

報告2

『「図書館の自由に関する宣言 1979年改訂」解説』の改訂について

熊野清子（日本図書館協会図書館の自由委員会副委員長）

【要旨】

『「図書館の自由に関する宣言 1979年改訂」解説』第2版（以下、『宣言解説』）刊行から15年以上となり、この間の情報環境やプライバシー概念は大きく変化しました。図書館の自由委員会では時代に即して解説を改訂、また関連事項への参照をわかりやすくするよう準備をしています。本年も昨年に引き続き改訂部分について報告します。

【本文】

1. はじめに

宣言本文（主文・副文）には手を加えず、必要最小限の改訂にとどめ、困ったときに役に立つ簡便でわかりやすいものとする。

スケジュールとしては、2019年及び2020年の全国図書館大会分科会で改訂案のあらましを提示し、会員の意見を反映したうえで2020年度刊行をめざす。

2. 改訂項目と文案

追加する文言は下線をつけ、削除する文言は取り消し線を引いた。赤字は今回新たに修正する部分である。参照ページは『宣言解説』第2版のページを示す。

宣言の採択・改訂とその後の展開 p.10～17

(1) 宣言改訂以降の図書館の自由をめぐる問題 (p.14)

[中略 p.17]

1997年には、タレント情報本の出版差し止めを認められるということがあり、個人情報をめぐる、以後、出版の事前差し止めの法的判断の事例がいくつか出てくる。柳美里「石に泳ぐ魚」をめぐる2002年9月の最高裁判決は、プライバシー侵害を理由に小説「石に泳ぐ魚」の出版を禁じた一方、図書館所蔵資料の利用制限は退けられている。

[p.17 4行目より、以下の記述を追加する]

少年事件にかかわる記事の提供についてはその後も論議が続いた。2006年の徳山工業高専学生殺害事件の報道をきっかけとして、日図協は1997年の見解を修正し、加害少年の推知報道については提供を原則とすることを2007年総会で確認した。

2000年、雑誌『クロワッサン』に差別的表現があるとして自主回収が発表されると、該当記事を切り取るなどの閲覧制限をする図書館が相次いだ。また『ハリポッターと秘密の部屋』で差別的表現に該当する箇所が削除され、未削除図書を提供しないよう要望があった。日図協は、差別的表現と批判された蔵書の提供についてあらためてコメントを公表した。

2002年に明らかになった船橋市西図書館蔵書廃棄問題について、最高裁は2006年の判決で「著作者が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。このことは、熊取図書館相互貸借拒否事件判決¹で示されたように、利用者の権利を前提とすると理解される。

2005年に個人情報保護法が全面施行された当初、個人情報を含む名簿の提供をめぐるマスコミの過剰反応があり混乱があった。2008年には厚生事務次官殺傷事件の容疑者が国立国会図書館で政府職員録を閲覧していたことから、それらの利用停止が全国の図書館に求められた。国立国会図書館や都立図書館は2009年に名簿類利用許可制を導入した。

2008年、国立国会図書館は資料利用制限内規によっていわゆる法務省資料を利用禁止とした。ジャーナリスト斎藤貴男氏がこれを不服として提訴し、日図協、日弁連も利用制限措置の撤回と内規の改正を求めた。2010年に利用制限は解除された。内規は2018年に廃止され、国立国会図書館利用制限措置に関する規則が制定された。

2008年には堺市でBL（ポイズ・ラブ）図書排除の求めに対し、書庫入れして今後収集しないと図書館が回答したことに多くの批判が寄せられ、住民監査請求が起こされた。

2010年、『老いの超え方』に差別的表現があるとして「不適切な部分を削除する」旨の文書を図書館蔵書に貼付するよう出版者から要請があった。横浜市が1冊を残して複本を廃棄したことを不服とする住民監査請求があったが館長の裁量の範囲内であるとして退けられた。

2013年には松江市で『はだしのゲン』撤去請願が不採択になったのち、市教委事務局が学校図書館に閉架を要請した。図書館関係団体や漫画家団体から閉架再考の要望があり要請前に戻した。作品をどう評価するかではなく、所蔵資料を適切な手続きなしに閲覧制限することに図書館の自由の原則からの逸脱がある。

¹ 除籍が適正か調べるための相互貸借を熊取町立熊取図書館に拒否された住民が損害賠償を求め、大阪地裁は「住民は図書館サービスを受ける法的保護に値する人格的利益を有する」として損害賠償を容認、大阪高裁で和解した。

