<sup>314</sup>。

考慮要素審査は、「複雑・多様な利害調整の結果としてなされる裁量権行使の審査方法として望ましいと考えられる」<sup>315</sup>。利用者の表現の自由や知る権利なども関わる、図書館サービスの制限のような場合においては、重要な権利が侵害され得ることに鑑み、裁量行為にあっても密度の高い審査がなされるべきであるといえる<sup>316</sup>。裁判所が審理において判断過程審査を用いることにあたり、裁量の範囲の広狭は影響を与えるものではない<sup>317</sup>ことからしても、図書館サービスについては、裁量の範囲を問わず判断過程審査（考慮要素審査）が採られることが考えられる。

#### 5.4.2 図書館の裁量

主として著作権法 31 条 1 号の解釈が問題となった多摩事件においては、取消訴訟はそもそも本案審理がなされておらず、その後に提起された複製権確認等請求訴訟においても、図書館サービスの裁量については言及されていない。

東大和事件地裁判決においては、図書館は「全ての図書につき閲覧に供することを義務付けられて

---

<sup>314</sup> 考慮要素審査について、考慮不盡・他事考慮のみを審査する方法を形式的考慮要素審査、考慮事項の評価をも審査する方法を実質的考慮要素審査として区別する場合もある。これらの類型に基づき判断過程審査を考察するものとして村上裕章「判断過程審査の現状と課題」法律時報 85 卷 2 号 2013 年 p. 13。また、特定の考慮事項を抽出せず、多様な事項を総合的に考慮する中での均衡のみによって判断するかたちでの実質的考慮要素審査を行ったと評価されるものとして最判平成 18 年 2 月 7 日民集 60 卷 2 号 401 頁（山本隆司「日本における裁量論の変容」判例時報 1933 号 2006 年 p. 16、豊島明子「行政立法の裁量統制手法の展開：老齡加算廃止訴訟・福岡事件最高裁判決を念頭に」法律時報 85 卷 2 号 2013 年 p. 34 および注 12 参照）。

<sup>315</sup> 櫻井・橋本 前掲 291 p. 120

<sup>316</sup> 信仰上の理由により剣道の履修を拒否した結果なされた原級留置処分及び退学処分が争われた事例（最判平成 8 年 3 月 8 日民集 50 卷 3 号 469 頁）につき、信仰の自由を考慮する必要があったために実質的考慮要素審査がなされた可能性を指摘するものに村上 前掲 314 p. 10-16。ただし、同様の場合であっても「常に実質的考慮要素審査が行われているわけではないように思われる」ともしている。また、受刑者による信書の発信の不許可処分につき争われた事例（最判平成 18 年 3 月 23 日判時 1929 卷 37 頁）では、考慮要素の抽出において、表現の自由を定めた憲法 21 条の趣旨・目的が踏まえられている。

<sup>317</sup> 村上 前掲 314 p. 13

いるものではない」とした上で、「裁量権の範囲は、全くの自由裁量ということにはならないが……、正当な理由が認められる範囲において閲覧禁止等の利用の制限ができるものと解される」とした。そして、本件の閲覧禁止は少年法に抵触するおそれがあり、かつ、訴訟が係属中であったことなどを踏まえれば、図書館長の裁量権の範囲内の措置であるとした。裁判所の審査が及ばないという意味での自由裁量は採られていない一方で、利用者の権利利益の侵害を否定し、閲覧禁止措置の合理性を判断するにあたり考慮していないことから、裁量権の範囲は広く解されていると考えられる<sup>318</sup>。

その後、船橋事件地裁判決<sup>319</sup>では、「蔵書をどのように取り扱うかは、原則として被告船橋市の自由裁量にまかされているところであり、仮に、これを除籍するなどしたとしても、それが直ちにその著者との関係で違法になることはないと考えられる」とし、資料の取り扱いについて自由裁量であることを示した。ただし、東大和事件と同様、「本件除籍等がその著者である原告らに対する関係でも違法となるためには、原告らに、法的権利ないし法的保護に値する利益が存在することが必要である」としており、裁判所の審査の可能性までは否定していない。一方、最高裁判決においては直接の言及こそないが、蔵書の不合理な取り扱いを著作者との関係において審査し、その上で著作者の権利利益およびその侵害を認めたことから、それまでの判決よりも裁量権の範囲を狭めたものと言えよう。

そして、熊取事件判決において、利用者も「図書館資料の提供を受けることにつき法的保護に値する人格的利益を有する」とし、「他の図書館から当該図書館の協力貸出しを受けて利用者に貸し出すかどうかは、その判断につき館長の自由裁量に委ねられているものではなく、熊取図書館において所蔵している図書について利用者から図書貸出しの申込みを受けた場合に準じ、図書館法その他の法令規定に基づいて決せられる必要があ」と、明言されるに至った。

#### 5.4.3 図書館の考慮要素

上に述べた判決、とりわけ船橋事件最高裁以降のものを見る限り、判断過程における考慮事項としては、個別の事情のほか、図書館の機能や被侵害利益の性質などが考えられる。また、図書館法および関係法令の趣旨・目的は、考慮事項の評価に影響を与えるものであるが、処分の態様によっては考

---

<sup>318</sup> 山本 前掲 307 は、「図書館利用者との緊張関係を一応切断した形で、特定の図書館資料の閲覧を認めるかどうかは図書館側の（自由）裁量の範囲内にあるとした。」と評価している。

