

博士論文の要旨および 博士論文審査結果の要旨

氏名	15D3101 田中伸樹
学位の種類	博士（経営学）
学位記番号	経営博甲第15号
学位授与の日付	2018年3月16日
学位授与の要件	学位規則第4条第1項該当
博士論文題目	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— A study on the legal system related to public library management: An interpretation of the legal environment and the management issues
論文審査委員	主査 山本 順一 教授 副査 谷口 照三 教授 副査 常世田 良 立命館大学教授

<博士論文の要旨>

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 —

田 中 伸 樹

本論文の目的は、図書館と法律が交錯する場面において生じ得る諸問題を摘出し、これらについての問題点と課題を明らかにした上で、解決と諸利益の調和にむけての方向性を示そうとするところにある。

2009（平成21）年、文部科学省に設置された「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）」を公表し、「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、司書を含む関係者全般に対して、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求められることを明らかにした。もとより、民主主義国家の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、法律の規定と趣旨に沿った活動、サービス提供を行う必要がある。ここでいうサービス提供という給付行政にかかる‘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に発生する。そこに‘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。他方、図書館サービスについて裏付けを与えることができる法律や諸規定は、同時にサービスの範囲と質を制限するものでもあり得る。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および拡充にあたっては、図書館の法的環境、道具立てを理解した上で、それを解釈し、適切な法論理で欠点を埋めることも求められる。

図書館の法的環境を正確に把握するには、図書館法だけでなく、図書館や図書館サービスに影響を及ぼし得る、周辺の法令、ソフトローをも交えて考察する必要がある。そこで、本論文は、それら関係法規等に視野を広げて、図書館経営につき、特に市民に対するサービス提供の視点から検討する。

この論文は、5つの章から構成される。

1. 研究の意義

冒頭のこの章では、世界の公共図書館において、図書館経営に対する関心の深まりを背景として、日本の2012年度から実施の図書館職員養成の現行カリキュラムにおいて、「図書館制度・経営論」という科目が新規におかれ、本論文が図書館情報学研究を深化させる意味でも、また実務と法理論との整合性を担保する意味でも少なくない意義を持つことを主張した。

2. 公立図書館の経営形態

国法体系が想定している行政組織としての公立図書館の在り方の原則とは異なるイレギュラーな経営形態が、図書館にどのような意味をもたらすかを検討した。

‘地方教育行政の組織及び運営に関する法律’は、所管に属する学校その他の教育機関の設置管理に係る事項を教育委員会の事務であると規定している。その教育機関には公立図書館、博物館、公民館も含まれており、また、

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。したがって、通常、公立図書館は教育委員会の所管に属する。しかし、一部の地方公共団体では首長の下での部局、職員が図書館行政を担っているという実態がある。また、公立図書館は、各地方公共団体が単独で設置するものが一般的であるところ、地方自治法上は、特別地方公共団体のひとつである‘地方公共団体の組合’や‘広域連合’によって図書館を設置、管理運営することも可能となっている。地方教育行政法においても、近隣市町村との連携を強化し、教育を振興するための、複数の市町村による教育委員会の共同設置の規定がある。

社会教育行政の首長部局化を行う動機として、学校関連の事務へ教育委員会の権限を集中させること、社会教育を総合行政において運営することが挙げられる。図書館を含む社会教育は、字義的な‘教育’以外の活動をも含む。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なく、多様な活動を行うならば、教育委員会以外の所管に属することにもメリットがあり得る。

その多様な活動のひとつとして、図書館での課題解決型サービスをみる。地域や住民が有する課題の解決を、情報提供により支援する同サービスは、学校教育の支援などを除けば、ビジネス支援にかかわる情報提供は経済産業部門、医療情報などの提供は健康福祉部門など、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により、サービスの充実を図ることができる。さまざまな部署と連携し、関係職員の知識とスキルを活用する必要がある。また、地方財政の逼迫する中、このようなサービスをバックアップできるのは、行政において強い権限を有している首長であろう。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。

また、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もある。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地域づくり活動の余地を広げるものである。多様な情報の提

供・発信を行い、それを通じ、それぞれの事柄に関心を持つあらゆる人々が集まり交流する場として図書館を機能させることを志向するならば、そのような多様な情報の提供も、他の首長部局との連携の中で行い得るものである。地域づくり、地元経済の振興という観点からも、首長部局への移管の意義は認められる。