2015年には、1997年の神戸連続児童殺傷事件加害者である元少年が書いたとされる手記『絶歌』について、出版の是非、図書館での取扱いが議論された。日図協は図書館資料の収集・提供の原則について（確認）を公表し、同書は自由宣言の提供制限要件に該当しない旨を確認した。

このように、さまざまな理由で図書館資料の利用制限を求められる事例では、原則に立ちかえて判断することが求められている。

2003年に始まる住民基本台帳カード、2016年に始まるマイナンバーカードはいずれも図書館利用カードとして利用できる仕組みが準備されたが、利用者のプライバシーを侵害する恐れがないか慎重な対応が望まれる。2000年代以降メールの誤送信、USBメモリやBM運用ノートパソコンの紛失、貸出レシートや予約票の抜き忘れなど多くの図書館利用情報の流出事例がある。

2010年、岡崎公立図書館の蔵書検索システムにクローラ²を実行していた男性が逮捕される事件が発生した（Librahack事件）。しかしこの事件の発端は、三菱電機インフォメーションシステムズ（MDIS）が構築した図書館システムの不具合であり、岡崎市やMDISの対応等様々な問題が指摘された。またこの事件をきっかけに、MDISが図書館システムのデータやプログラム等を断りなく他自治体のシステムに流用し、結果として利用者の個人情報も流出していたことも発覚した。

2012年、武雄市では民間ポイントカードを利用カードとする新図書館構想を発表し、指定管理者となるカルチュア・コンビニエンス・クラブ株式会社（CCC）への貸出履歴提供が危惧された。市民や図書館界からの批判があり、利用カードは選択制となったが、行動記録が提供される問題は残っている。

これらは、急速なICTの進展にともなって頻出し、住基カードや民間ポイントカードの利用などにも通底する利用者の秘密の保護をめぐる課題を顕在化した。日図協では「貸出業務へのコンピュータ導入に伴う個人情報の保護に関する基準」（1984年）で具体的基準を示してきたが、この新たな課題に対応するため、2019年6月に「デジタルネットワーク環境における図書館利用のプライバシー保護ガイドライン」を策定した。

宣言の解説 p.18～46

(2) 倫理綱領との関係 (p.18)

[項目名を変更し、全面的に書き換える]

² ウェブ上の文書や画像などを周期的に取得し、自動的にデータベース化するプログラム

図書館員の職業倫理

「図書館員の倫理綱領」（以下「倫理綱領」）は、1980年6月4日の日本図書館協会総会において制定された。この「倫理綱領」は「自由宣言」と相補的役割を果たすものである。

宣言1979年改訂では、国民の知る自由を保障することは、図書館員個人ではなく、図書館という機関が総体として取り組むべき重要な課題であることを明確にした。一方、倫理綱領では、図書館員を主語とし、宣言の示す図書館の社会的責任を日常業務の中で果たす役割をになう個々の図書館員の職務上守るべき事項をまとめ、自律的規範として社会に公表した。

1980年代以降、地方分権・規制緩和の動きを受けて図書館の委託が始まり、2000年代には地方自治法の改正により指定管理者制度による図書館の運営が始まった。様々な雇用形態の図書館員が増え、直営の図書館においても非常勤職員が多くなっている。こうした図書館員は継続的に専門性を維持することが困難な状況にある。

倫理綱領という図書館員とは、館種を問わず、館内の地位・職種・雇用形態・資格の有無を問わずすべての図書館員であり、第6で述べる研修につとめる責任はとりわけ重要である。図書館の自由を守り、ひろげるうえでも自己研修、研修条件の整備は欠かせない。

(3) 自らの責任にもとづき (p.20)

[前略 p.20 最終行より]

図書館はこの付託に応える責任と義務を有する。前文の3第3項の「自らの責任」というのは、こういう図書館の社会的使命を自覚しそこから生じる責任である。

しかしながら近年では権力の介入や社会的圧力を受けずに資料と施設を供することがより困難になってきた。だからこそ図書館が自らの責任を自覚して主体的に行動することがいっそう求められている。

(4) 公平な権利 (p.21)

図書館を利用する権利は、日本国民のみならず日本に居住しまたは滞在する外国人にも保障されるというのが、第5項後段の趣旨である。さらには、国際的な図書館協力を通じて、日本国外にいる人びとにもその権利が保障されるべきことは、先に述べた国際人権規約の趣旨からみても当然である。また、地方自治法第10条では、市町村の区域内に住所を有する者を当該市町村の「住民」と規定しており、住民には外国人も当然含まれる。従って、宣言本文および解説文等に「国民」とのみ書かれているところも、そのように意識して読む必要がある。