<sup>319</sup> 東京地裁 前掲 209

慮事項ともなり得よう。

図書館法3条は、「図書館は、図書館奉仕のため、……おおむね次に掲げる事項の実施に努めなければならない。」と定め、9号に渡り図書館奉仕の例を列挙している。東大和事件地裁判決は、図書館法3条の規定を「図書館は、地方公共団体による奉仕としての性質を有し、その実施事項についても特段の義務を負っておらず、……実施に努めなければならないとされるのみ」と文言通り解し、正当な理由があれば利用制限が可能であることを導くうえで用いている。対して、船橋事件最高裁判決では、同条を図書館の役割・機能を明らかにする過程において、図書館を定義する同法2条や、社会教育法、‘公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準’などと併せて採りあげている。考慮事項の抽出・重み付けという観点からは、文言に着目するのみにとどまらず、その実体的な意義を汲み取ることが、より望ましいといえる。

既に述べたとおり、裁判例をみる限り、資料の提供を拒否されることにより侵害される利用者の利益は法的保護に値するものであると解されている。熊取事件判決では‘公的な場’に言及して直ちに利用者の人格的利益を認めたが、船橋事件最高裁判決と同様の論理を採るならば、利用者の利益も、知る権利、閲読の自由などを鑑みたものであろう。憲法に由来し、かつ図書館サービスの意義にも関わるものである以上、その侵害は、その他の事情を踏まえた上で最小限のものとする必要がある。利用者が図書館外で情報を入手し得る手段や可能性およびその難易は、利益の侵害の程度を判断するにあたり一応の考慮事項であるとしても、被侵害利益が図書館と図書館利用者という性質に着目したものであることから、とりわけ重大な要素であると評価することは妥当とはいえない。ただし、図書館外において情報の入手が困難であるような場合には、資料の収集や提供を行う図書館としての役割と照らし合わせる必要があるという意味で影響を与え得る。

図書館サービスの制限により侵害される利用者の権利利益を考慮要素とすべき一方で、資料提供など利用者へのサービスが、同時に他者の権利利益を侵害する場合もある。その侵害の態様や程度も、個別の事情や権利利益の根拠となる法令の趣旨および射程から評価されることになる。その場合、図書館サービスによる利益侵害の防止が被侵害者から求められているなどの事情がなければ、その侵害を理由にした拒否処分は、当該要素を過大に評価したとして合理性を欠くものと考えられる。

## 5.5 利用者以外からの訴え

### 5.5.1 訴訟類型

船橋事件最高裁判決が示したように、著作者が図書館を通じて思想・情報を公衆へ伝達する利益は法的保護に値するものであるとしたことから、図書館において権利利益が侵害され得るのは利用者に限られない。同事件のように、著作者とは無関係に図書館が独立してなす行為について、それを知った著作者が訴えを提起することは考え得る。したがって、抗告訴訟という形式をなぞるならば、行政庁に一定の処分等を求める義務付け訴訟、あるいは、処分等をしないことを求める差止め訴訟の形式が採られるということとなろう。

行政事件訴訟法において、義務付け訴訟は、その前提として処分等を求める旨の法令に基づく申請や審査請求がなされていたか否かによって申請型・非申請型を区別した上で、それぞれ異なる訴訟要件が定められている。図書館との関係においては、当該地域の条例や規則に定めなどが無い限り、非申請型義務付け訴訟を提起することになる。非申請型義務付け訴訟の訴訟要件は、「一定の処分がされないことにより重大な損害を生ずるおそれがあり、かつ、その損害を避けるため他に適当な方法がない」（37条の2第1項）ことである。また、重大な損害については、「損害の回復の困難の程度を考慮するものとし、損害の性質及び程度並びに処分内容及び性質をも勘案する」こととされる（2項）。なお、取消訴訟と同様、「法律上の利益」を有することも求められる（3項）。差止め訴訟の訴訟要件も、「一定の処分又は裁決がされることにより重大な損害を生ずるおそれがある場合」であり、その他の要件も非申請型義務付け訴訟とほぼ同様である。

### 5.5.2 著作者や第三者の利益

図書館における著作者の人格的利益は判例において認められている。また、この場合の‘法的保護に値する利益’を「法律上の利益」として、抗告訴訟における原告適格も認められるべきことは、図書館と利用者との関係において既に述べた通りであり、それは著作者との関係においても同様のものと考えられる。しかし、義務付け訴訟や差止め訴訟としてみるならば、特定の図書館における行為が著作者の人格的利益に重大な損害をおよぼす状況は極めて限定されるというべきである。少なくとも、この人格的利益の性質上、当該資料が市場に流通するものである場合は、損害の程度は大きい

ものではないと考えられる。もちろん、損害自体は認められる以上、国家賠償法上の責任については、あらためて検討されなければならない。

また、非申請型義務付け訴訟では、当該処分が行政裁量にかかる場合、「処分をしないことがその裁量権の範囲を超え若しくはその濫用となると認められるとき」に裁判所は処分を命ずる判決を下す（5項）。図書館が著作者の利益を尊重しなければならないとしても、著作者の表現の自由が図書館員の職責に内包されていると考える以上、著作者から図書館へ、表現の自由等に基づき何らかの措置を求めたとしても、それらは図書館員において独自に判断されるべき事項である。本論文の立場を採る限り、著作者の人格的利益との関係で図書館に認められる裁量は、利用者の制限との比較においては広く解すべきであろう。

さらに、図書館利用者や著作者のみならず、図書館で取り扱う資料にまつわる問題が図書館に波及することも考えられる。資料の記述に特定の者の名誉やプライバシーを侵害する内容が含まれているような場合がこれにあたり、被侵害者が、より確実な救済を求めて情報の流通者である図書館に対しても何らかの責任を追及するために訴えを提起するという状況である。しかし、4章でも述べたように、あくまで侵害の主体として捉えられるのは情報の生産者である著者や出版者であるべきである。著作者の場合と同じく、図書館が利用に供し続けることで回復困難なまでの重大な損害が生じるとは思われない<sup>320</sup>。

