

1.2 法制度

1.2.1 公共図書館の設置・運営に関する法的基盤

立正大学 文学部 平野 美恵子 (ひらの みえこ)

(1) 連邦、州、地方の権限

米国では、公共図書館の設置・運営に関わる法律は、州ごとに制定されている。連邦レベルで制定されない理由は、合衆国憲法に文化・教育に関わる明文規定がなく、さらに1791年に成立した合衆国憲法修正第10条で「合衆国に委任されず、州に対して禁止されていない権限は、それぞれ州又は人民に留保される」と規定したことにある。連邦政府はこの規定を狭く解釈して、文化・教育への積極的な関与を極力控えてきたが、1956年成立の「図書館サービス法 (Library Services Act : LSA)」に基づき農村図書館の振興を助成するモデル事業に成功してから、州権を乗り越えて連邦政策を遂行する方向に大きく転換を図った。この背景には、連邦資金の投入を求める州との利害一致があった。

一方、文化・教育を専権事項とする州政府は、公共図書館の設置・運営の権限を地方政府に授権するための法律を制定し、公共図書館に対し補助金を交付し、さらに連邦補助金を分配している。他方、地方政府は、州憲法、州法などに従って、公共図書館の設置・運営を行っている。地方政府の区分については、各州ごとにさまざまな違いがみられるが、概ね、カウンティ (= 郡) (county)、その下にタウン (town) とタウンシップ (township) があり、その一部は州憲法や州法に則って自治憲章 (charter) を取得した市 (city) や村 (village) といった自治体 (municipality) である。

州と地方の権限関係については、1872年の「ディロンの原則 (Dillon's Rule)」⁽¹⁾ や1880年の連邦巡回裁判所によるメリウェザー対ギャレット事件の判決⁽²⁾ などにより、全権は州政府にありとする州優位の法解釈が確立している。しかし、その後、州の統制を最小限に留め、自らの問題を自ら解決するための「ホームルール (Home Rule) 権」を州憲法上、明文化する動きが活発化した結果、現在では全米50州のうち40州以上で、従来、州の下位機関とみなされてきたカウンティに何らかのホームルール権が認められるようになった。なかには、自治憲章を取得して自治体となったカウンティもある。

以上のように公共図書館の設置・運営の主体である地方政府は依然として州の強力な統制下に置かれているが、カウンティの権限が拡張した分、自治体との格差は縮小されたといえる。また、住民参加に関しても、大多数の州でイニシアティブとレファレンダムが制度化された。こうした変化が、公共図書館の設置に関する規定にも反映されている。

(2) 州憲法による規定

州憲法において、公共図書館に一つの条を設けている州は、ミシガン州とミズーリ州の2州であり、いずれの規定も州議会に対し法律の制定と財源確保を義務付けている。

ミシガン州憲法第8章第9条

州議会は法律により、その統治機関により採択された規定に基づき州の全住民に利用可能な公共図書館の設置及び維持について規定しなければならない。 それぞれのカウンティ、タウンシップ及び市において刑罰規定の違反を理由として課され、かつ徴収されるすべての罰金は、法律の定めるところにより当該の公共図書館及びカウンティの法律図書館の維持のためにのみ充当されなければならない。(下線部分筆者)

以上は、現行の1963年改正憲法における条文である。それ以前の1908年憲法では、同条第一文で「州議会は法律により、それぞれのタウンシップ及び市において少なくとも一館の図書館の設置を規定しなければならない」と規定していた。上記訳文の下線部分は、改正箇所である。公共図書館サービスの拡大・改善を法的に保証することを意図して、「州の全住民に利用可能な公共図書館の設置及び維持」という文言が加えられたことは、意義深い。この規定を受けて、1965年に「公共図書館に対する州補助金法 (State Aid to Public Libraries Act)」が成立し⁽³⁾、1972年には大調査図書館の蔵書を図書館間貸出制度を通じて全住民に利用可能とするための「1971年図書館

※本稿は、国立国会図書館の2006年度調査研究事業の成果物である。

ネットワーク法 (Library Network Act of 1971) が成立している。また、第二文を受けて 1964 年に罰金の配分に関する法律が制定されている⁽⁴⁾。