現在、公立図書館が設置されていない地方自治体がある。[以下、全面的に書き換える]特に町村では公立図書館の設置率は6割未満となっており、誰もが公立図書館の資料や情報にアクセスできる状況ではない。情報格差やデジタルデバイドの解消にも公立図書館が果たすべき役割は大きく、未設置自治体の解消が求められる。

学校図書館についても司書教諭は発令義務のある学校では、ほぼ完全に近い発令がされているが、学校図書館業務に専念できる保証はない。発令が猶予される学校では、当然十分な学校図書館サービスは望めない。また、2015年の学校図書館法の改正により学校司書が明記され配置が努力義務となったが、学校司書の配置率は6割程度にとどまっており、その勤務形態も非常勤雇用が多い。全国のどの地域で教育を受けても、一定の水準の教育を受けられるという公教育の意義からも司書教諭・学校司書が果たす役割は大きく、さらなる配置が求められる。

2016年に施行された障害者差別解消法では、公立図書館のような公的施設での社会的障壁を除去するための合理的配慮の義務化や、基礎的環境整備の努力義務が規定された。障害を理由に図書館利用が妨げられないためにも、障害者ひとりひとりのニーズに応じた変更や調整が必要である。

地方自治法第244条では「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」を公の施設としており、公立図書館もこれに該当する。続く第2項および3項では「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。」「不当な差別的取扱いをしてはならない。」と規定し、住民は公の施設である公立図書館を利用する公平な権利を持っている。従ってホームレス等に対する匂いや風体を理由とした入館禁止措置などを課すことには、慎重でなければならない。

公平な権利を担保するためには、地方自治体の努力が望まれるし、住民や利用者も図書館の整備・充実についての働きかけを強めていくことが必要である。

(第1 資料収集の自由)

(5) 収集方針 (p.23)

今回の1979年改訂では、「図書館は、自らの責任において作成した収集方針にもとづき資料の選択および収集を行う」各「図書館がは成文化された収集方針をもち、これを「公開して、広く社会からの批判と協力を得るようにつとめる」ことを明文化している。

収集方針とは、図書館サービスの目的を達成できるまうなするための蔵書を形成し、これを維持、一発展させ

るための綱領的文書である。

図書館は自らの責任において作成した収集方針を作成する。にもとづき資料の選択・収集を行うためには、その最終決定の権限が図書館長にあり、教育機関としての図書館の自主性が確保されている必要がある。これは、国民の多様な資料要求にこたえる図書館の本質的な機能とこれに対する国民の信頼にもとづいて成り立つのである。従って、収集方針は利用者に公開され、その意見を求め、理解されるよう、広い社会的合意のもとにつくりだされなければならない。1986年に藤沢市立図書館が新館開設にあたって、その収集方針(案)を公表して市民の意見を求めたのは、そのよい一例である。

そのためには、事前に図書館協議会や図書館運営委員会の意見を求めるとか、教育委員会などの管理機関の子承を取り付けることが適当である。

宣言第1条2項留意すべき点としてあげている(1)~(5)は、収集にあたっての方針のうち特に重要な留意点であり、ものを整理したもので、これですべてがつくされているわけではないが、各図書館での収集方針の作成や再検討の際には、少なくともこれらは最低限盛り込んでおく必要がある。

なかでも「図書館の収集した資料がどのような思想や主張をもっていようと、それを図書館および図書館員が支持することを意味するものではない。」というくだりは、図書館の中立性の面からも極めて重要である。

さらに、図書館の所蔵資料に対する市民や利用者からの意見やクレームを、ただちに圧力や干渉・検閲として受け止めることはせず、収集方針やその運用に対するひとつの意見として生かしていくよう、適切な処理手続きを定めておく必要がある。

なお、宣言のなかで「個人・組織・団体からの圧力や干渉」という文言を各所に繰り返し使っているが、図書館の自由を脅かす存在として、「個人」はイメージしやすいとしても、「組織」と「団体」をどう区別するかはわかりづらいかもしれない。前文の副文にある文言と対比させると、「個人」「団体」は主に「社会的圧力」の主体として、「組織」は「権力の介入」の主体として大きく区分できる。したがって、「団体」は主義・主張をもったさまざまな団体や運動体(〇〇の会)などを想定しており、「組織」は図書館の上部組織・管理機構である首長・議会・捜査当局など国、地方のいわゆる公権力を備えた行政組織・機構を主に想定していることを付言しておく。