## 5.6 国家賠償請求訴訟

### 5.6.1 図書館と賠償請求訴訟

図書館による利益侵害についての救済を求める訴訟としては、行政事件訴訟のほか、国家賠償請求訴訟も挙げられる。「行政訴訟が機能不全に陥っていることとあいまって、事実上その代替機能を果たしてきた」<sup>321</sup>国家賠償法による賠償請求は、より現実的な救済方法であり、訴えが提起される可能性も十分に存在する。

国家賠償法1条1項は、「国又は公共団体の公権力の行使に当る公務員が、その職務を行うについ

---

<sup>320</sup> 松井 前掲 19 p. 141 も同様の見解を述べている。

<sup>321</sup> 櫻井・橋本 前掲 291 p. 362

て、故意又は過失によつて違法に他人に損害を加えたときは、国又は公共団体が、これを賠償する責に任ずる。」と定めている。同法における「公権力の行使」は、抗告訴訟のものとは異なり、純粋な私経済作用と公の営造物設置管理作用（国賠法 2 条）以外の作用をすべて公権力の行使とする見解が判例<sup>322</sup>において採られており、そのため、通常、公務員の職務によって損害を被った場合は、国家賠償法 1 条によって国又は公共団体に損害賠償を請求する。

図書館での貸出行為は国家賠償法 1 条の「公権力の行使」に当たらないとする裁判例<sup>323</sup>に依るならば、図書館サービスに起因する賠償請求は、民法 715 条の使用者責任に基づくものとなる。しかし、国家賠償を「公務に起因して損害を被った者を救済することを究極の目的とする」<sup>324</sup>と捉えるならば、適用範囲をあえて狭く解する理由はないため、図書館サービスも国家賠償法にいう「公権力の行使」と考えるべきである。

### 5.6.2 違法性と過失

賠償責任が成立するための要件として、とりわけ問題となり得るのが、違法性および過失である<sup>325</sup>。国家賠償においても、行為者には民法 709 条にいう不法行為が成立することが求められる。すなわち、「故意又は過失によって他人の権利又は法律上保護される利益を侵害した」ものである必要がある。したがって、不法行為法上は、ある行為について違法であると評価されるのは、権利利益の侵害があった場合といえるが、判例上、国家賠償法においては、これに加え、その行為が公務員としての職務行為規範に適合していないことが求められる<sup>326</sup>。

判例も、国家賠償法 1 条 1 項を、「職務上の法的義務に違背して当該国民に損害を加えたときに、国又は公共団体がこれを賠償する責に任ずることを規定するもの」<sup>327</sup>としている。より具体的には、

---

<sup>322</sup> たとえば、公立学校の教育活動について最判昭和 62 年 2 月 6 日判時 1232 号 100 頁。

<sup>323</sup> 福岡地小倉支判平成 5 年 1 月 28 日 D1-Law.com 判例 ID:27827601

<sup>324</sup> 櫻井・橋本 前掲 291 p. 365

<sup>325</sup> その他の要件として、公務員であること、職務上の行為であることなどがある。それぞれに論点はあるが、公立図書館において図書館サービス等の業務を行うという状況においては、これらの要件につき特に問題とすべき点はない。

<sup>326</sup> 潮見佳男『不法行為法Ⅱ〔第 2 版〕』信山社 2011 年 p. 99

<sup>327</sup> 最判昭和 60 年 11 月 21 日民集 39 卷 7 号 1512 頁

「職務上通常尽くすべき注意義務」<sup>328</sup>を怠った場合に、当該行為は職務行為規範に背くものとして違法とされる。この注意義務は、「客観化された過失概念のもとで把握される行為義務と同義である」<sup>329</sup>。このように、客観的に過失を判断すべきとするものが現在の判例・多数説であり<sup>330</sup>、客観化された過失は、結果回避義務の違反と、その前提としての予見義務によって構成される<sup>331</sup>。

予見義務においては、具体的な危険が現実化する（している）可能性がある場合に、情報収集など「危険の徴表となる事実を探知するために事前の思慮をすべき義務」が生じるものとされる<sup>332</sup>。図書館と利用者・著作者との関係においては、個別に対応するものである以上、「法的保護に値する利益」の侵害は具体的なものとして認識すべきものであるといえる。一方、資料によって第三者の利益が侵害されるような場合、図書館は、頒布差止めの司法判断が図書館に通知されない限り（4.2.6 参照）、客観的に予見できる状況にはないことから予見可能性を否定し得るし、「図書館には所蔵する図書が他人の名誉やプライバシーを侵害するか否かをいちいち調査する事前の予見義務まではない」<sup>333</sup>ともいえる。

次いで、結果回避義務は、結果発生の蓋然性や被侵害利益の重大さと、社会的有用性の比較衡量において判断されるものと考えられている<sup>334</sup>。具体的な要素は個別の事情ごとに異なるものであるが、非侵害利益についてみる限り、基本的人権である表現の自由から導かれる人格的利益の重要性、閲読の自由にかかる図書館の公共性や公益性を鑑み、利用者・著作者の利益を侵害することは、社会的有用性を上回る重大性を持つものとして違法となると解されるべきであろう。