一方で、コミュニティの形成に寄与するという観点から活動するならば、図書館は地域に密着した存在でなければならない。その点においては、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のみではサービス対象地域が広範になりすぎること考えられる。しかし、前提として、図書館を通じて住民が情報を得ることができる環境を整備することは、情報化社会における地方公共団体の責務である。都道府県などが加わり、さらに広域的に図書館の事務を共同することで、すべての地域での均質で十分な図書館サービスの提供を目指すことも可能であり、この点にこそ、組合や共同設置を利用する意義があると考えられる。

3. 経営形態にまつわる諸問題

前記の2章とも関連し、公立図書館の経営形態にまつわる論点として、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を考察する。また、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。

まず、行政委員会制度をとりあげた。行政委員会制度は、独立し、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。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。しかし、現状において、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。また、民主性や中立性も、首長部局との比較においては大きな違いはなく、結局、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ない。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。

次に、指定管理者制度を検討した。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。事業者が民間企業ならば、営利を目的としていることは当然である。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条により、「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。安易に利益を求めようとすれば、委託料から余剰を作り出す必要があり、それは職員の労働問題につながる。一方、NPO法人は、それぞれ利潤を追求すること以外の固有の目的のために指定管理者となって図書館の運営を行っている。住民自治・住民参加という点からの意義は認められる。しかし、原則として、公共サービスは行政において行われるべきであることに変わりない。あえて指定管理者制度を導入するのであるなら、単なるコストカットを主眼とするものではなく、サービスの充実を実現するためのものであることを行政が意識する必要がある。また、制度導入後も、事業の継続性や労働条件といった問題については、行政が積極的に配慮、措置しなければならない。

最後に経営形態の図書館活動への影響をみた。教育委員会が管理運営しない図書館は、図書館同種施設との扱いを受ける可能性がある。しかし、日本国憲法や地方自治法の規定等により、知的自由や図書館における中立性を導くことが可能であり、それは経営形態の相違によって左右されるものではない。また、著作権法上も、図書館と公立の図書館同種施設の扱いについては著作権法施行令の適用があり、複製サービスや障害者のための複製については実質的な違いはない。

4. 図書館サービスの法的諸問題

ここでは各種の図書館サービスに影響を及ぼし得る法学上の論点について検討した。

まず、図書館サービスを論じる上での根幹となる表現の自由を、図書館と

利用者、そして権利者側の著作者および出版社等との間の関係性という観点から考察する。まず比較法的な観点から、表現の自由を保障するための論理としてアメリカで展開されてきた、‘場’の性質に着目するパブリック・フォーラムの法理を参照すると、アメリカでの関係判例においては、図書館の利用についてはパブリック・フォーラム該当性が認められ、一部に選書についてはパブリック・フォーラム分析になじまないとの判断が下されている。少なくとも、アメリカでは公共図書館と、その施設を利用する者との関係においては、パブリック・フォーラムの法理によって、表現の自由の規制がコントロールされている。

一方、権利者側との関係において同法理を適用することは難しいように思われる。そのような難点を回避する論理のひとつとして、ライブラリアン、図書館員の専門職としての職責に表現の自由を内包するアプローチも採り上げた。このアプローチでは、選書や除籍などは、あくまで図書館員が職責に基づいて判断するものである。ただし、その職責には著作者の表現の自由の保障も含まれており、利用者の利益との関係の中で自律的な判断を下すことが認められ、かつ求められる。図書館員には、専門職としての、表現の自由の意義等も含めた図書館の役割の理解、それに基づいた振る舞いが求められることになる。

次に、少年犯罪について容疑者、被告の推知報道を禁じる少年法の規定について、学説の相違および規定の射程距離について検討した。未成年犯罪者の推知報道を禁じる少年法 61 条に違反し、少年の実名などを掲載した新聞・雑誌とその記事について、図書館で何らかの利用制限措置が採られることがある。図書館にこれらの対応をもたらす理由として、資料提供を原則とする論理的、情緒的基盤が不安定であることが考えられる。学説上、同条の性質についての解釈は少年の権利の保障規定とみる‘権利保障説’と、再犯の防止や社会復帰の促進のための規定とみる‘刑事政策説’に大別される。

法的規範とは言えないが、ソフトローともみられる日本図書館協会のガイドラインでは、人権を侵害する資料は制限を認める場合があるとしているた

め、いずれの主張を採用するかによって、資料提供の妥当性に差異が生じる。関係する判例のなかには、提供制限の範囲や手段が適切である以上、少年法61条違反による利用制限は適法であるとするものがある。裁判例全体を通観したとき、この問題を解消する十分な論拠と評価できるものは存在しない。しかし、同条の射程には図書館などが含まれていないことは、条文上も明らかで、少年法61条の法効果は切断されており、図書館は、厳密な解釈に基づいて、情報の生産と流通を混同せず、利用者の知る権利の保障を前提に判断を下すことが求められる。