(第 2 資料提供の自由)

(6) 人権またはプライバシーの侵害 (p. 25)

[p. 26 14 行目以下]

では、人権またはプライバシー侵害を理由として提供制限の対象となる資料とはどのようなものだろうか。

例えば、いわゆる「部落地名総鑑」の類々と総称される資料³や一部の古地図、行政資料などは、差別を意図してつくられたものであることが検証の結果明らかにされており、これらを利用してある人の出身地を調べれば、その人が被差別部落出身者であるという推定が可能になり、就職差別や結婚差別にたちにつなげるおそれがある。また、それ以外にも一部の古地図（デジタルアーカイブを含む）や行政資料も差別的な意図をもって利用すれば同等の問題を引き起こす可能性がある。さらに言えば、「部落地名総鑑」と名乗る被差別部落の地名情報を掲載した出所不明のネット情報については、誤った情報をもとに差別を拡散する懸念もある⁴。これなどは、差別的表現が人権侵害に直結するものの例にあげられよう。

(7) 資料提供の自由と著作権 (p. 32)

[大幅に書き換え]

図書館が扱う資料の多くは著作権法により保護されており、宣言が掲げる資料提供の自由を実現するためには、著作者の権利保護と権利制限規定への理解が求められる。著作権法では、著作者・著作権者に対してその著作物を排他的に利用する権利の専有（無断で利用されない権利）を認める一方で、「文化の発展に寄与する」ために一定の条件下で著作者以外による「公正な利用」を認めている。図書館による資料提供もまたこの公正な利

³ 「部落地名総鑑」とは、被差別部落の地名・所在地・戸数・主な職業などが記載され、ダイレクトメールを使って企業の人事部門へ直接販売された書籍・文書。「部落地名総鑑」はあくまでもこれらの資料の総称であり、実際には『日本の部落』『人事極秘』などの名称が使われた。部落解放同盟による調査では、1975 年以来現在までに 10 種が存在したことが確認されている。図書館ではこれらの書籍・文書そのものの所蔵は現在のところ確認されていない。

なお、部落地名総鑑の原典の 1 つとされる行政資料としては、1936 年に政府の外郭団体である財団法人中央融和事業協会より刊行された『全国部落調査』がある。本書の復刻版の出版が 2016 年に示現舎より予告され、その後、裁判所により出版差し止めの処分を受けているが、国立国会図書館は同書(復刻版)を所蔵し、「全面利用制限措置資料」として利用不可としている。

⁴ 「地名総鑑：「2ちゃんねる」に掲載、削除」『毎日新聞』2006.10.27、東京朝刊、31 面
松村元樹「インターネット上の部落差別事件 「部落地名列」全国版のインターネット上での流出について」((第 38 回部落開放・人権夏期講座 報告書)『部落解放』増刊号、2008・592 号、pp.109-114

用の範囲で行うことが求められており、例えば、図書館等における複製等（第 31 条）、学校その他の教育機関における複製等（第 35 条）、視覚障害者等のための複製等（第 37 条）、聴覚障害者等のための複製等（第 37 条の 2）、営利を目的としない上演等（第 38 条）といった制限規定が設けられている。

しかし、図書館が資料提供の自由を実現する上ではいくつかの課題が残されている。例えば、複写サービスについては、学校図書館には法 31 条が適用されないため、児童生徒・教職員の日常的な要求にこたえられないという問題がある。長年の課題である障害者サービスについては、著作権法改正や視覚障害者等の読書環境の整備の推進に関する法律（読書バリアフリー法）の施行により、迅速に資料を提供するための法的な環境は整いつつある。今後は、読書バリアフリー法第 9 条で国及び地方公共団体の責務とされた図書館の利用に係る体制の整備が望まれる。

また、国立国会図書館のデジタル化資料送信サービスや各図書館のデジタルアーカイブなど、図書館資料をより手軽に入手する方法が整ってきている一方で、著作物の利用に関しては、著作権の消滅の確認手段が十分整っていないことや、著作権者不明等の場合の裁定制度を利用する場合も申請手数料や担保金の支払いに図書館が対応できるかという課題もある。多くの情報が電子化されて利用されるようになった今、デジタルデータでの提供や複写物のメール送信といった資料利用の利便性を高める行為が行えないこと、論文集に掲載された一論文全体を複写することを許容する内容となっていないことも、図書館がその役割を十全に果たせない一因となっている。