## 5.7 小括

---

<sup>328</sup> 最判平成5年3月11日民集47巻4号2863頁

<sup>329</sup> 潮見 前掲326 p.103

<sup>330</sup> 潮見佳男『不法行為法Ⅰ〔第2版〕』信山社2011年 p.268-274、近江幸治『民法講義Ⅵ 事務管理・不当利得・不法行為〔第2版〕』成文堂2006年 p.110など。過失を客観的に判断するものと評価される注意義務違反を、元來客観的要件である違法性の問題とすることについて、過失と違法性の区別につき議論が存在するが（不法行為法から近江 p.128-132、国家賠償法から塩野宏『行政法Ⅱ 行政救済法〔第5版補訂版〕』有斐閣2013年 p.314-325など）、本論文では触れない。

<sup>331</sup> 近江 前掲330 p.113-119

<sup>332</sup> 潮見 前掲330 p.297

<sup>333</sup> 松本 前掲26 p.583

<sup>334</sup> 近江 前掲330 p.116

裁判所が、考慮要素に対してどのような判断を下すか、利用者の利益をどのようなものとして認めるは、裁判所が図書館をどのように捉えているかにかかっていると言うことができる。しかし、訴訟における裁判所の判断によらずとも、図書館が自ら、その活動の中において、個別の事情ごとに考慮を重ねて判断することが求められる。それは訴訟のリスクを回避するためである以上に、利用者のためのサービスを実施するためである。

前章でも述べたように、図書館サービスにおいては利用者の精神的自由の価値が重視されることになる。当然、サービスの制限によって損なわれる利用者の利益は、その精神的自由に関わるものである。抗告訴訟においても国家賠償請求訴訟においても、図書館の行為に対して責任が追及され得る状況であることを認識することは、図書館サービスを遂行する上で、安易な自己規制を阻止するものとして機能し得ると考えられる。

## 6 まとめと課題

### 6.1 まとめ

以上、公立図書館経営についての法的な論点について検討を試みた。

公立図書館の経営形態は、教育委員会、首長部局、指定管理者、あるいは共同設置など、様々に多様化する可能性を持つものである。制度として、これらを導入することが可能である以上、いずれの形態についても、図書館として何をすべきであり、それぞれの形態において何ができるかという観点から検討が加えられなければならないものであろう。その基準の内容はすべての地域において一律のものではなく、それぞれの事情を鑑みた上で選択されるべきである。

本論文では、首長部局への移管により、様々な行政部局との連携が容易となることで、情報提供の面においてサービスが充実する可能性があること、共同設置などにより、自治体ごとに区切られ独立していたサービス地域が連携することでサービスが充実および拡大する可能性があること、指定管理者制度による NPO 法人などの経営参画は、住民参加など地方自治の理念に沿うものとなる可能性があることなど、様々な‘可能性’を明らかにした。しかし、これらはあくまで可能性にすぎず、それを実現するには行政による積極的な働きは不可欠である。さらに加えて、図書館による積極的な活動もまた不可欠である。どちらが先立つものかはともかく、両者が密接な関係にあることは言うまでもない。行政・コミュニティ内での図書館の存在感を高めることは、将来の図書館の発展を誘起するものであろう。その発展は、利用者へ情報と学びの機会を提供するというサービスについての方向性を維持しながら、経営形態では一方向ではない多様性も図られることが望ましい。

他方で、図書館の積極的な活動は、様々な権利利益と衝突する可能性も高くなる。本論文の後半の考察は、図書館サービスを行う上でもっとも重視されるべきは利用者の権利であるということを制度面から強調することに繋がった。図書館施設を利用しようとする者については、パブリックフォーラムの法理に従い、図書館は利用を拒否することが厳しく制約される。サービスの利用についても、利用者は法的保護に値する利益を有し、それが拒否される場合には、抗告訴訟や国家賠償請求訴訟により救済を図ることができる。そして、潜在的な利用拒否とならないよう、資料の取り扱いに留意する必要がある。第三者の権利を侵害する内容を含む資料は、訴訟において違法と判断され得る状況に限り、その制限が認められる。また、著作権者が著作物の複製の拒否を求めるような状況が生じた場

合も、著作権法 31 条により対抗することができると考えられる。

一方で、図書館員には、専門職として文化の発展に寄与する義務があり、そこには著作者の表現の自由が含まれている。利用者の権利利益を重視しながら、配慮すべき著作者の権利の範囲を区切り、その範囲においては著作者の権利を保障するという営みは、図書館員に高い専門性を求めるものである。今後、図書館自身や社会、法的環境の変化に伴って、図書館がどのような影響をいかなる形で受けることとなるかは定かではない。その中であっては、図書館員が法律を理解し、図書館として採るべき対応を考えることができる能力が重要となる。

## 6.2 今後の課題

図書館に起こり得るあらゆる状況を踏まえて、それに対応するかたちで法的環境を網羅的に記述する場合、その範囲は極めて広範である。したがって、本論文のテーマ設定において検討すべき事柄についての遺漏は相当に多い。その中であって、論点および重要性が特に大きなものを挙げる。

第一は利用者のプライバシーである。知的自由にあっては、自由に情報を利用・発信できることが重要なものとなる。それらの行為について監視・処罰を行うことは委縮を招くこととなる。プライバシー権は、日本国憲法 13 条から導かれるものであるが、資料や情報の利用記録は思想の自由 (19 条)、信教の自由 (20 条) 等に関わるものでもあり得る。その一方で、その性質のために利用価値も大きなものである。図書館の利用記録が個人情報保護条例により保護が図られている状況は、当該記録が、そのような危ういものであることを踏まえると、やや不釣合いな印象を受ける。ライブラリープライバシーが、利用者の権利としてどのような性質を有するものであるか、また、利用記録をどの程度保護し、どの程度の活用を認めるべきかなど、その取り扱い全般にわたり検討する必要がある。個人情報保護、ならびに知的自由の視点から、ライブラリープライバシーについての理解を深めなければならない。