最後に、電子書籍の利用許諾契約にまつわる問題に沿って、複写サービスの法的根拠を検討した。図書館とベンダーとの契約の締結により電子書籍サービスが提供される場合、その契約内容によっては、ファーストセール・ドクトリンに規律される従来の紙媒体資料の利用者への閲覧、提供とは異なり、図書館サービスを相当程度制限されるおそれがある。とりわけ、著作権法に定められている図書館における複製については、一般に著作権者の権利行使を制限する任意規定とされており、契約により無効化できる可能性も否定されていない。

そのような複写サービスを図書館で行う根拠を考える上で、アメリカでのフェアユースの法理（連邦著作権法107条）に関し論じられる市場の失敗理論に注目する。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。図書館サービスは利用者の基本的人権を保障する取り組みであり、民主主義の実現にも通じるものである。図書館サービスによりもたらされる利益は、ベンダーと図書館間の関係の中で完結するのではなく、また、このような非金銭的な公共的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り、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。図書館での複製にかかる著作権の制限は、それによりもたらされる重要な価値を保護するためのものである。したがって、契約によって無効化、オーバーライドすることも、公の秩序に反するため認めら

れるべきではないと解することができる。

5. 図書館サービスと訴訟

公立図書館の活動の結果として生じ得る関係者に発生する権利利益の侵害について、行政事件訴訟を通じて検討する。

住民が、行政による処分に関して救済を求める抗告訴訟においては、まず、図書館の行為が処分性を有するか、原告に訴えの利益はあるかなどの形式的な訴訟要件が問題となる。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であるとみることでもできる。しかし、住民等の立場からは、図書館サービスの享受というかたちでの公の施設の利用にかかる、給付行政作用として捉えられるべきである。公の施設の利用の拒絶については、立法上、処分性が認められており、したがって、図書館の施設やサービスの利用を拒否する行為は、処分性もち行政行為に該当するものである。また、訴えの利益についても、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を制限するものである。利益の性質や内容を踏まえれば、図書館利用者は図書館サービスを受けるにつき、法律上の権利利益を有すると解し得る。

抗告訴訟において、行政裁量が違法なものか否かを裁判所が判断するに当たっては、一般に判断過程審査が用いられる。判断過程審査には、専門的な問題に対する判断の過程における過誤や欠落に着目する判断過程合理性審査と、判断過程において判断にあたって考慮された要素に着目する考慮要素審査がある。図書館サービスの制限のような場合においては、考慮要素審査が採られると考えられる。その考慮事項としては、図書館の機能や被侵害利益の性質、関係法令の趣旨などが含まれる。

利用者の権利利益を重視すべき一方で、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が、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なる。

また、抗告訴訟に比して原告の主張が認容されやすい、金銭による救済を求める国家賠償請求訴訟においては、予見義務や結果回避義務に反していないか否かが問題となる。利用者や著作者の有する権利利益の侵害は、図書館サービスは当該利用者に対する個別対応なので、予見可能であり、かつ、結果回避義務違反については、損なわれる利益との比較衡量をすれば、図書館側の主張しうる利益に比して、一般に利用者・著作者の権利利益の侵害は社会的意義、有用性が上回る重大性を持つものと考えられる。

積極的な活動を展開することにより、行政組織内にとどまらず、広く地域コミュニティのなかで公立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はずである。公立図書館の発展は、利用者へ情報知識と学びの機会を提供するというサービスの方向性を維持しながら、経営形態では公共の利益に真に資する多様性が図られることが望ましい。今後、高度情報通信ネットワーク社会が進展する過程で、政治的にも社会経済的にも公立図書館をめぐる法的環境は変化してゆくことは間違いない。公立図書館に関する法制度の将来像は流動的である。生涯学習社会の基幹施設でもある公立図書館の役割と存在感を維持増強するには、図書館員が関係する諸法令や仕組みを理解し、図書館として採るべき対応を考えることができる柔軟な能力が重要となる。

本論文で論じたところでは、いまだ図書館の法的環境を網羅的に把握し理解することには至っておらず、検討すべき事柄についての遺漏は多い。今後検討を加えなければならない課題としては、図書館の利用記録などの取り扱いに関わる、知的自由のひとつとしてのライブラリー・プライバシーの問題と、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