近年では、著作者から新刊の貸出猶予の要望が出たり、出版社から文庫の購入を控えてほしいという意見が出るなど、出版不況も影響し権利者側が図書館を見る目は厳しい状況にある。資料提供の自由について、利用者の情報アクセス権を保障する観点からも、著作権者を含めた国民的合意を形成する方向の対応が求められる。

(8) 公貸権 (p. 32)

[第 3 段落を冒頭へ移動する]

公貸権とは、英語の public lending right の日本語訳である。図書館における図書等の貸出回数や所蔵数に応じ、その図書等の著作者に、公的に金銭を給付する制度を示す概念である。権利として行使されるものではない。この制度は、現在のところ、北欧をはじめとして 30 以上の国・地域で導入されている。東アジアでは台湾が初めて 2020 年から 2022 年までの 3 年間にわたり、国立

図書館2館で公貸権制度を試験的に導入することが決定した。

日本では1990年代後半以来の出版不況を背景として、文芸著作者、出版者、書店など書籍の製作および流通に携わっている側から、図書館の貸出しサービスによって出版物の売上げが減少し、経済的損失が発生しているという批判が出てきた。その論拠は、公立図書館は、大量に複本を購入して無料で大量に貸出しをする、いわば無料貸本屋であり、それだけ著者に入るべき印税が失われているというものである。

そして、この問題の解決方法として文芸作家の団体からは、「新刊本の貸出しを一定期間行わない」とか「同一本の1館あたりの所蔵冊数に上限を設ける」といった方法が提案される一方で、いわゆる公貸権（公共貸与権）の要求も出されている。

公貸権の位置づけが設けられた趣旨は、各国によってさまざまであるが、主に、著作権の一部として運用されているケース、著作者に対する損失補償、文化保護のいづれかに分けられる。たとえば北欧諸国では、著作者等の経済的損失を補填するためではなく自国の文化や文芸活動の振興するためにを目的として公貸権制度が設けられている。現在、公貸権を導入している国では、国や地方自治体の基金から補償金が支出されている。七か七日本の図書館普及状況や出版流通状況と考えた場合、安易にこの制度を導入すれば、例えば資料購入予算の削減や、貸出しサービスの抑制、ひいては知る自由を損なうことにつながるおそれもある。日本においても、図書館の資料購入予算に影響を与えることのない形での制度設計を求めていく必要がある。その一方で、著作者は国や地方自治体から経済的支援を受けることになるため、思想統制につながる可能性も見過ごせない。

(第4 検閲に反対)

(9) 図書館と検閲 (p.40)

[4段落より]

戦後は新しい憲法のもとで公然たる検閲はありえないはずであるが、1984年12月12日最高裁が初めて合憲判断を示した税関検査をめぐることは、なお検閲にあたるかどうかの論議がある⁵。また文化庁が「あいちトリエンナーレ2019」への補助金を不交付にした事例は、事実上の検閲としての効果を持ち、表現の自由への強い抑圧となってしまうという意見もある。

青少年を「有害図書」の影響から守るという趣旨を含

む、地方自治体で制定されている青少年保護育成条例についても、図書類の有害指定の方法が個別規制から包括規制へと強化され、内容も性的な内容から薬物使用や自殺を誘発させるおそれがあるものなどにまで広げられてきた。例えば2010年の東京都青少年条例改正案（廃案）では「非実在青少年」が議論となった。2014年に改正施行された児童ポルノ禁止法では単純所持も罰則の対象となり、2018年に改正施行された青少年インターネット環境整備法では18歳未満が使用者の場合はフィルタリングを有効にすることが定められた。これらの規制強化は憲法上の論議を呼んでいるが、さらに進んで、国民の言論・表現及び出版の自由を侵すおそれがあると批判が出ている「青少年有害社会環境対策健全育成基本法案」の立法化もすすめられている。

[以下略]

(10) 検閲と同様の結果をもたらすもの (p.41)

[冒頭に以下を追加]

日本の場合、公権力からの事前検閲を狭義の「検閲」として定義されるが、公権力以外の個人や団体からの特定の図書館資料への異議申し立ても広義では「検閲」に含まれる。

個人や団体からの異議申し立ては、多様性に対する寛容性が欠け、自己の価値観が絶対的基準であるという強固な信念を持って行われる傾向があり、その理由は、宗教・政治・猥褻・暴力・差別・LGBT・道徳・倫理など様々である。

⁵ 関税込率法第21条