第二の課題は、テーマ全体にわたる、デジタル環境の進展を念頭に置いた検討である。館内に存在する紙の上の情報のみならず、サイバー空間にある情報まで提供すべきものとなった現代の図書館においては、そのような状況を踏まえたもうひとつの法的環境が醸成されているように思われる。図書館内部においても、デジタル化により情報の収集・蓄積・活用が容易になった中で検討すべき問題

は多い。課題として第一に挙げたライブラリープライバシーは、この意味においても大きなものである。情報通信技術についての理解を深め、これに伴う図書館の諸問題についての議論を深めなければならない。

その他、考慮が尽くされていない部分や筆者において認識できていない重大な論点も多く残されているようが、それらも含め、今後の研究課題としたい。

## 参考文献

(図書)

- Bates, Marcia J., Maack, Mary Niles, eds. *Encyclopedia of Library and Information Science, Third Edition, Vol. VI* (Boca Raton, FL: CRC Press, 2010)
- Kent, Allen, Lancour, Harold, eds. *Encyclopedia of Library and Information Science, Volume 6* (New York, NY: Marcel Dekker, Inc., 1971)
- LaFrance, Mary *Copyright Law in a Nutshell* (St. Paul, MN: Thomson/West, 2008)
- Prytherch, Ray, comp. *Harrod's librarians' glossary and reference book, Tenth Edition* (Aldershot: Ashgate Publishing, 2005)
- Rubin, Richard E. *Foundations of Library and Information Science, Fourth edition* (UK edition, London: Facet Publishing, 2016)
- NPO 法人 本と人とをつなぐ「そらまめの会」編著『私たち図書館やっています！—指定管理者制度の波を越えて』南方新社 2011年
- 芦部信喜 高橋和之補訂『憲法 第六版〔電子書籍版〕』岩波書店 2016年
- 安藤友張編著『図書館制度・経営論 —ライブラリー・マネジメントの現在—』ミネルヴァ書房 2013年
- 出井信夫・吉原康和『最新事例 指定管理者制度の現場』学陽書房 2006年
- 岩村正彦ほか編『岩波講座現代の法1 現代国家と法』岩波書店 1997年
- 宇賀克也『行政法概説II 行政救済法【第5版】』有斐閣 2015年
- 近江幸治『民法講義VI 事務管理・不当利得・不法行為〔第2版〕』成文堂 2006年
- 大串夏身編著『課題解決型サービスの創造と展開』青弓社 2008年
- 岡村久道『著作権法第3版』民事法研究会 2014年
- 小川正人『市町村の教育改革が学校を変える』岩波書店 2006年
- 小倉秀夫・金井重彦『著作権法コンメンタール』レクシスネクシス・ジャパン 2013年
- 加戸守行『著作権法逐条講義5訂新版』著作権情報センター 2006年
- 加藤雅信『新民法体系I 民法総則(第2版)』有斐閣 2005年

金子宏 新堂幸司 平井宜雄編集代表『法律学小辞典 第4版補訂版』有斐閣 2008年 p.306

後藤敏行『図書館の法令と政策[2016年増補版]』樹村房 2016年

駒村圭吾・鈴木秀美編『表現の自由I』尚学社 2011年

小山剛・駒村圭吾編『論点探究 憲法 第2版』弘文堂 2013年

櫻井敬子・橋本博之『行政法 [第5版]』弘文堂 2016年

佐藤幸治『日本国憲法論』成文堂 2011年

塩野宏『行政法II 行政救済法 [第5版補訂版]』有斐閣 2013年

塩見昇・山口源治郎編著『新図書館法と現代の図書館』日本図書館協会 2009年

潮見佳男『不法行為法I [第2版]』信山社 2011年

潮見佳男『不法行為法II [第2版]』信山社 2011年

城塚健之『官製ワーキングプアを生んだ公共サービス「改革」』自治体研究社 2008年

武内謙治『少年法講義』日本評論社 2015年

田島泰彦・新倉修 編『少年事件報道と法』日本評論社 1999年地方自治研究資料センター編『戦後自治史 第五巻』文生書院 1977年

図書館問題研究会東京支部『この町・村にも図書館の灯を!』1981年

図書館問題研究会編著『まちの図書館 ー北海道のある自治体の挑戦ー』日本図書館協会 1981年

中山信弘『著作権法 [第2版]』有斐閣 2014年

成田頼明 監修『指定管理者のすべて 制度詳解と実務の手引 [改訂版]』第一法規 2009年 (Kindle版 2014年)