ける、デジタル環境の発展を踏まえた法的環境についての比較法的な検討などがあげられる。

<博士論文審査結果の要旨>

申請者：田中伸樹

論文題目：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——

学位申請の種類：甲（課程博士，経営学）

審査過程

標記学位論文については、経営学研究科に設置された内部5名（山本順一、谷口照三、正亀芳造、村山博、中村恒彦）と外部1名（常世田良）から構成される受理審査委員会が2018年1月17日、1月24日の2回にわたり審議を行い、博士学位申請論文として受理することを確認し、主査・副査3名からなる審査委員会にその審査が付託された。そして、2月3日の午後、口頭試問を中心に最終試験を行い、審議の結果、学位授与の水準にあると認められた。その審査委員会報告につき、2月22日に開催された経営学研究科委員会において審議し、投票の結果、博士（経営学）の授与に足るものとされ、同日その後の大学院委員会の審議で最終確認された。

この論文の構成と内容については、この紀要に前掲されている「要旨」に記述されている通りである。以下に、主査・副査3名からなる審査委員会として、最終試験を踏まえた「評価」を明らかにすることにしたい。

審査委員会による評価

本論文は図書館、とりわけ日本の公立の公共図書館を対象として、憲法、行政法、少年法を含む刑事法、労働法や民法などと、教育基本法、社会教育法、図書館法、および図書館の権利宣言や図書館の自由に関する宣言など図書館界の規範文書とその解釈を交錯させながら、望ましい図書館サービス提供のあり方と図書館利用者の利益について、安定的な法的基礎理論を構築し

ようとしている。この分野に関しては、カバーする範囲は狭いが、日本の公共図書館現場の人たちを中心に書かれた『新図書館法と現代の図書館』（塩見昇・山口源治郎編、日本図書館協会、2010）や憲法21条とのかかわりで『図書館と表現の自由』（松井茂記、岩波書店、2013）などの成果がある。また、図書館行政を実施する側の法的マニュアルと目されるものはいくつか存在するが、図書館とその利用者との関係、図書館経営のありかたを全般的、複層的に法的検討を加える研究はこれまでほとんどなされてこなかった。研究者が行う本格的先行研究に乏しい対象につき、本論文はささやかながら新境地を拓く、オリジナリティを備える研究であり、研究の主題（テーマ）設定としては適切、妥当なものといえる。

公立図書館経営と法制度というテーマのもとで、「1. 研究の意義」を述べ、そして「2. 公立図書館の経営形態」、「3. 経営形態にまつわる諸問題」、「4. 図書館サービスの法的諸問題」、「5. 図書館サービスと訴訟」の諸章では必要とされる文献をていねいに分析し論じており、さらに「まとめと課題」ではこの論文では果たせなかった課題が明らかにされている。公立図書館の行政組織法と作用法、ならびに争訟法に関する文献を適切に参照し、論じているところは穏当といえる。図書館と利用者にかかわる表現の自由については、比較法的視点がとられ、アメリカの修正1条やパブリック・フォーラムの法理などへの言及も妥当である。

しかし、図書館現場をよく知る者にとっては、本論文の叙述は法令の条文や関係判例の解釈にとどまり、フィールドワークによる現場の情報資料の収集が不十分で、必ずしも実態を反映した議論の域には到達していないうらみがあることは否めない。事実とデータ等を論理的に操作した精緻な結論、建設的提言へとつなぐことが望ましいが、公立図書館行政に限らず、日本の国、地方の行政作用が先進国としては透明度の高いものになっておらず、一般的な研究者を含む外部の者にとって、公立図書館行政にかかわる内部資料などにアクセスすることが極めて困難な現実があり、その欠陥の多くを著者の責めに帰するのは酷といえよう。

なお、桃山学院大学学位規程24条に定める外国語に関しては、同条3項の定めにもとづく「経営学研究科博士学位論文審査に関する運営内規」10の2)①により、関係する英語文献を論文作成の段階で読みこなしており、また本論文の内容においても適切に英語文献への参照がうかがえ、本論文の審査をもって試問に代えた。

以上に述べたところから、本審査委員会は、主査、副査の全員一致で、本論文の筆者である田中伸樹君に対して博士（経営学）の学位を授与することが妥当であると判断をした。

2018（平成30）年2月22日

審査委員（主査）	山本順一
審査委員（副査）	谷口照三
審査委員（副査）	常世田良