新倉修・横山実 編者代表『少年法の展望 澤登俊雄先生古稀祝賀論文集』現代人文社 2000年

西尾勝・小川正人編著『分権改革と教育行政～教育委員会・学校・地域』ぎょうせい 2000年

日本近代教育史料研究会編『教育刷新委員会 教育審議委員会会議録 第一巻』岩波書店 1995年

日本図書館協会『中小都市における公共図書館の運営』日本図書館協会 1963年

日本図書館協会編『市民の図書館 増補版』日本図書館協会 1976年

日本図書館協会図書館の自由委員会編『図書館の自由に関する事例33選』日本図書館協会 1997年

日本図書館協会図書館の自由に関する調査委員会編『表現の自由と「図書館の自由」(図書館と自由

第16集)』日本図書館協会 2000年

日本図書館協会図書館の自由委員会編『「図書館の自由に関する宣言 1979年改訂」解説 第2版』日本図書館協会 2004年

日本図書館協会図書館の自由委員会編『図書館の自由に関する事例集』日本図書館協会 2008年

西崎恵『図書館法(復刻版)』日本図書館協会 1970年

野中俊彦 中村睦男 高橋和之 高見勝利『憲法I 第5版』有斐閣 2012年

原田尚彦『行政法要論 全訂第七版 [補訂二版]』学陽書房 2012年

半田正夫・松田政行編『著作権法コンメンタール2 [23条~90条の3]』勁草書房 2009年

半田正夫・松田政行編『著作権法コンメンタール2 第2版』勁草書房 2015年

平場安治『少年法 新版』有斐閣 1987年

広瀬健二・多田辰也 編『田宮裕博士追悼論集 上巻』信山社 2001年

松井茂記『少年事件の実名報道は許されないのか』日本評論社 2000年

松井茂記『図書館と表現の自由』岩波書店 2013年

松本英昭『新版 逐条地方自治法 第7次改訂版』学陽書房 2013年

松本英昭『要説 地方自治法 第八次改訂版』ぎょうせい 2013年

南博方・高橋滋・市村陽典・山本隆司編『条解 行政事件訴訟法 [第4版]』弘文堂 2014年南野森編『憲法学の世界』日本評論社 2013年

三山裕三『著作権法詳説判例で読む 15章第9版』レクシスネクシス・ジャパン 2013年

森耕一編『図書館法を読む 補訂版』日本図書館協会 1995年

森田明 編『日本立法資料全集 19 大正少年法(下)』信山社 1994年柳与志夫『千代田図書館とは何か』ポット出版 2010年

守屋克彦・斉藤豊治編集代表『コンメンタール少年法』現代人文社 2012年

モルツ, レドモンド・キャスリーン デイン, フィリス (山本順一訳)『シビックスペース・サイバースペース 一情報化社会を活性化するアメリカ公共図書館一』勉誠出版 2013年

鍵水三千男『図書館と法 図書館の諸問題への法的アプローチ』日本図書館協会 2009年

横大道聡『現代国家における表現の自由 言論市場への国家の積極的関与とその憲法的統制 (憲法研

究叢書)』弘文堂 2013年

(雑誌記事・論文等)

Ames, Kathryn S. and Heid, Greg "The Role of the Library Board of Trustees in the Construction of a Public Library" 46(1) Georgia Library Quarterly 9, (2009)

Gathegi, John N. "The Public Library as a Public Forum: The (DE)evolution of a Legal Doctrine" . 75(1) Library Quarterly 1, (2005)

Gordon, Wendy J. "Fair Use as Market Failure: A Structural and Economic Analysis of the Betamax Case and its Predecessors" 82 Colum. L. Rev. 1600, (1982)

Gordon, Wendy J. "Market Failure and Intellectual Property: A Response to Professor Lunney," 82B. U. L. Rev. 1031, (2002)

Netanel, Neil Weinstock "Making Sense of Fair Use" 15 Lewis & Clark L. Rev. 715, (2011)

Weise, Frieda "Being there: the library as place" 92(1) J Med Libr Assoc. 6 (2004)

「日本における教育改革の進展」文部時報 880号 1950年 p.1-170

「“ライフル事件” 少年犯の実名報道」新聞研究 170号 1965年 p.2-4

赤山みほ「公立図書館における指定管理者の選考プロセスの実態調査」日本図書館情報学会誌 62巻 4号 2016年 p.242-254

荒井文昭「教育委員会の独立性原則をめぐる課題」月刊社会教育 45号 10号 2001年 p.15-20

蟻川恒正「プロト・ディシプリンとしての読むこと 憲法 第12回 総合演習」法学セミナー 676号 2011年 p.84-91

安藤友張「指定管理者制度と公立図書館：現状と課題」同志社大学図書館学年報 38号 2012年 p.30-57

糸賀雅児「図書館未設置町村解消のための方策—組合立図書館の可能性をめぐって—」Library and Information Science No.20 1982年 p.129-144

大場博幸「公立図書館と「表現の自由」との法的関係：憲法上の根拠の喪失」日本図書館情報学会誌 61巻 2号 2015年 p.65-81

- 岡田行雄「自治体の長の権限の補助執行」法律時報 60 巻 1 号 1988 年 p. 95-99 窪田充見「書籍の廃棄と著作者の人格的利益」『著作権判例百選 第 5 版 (別冊ジュリスト 231)』有斐閣 2016 年 p. 104-105
- 紙谷雅子「パブリック・フォーラム」ジュリスト 821 号 1984 年 p. 87-92
- 久野和子「「第三の場」(third places) としての図書館」図書館界 66 巻 2 号 2014 年 p. 98-103
- 久野和子「新しい批判的図書館研究としての「場としての図書館」(“Library as Place”) 研究—その方法論を中心にした考察」図書館界 66 巻 4 号 2014 年 p. 268-285
- 桑原芳哉「公立図書館における指定管理者制度導入の実態」尚綱大学研究紀要 A, 人文・社会科学編 47 号 2015 年 p. 15-27
- 桑原芳哉「公立図書館における指定管理者制度導入の現状: 昨年度からの変化と事業者に関する特徴」尚綱大学研究紀要 人文・社会科学編 48 号 2016 年 p. 13-25
- 駒村圭吾「[基調報告] 国家と文化」ジュリスト 1405 号 2010 年 p. 134-146
- 駒村圭吾・木村草太・長谷部恭男ほか「日本国憲法研究 第 9 回・国家と文化 座談会」ジュリスト 1405 号 2010 年 p. 147-169
- 近藤崇晴「判解」最高裁判所判例解説 民事篇 平成 7 年度 (上) p. 2342-2360
- 笹井宏益「首長部局と教育委員会との権限分担の弾力化は社会教育の活性化につながったか」社会教育 64 巻 10 号 2009 年 p. 22-27
- 坂田仰「少年の実名報道と少年法 61 条一堺通り魔殺人事件訴訟—」『メディア判例百選 (別冊ジュリスト 179 号)』有斐閣 2005 年 p. 102-103
- 佐藤智子「中核市における教育行政組織機構の再編と公民館の位置づけ —愛知県豊田市を事例として—」東京大学大学院教育学研究科紀要 49 巻 2009 年 p. 149-159、
- 佐藤智子「社会教育における教育委員会制度の意義と課題 —出雲市の教育行政組織改革を事例として—」教育学論集 53 号 2011 年 p. 101-120
- 背戸博史「地方分権下における社会教育行政の現状と課題 —事例に見る変動の諸相—」琉球大学生涯学習教育研究センター研究紀要 3 号 2009 年 p. 69-78
- 千錫烈「公立図書館における指定管理者制度導入の課題 : 短期的利益と長期的利益の比較衡量の視

点から」関東学院大学人文学会紀要 134号 2016年 p.1-41

清水晴生「判研」白鷗大学法科大学院紀要 3号 2009年 p.419-428

杉並重雄「判解」法曹時報 60巻4号 2008年

高木英行「処分性の要件に関する一考察」東洋法学 61巻1号 2017年 p.1-24

高島涼子「アメリカ合衆国におけるカウンティ・ライブラリーの発展」北陸学院短期大学紀要 20号  
1988年 p.125-133

滝沢義雄「「ともしび号」は地域住民に直結しています 和賀中部行政事務組合図書館（岩手県・北上  
市，和賀町，江釣子村）」図書館雑誌 69巻12号 p.528-530

田島泰彦「少年事件報道と図書館の自由」現代の図書館 37巻3号 1999年 p.199-208

田中伸樹「公立図書館経営の規範的検討と変革の可能性についての考察」桃山学院大学経営学研究科  
修士論文 2013年（未公刊）

田中伸樹「少年事件の推知報道における公立図書館と少年法 61条の性質」第63回日本図書館情報学  
会研究大会発表論文集 2015年 p.25-28

田中伸樹「仮想事例を用いたプライバシー権・名誉権侵害資料提供の法的根拠の検討」2016年度日  
本図書館情報学会春季研究集会発表論文集 2016年 p.25-28

田中伸樹「電子書籍の複写サービスに関する制度的検討」第64回日本図書館情報学会研究大会発表  
論文集 2016年 p.33-36

田中伸樹「公立図書館への指定管理者制度の導入についての検討」桃山学院大学環太平洋圏経営研究  
18号 2017年 p.79-90

田中伸樹「図書館と表現の自由との関係性についての制度的検討」桃山学院大学経済経営論集 59巻  
2号 2017年 p.73-87

図書館問題研究会図書館の自由委員会「少年犯罪実名事件報道の雑誌・新聞を「検閲」した図書館」  
みんなの図書館 358号 2007年 p.2-12

飛田博史「地方交付税算定におけるトップランナー方式の概要と課題」自治総研 456号 2016年 p.  
35-67

豊島明子「行政立法の裁量統制手法の展開：老齢加算廃止訴訟・福岡事件最高裁判決を念頭に」法律

時報 85 卷 2 号 2013 年 p. 29-34

中川律「判研」季刊教育法 149 号 2006 年 p. 77-83

中林暁生「判批」平成 17 年度重要判例解説 2006 年 p. 17-18

長澤成次「社会教育にとって教育委員会制度とは」月刊社会教育 52 卷 2 号 2008 年 p. 13-20

永利和則「指定管理者制度の現場にいたから書ける、これからの図書館に思うこと」みんなの図書館 469 号 2016 年 p. 26-31

波多野宏之「町村立図書館の設置促進をめぐって一文献紹介」図書館雑誌 75 卷 10 号 1981 年 p. 63  
6-637

福井佑介「「公的な場」とパブリック・フォーラム論との関係性について：図書館資料著作者の権利性の視点から」京都大学生涯教育学・図書館情報学研究 10 号 2011 年 p. 101-120

藤田宙靖「自由裁量論の諸相：裁量処分の司法審査を巡って」日本學士院紀要 70 卷 1 号 2016 年 p. 71-90

渕野貴生「少年事件における推知報道禁止の意義」静岡大学法政研究 5 卷 3・4 号 2001 年 p. 297-33  
5

渕野貴生「少年の実名報道をめぐって」自由と正義 66 卷 10 号 2015 年 p. 17-23

本庄武「成長発達権の内実と少年法 61 条における推知報道規制の射程」一橋法学 10 卷 3 号 2011 年 p. 99-138

南亮一「《座標》 そろそろ、冷静な「武雄市図書館論」を！」図書館界 66 卷 1 号 2014 年

前田稔「思想の自由と「公的な場」の「公正」」図書館界 58 卷 3 号 2006 年 p. 154-163

松井直之「判研」横浜国際経済法学 15 卷 1 号 2006 年 p. 131-158

松田浩「判批」法学セミナー 612 号 2005 年 p. 124

松本克美「名誉・プライバシー侵害図書閲覧制限措置請求権について」早稲田法学 74 卷 3 号 19  
99 年

丸山雅夫「少年法六一条の意義」社会と倫理 20 号 2006 年 p. 63-79

水沼友宏「公立図書館における指定管理者制度導入館と直営館の現況比較：レファレンスサービスを中心として」日本図書館情報学会誌 62 卷 4 号 2016 年 p. 221-241

村井麻衣子「フェア・ユースにおける市場の失敗理論と変容的利用の理論（1）—日本著作権法の制限規定に対する示唆—」知的財産法政策学研究 Vol. 45 2014年 p. 105-132

村上裕章「判断過程審査の現状と課題」法律時報 85 卷 2 号 2013年 p. 10-16

森田宗一「少年法とその運用 とくに第六一条に関連して」新聞研究 92 号 1959年 p. 27-31

森脇敦史「図書館に対するフィルタリングの義務づけと今後のインターネット上における表現規制の態様：CDA、COPA、CIPAの事例から」阪大法学 53 卷 3・4 号 2003年 p. 393-419

山本順一「船橋市立図書館蔵書廃棄事件 最高裁差戻し判決の意義」早稲田法学 81 卷 3 号 2006年 p. 55-79

山本隆司「日本における裁量論の変容」判例時報 1933 号 2006年 p. 11-22

**（新聞）**

『朝日新聞』

1950年9月23日朝刊  
1950年9月25日朝刊  
1958年9月1日夕刊  
1960年10月12日夕刊  
1961年2月2日夕刊  
1969年4月7日夕刊

『毎日新聞』

1950年9月24日朝刊  
1958年9月1日夕刊  
1960年10月12日夕刊  
1960年11月3日朝刊  
1961年4月1日朝刊  
1969年4月7日夕刊  
1979年7月11日朝刊

『読売新聞』

1950年9月23日朝刊

1958年9月1日夕刊

1960年10月12日夕刊

1961年2月2日夕刊

1969年4月7日夕刊

2006年9月8日朝刊

(裁判例)

Kreimer v. Bureau of Police for Town of Morristown, 958 F.2d. 1242 (3d Cir. 1992)

American Geophysical Union v. Texaco Inc., 60 F.3d 913 (2d Cir. 1994)

Perry Education Association v. Perry Local Educators' Association, 460 U.S. 37 (1983)

Cornelius v. NAACP Legal Defense and Educational Fund, Inc., 473 U.S. 788 (1985)

United States v. American Library Association, 539 U.S. 194 (2003)

東京地判昭和39年9月28日判時385号12頁

東京地判平成1年6月23日判時1319号132頁

東京地判平成6年9月21日 D1-Law.com 判例 ID:28021033

福岡地小倉支判平成5年1月28日 D1-Law.com 判例 ID:27827601

東京地判平成7年4月28日判時1531号129頁

大阪地判平成11年6月9日判時1679号54頁

東京地判平成11年6月22日判時1691号91頁

東京地判平成13年9月12日判例集未登載

東京地判平成15年9月9日民集59卷6号1579頁

大阪地判平成19年6月8日判例集未搭載

東京地判平成25年8月25日判例集未搭載

金沢地判平成28年2月5日 D1-Law.com 判例 ID : 28240650

大阪高判平成 12 年 2 月 29 日判時 1710 号 121 頁  
名古屋高判平成 12 年 6 月 29 日民集 57 卷 3 号 265 頁  
東京高判平成 14 年 1 月 29 日判例集未登載  
東京高判平成 14 年 1 月 29 日判例集未登載  
東京高判平成 16 年 3 月 3 日民集 59 卷 6 号 1604 頁  
知財高判平成 22 年 8 月 4 日判時 2096 号 133 頁  
最判昭和 28 年 12 月 23 日民集 7 卷 13 号 1561 頁  
最判昭和 36 年 4 月 21 日民集 15 卷 4 号 850 頁  
最判昭和 39 年 10 月 29 日民集 18 卷 8 号 1809 頁  
最判昭和 41 年 6 月 23 日民集 20 卷 5 号 1118 頁  
最判昭和 53 年 3 月 14 日民集 32 卷 2 号 211 頁  
最判昭和 55 年 11 月 25 日民集 34 卷 6 号 781 頁  
最判昭和 56 年 4 月 14 日民集 35 卷 3 号 620 頁  
最判昭和 57 年 9 月 9 日民集 36 卷 9 号 1679 頁  
最判昭和 58 年 6 月 22 日民集 37 卷 5 号 793 頁  
最判昭和 59 年 12 月 12 日民集 38 卷 12 号 1308 頁  
最判昭和 59 年 12 月 18 日刑集 38 卷 12 号 3026 頁  
最判昭和 60 年 11 月 21 日民集 39 卷 7 号 1512 頁  
最判昭和 60 年 12 月 17 日判時 1179 号 56 頁  
最判昭和 62 年 2 月 6 日判時 1232 号 100 頁  
最判平成 1 年 2 月 17 日民集 43 卷 2 号 56 頁  
最判平成 4 年 9 月 22 日民集 46 卷 6 号 571 頁  
最判平成 5 年 3 月 11 日民集 47 卷 4 号 2863 頁  
最判平成 6 年 2 月 8 日民集 48 卷 2 号 149 頁  
最判平成 6 年 4 月 19 日判時 1513 号 94 頁  
最判平成 7 年 3 月 7 日民集 49 卷 3 号 687 頁

最判平成 8 年 3 月 8 日民集 50 卷 3 号 469 頁

最判平成 9 年 1 月 23 日 D1-Law.com 判例 ID:28033548

最判平成 15 年 3 月 14 日民集 57 卷 3 号 229 頁

最判平成 17 年 7 月 14 日民集 59 卷 6 号 1569 頁

最判平成 18 年 2 月 7 日民集 60 卷 2 号 401 頁

最判平成 18 年 3 月 23 日判時 1929 卷 37 頁