次のミズーリ州憲法は、地方政府が維持する無料公共図書館に対する補助金の交付を州議会に義務付けている。

ミズーリ州憲法第 9 章第 10 条

ここに、州、その下位機関⁽⁵⁾及び自治体が法律で定めるところにより無料公共図書館の設置及び整備を促進し、並びにそれらの維持に関する義務を受け入れることを、州の政策とする旨を宣言する。当該の下位機関又は自治体が無料図書館を維持するときは、州議会は法律で定める態様及び金額により当該の公共図書館に対し補助金を交付しなければならない。

モンタナ、ノースカロライナ、ロードアイランドの各州憲法は、それぞれ「教育」に関する章の第 1 条で学校等の教育機関と図書館の振興を州の責務であるとしている⁽⁶⁾。又ハワイ州憲法第 10 章第 1 条は、「公立学校、州立大学、公共図書館及びその他の教育機関」に関する全州的な制度を、施設面まで含めて望ましい状態で設置し、維持し、管理しなければならないとする。因みに、同州では、州立図書館を中央館とし、51 の公共図書館を分館とするハワイ州公共図書館制度 (Hawaii State Public Library System) が構築されている。

以上のほかに、「公共図書館」に言及した規定もある。カリフォルニア州憲法第 13D 章第 6 条 (b) は、図書館を含む一般行政サービスの料金又は使用料を無料にすることができる規定し、ユタ州憲法第 13 章第 3 条第 1 項 (b) をはじめとするいくつかの州の憲法には公共図書館の財産に対する課税免除に関する規定が盛り込まれている。また、ジョージア州憲法第 7 章第 4 節第 1 条 (d) には、地方債によって建設された施設の所有権に関する規定があり、アーカンソー州憲法修正第 30 条、38 条、72 条には自治体の図書館を維持し運営するための課税徴収率に関する規定がある。

以上のほか、条文中に「公共図書館」と明記されていないが、公共図書館の設置・運営に大きな影響を与えうる規定が多数存在する。例えば、地方自治に関する規定である。イリノイ州の 1970 年憲法は、地方自治規定を改正して人口 25,000 人以上のすべての

カウンティと自治体をホームルール権を有する地方政府単位に移行させた。その結果、新たに獲得した権限を行使して図書館税の増税に踏み切ろうとする自治体と「イリノイ州地方図書館法 (Illinois Local Library Act)」で定めた制限を超える増税は違法であると主張するカウンティとの間で対立が生じ、訴訟に発展した。イリノイ州最高裁判所は、自治体側に有利な判決を下し、一般的公共図書館法の諸規定はもはや地方政府単位には適用されないと判示した。

(3) 州法による規定

全米すべての州法典で、「公共図書館」、「図書館」又は「教育」などの章の下に公共図書館関係の各種の法律が取められている。それらの法律は、それぞれの土地の事情や地方自治の仕組みを反映して、内容、構成ともに多様であるが、一般的な公共図書館法に共通する重要規定として、(1) 地方政府に対する公共図書館設置の権限の賦与、(2) 地方政府に対する図書館税 (library tax) の課税権の賦与、(3) 委員会方式による図書館の管理・運営、などがある。また、多くの州で、州と連邦の補助金、地域図書館ネットワーク、業務の外部委託、プライバシーの保護などに関する規定が整備されている。

公共図書館の設置

公共図書館の設置は、州法の規定によりカウンティや自治体の議会か、または法人格を有するカウンティ理事会 (county commission) などの行政庁に授權されている。したがって、地方議会における決議か、行政庁の命令で設置を決定することができるが、多くの州で、一定数の有権者が設置を請求するイニシアティブ、または住民投票によって設置の是非を問うレファレンダムの制度を導入している。因みに、2006 年に 28 州でそれぞれ 1 件又はそれ以上の件数のレファレンダムが実施され、公共図書館の設置、図書館税の増税、図書館区の境界の変更などが問われた⁽⁷⁾。こうした住民の意思に基づく決定が、米国の公共図書館活動を地域に根ざしたものとしている。

次に示すインディアナ州の規定は、公共図書館の設置に関し、地方議会による決議のほかに、第二の方法としてイニシアティブによる決定のプロセスを定めている。ただし、最終的には、決議案を地方議会に送付して、これを可決するという、いわゆる間接イニシアティブの事例である。

インディアナ州法典第36章第12節第2条第5項(要旨)

自治体、タウンシップ及びカウンティ（又はカウンティの一部）の議会が図書館設置の決議案を可決するか、又は最新の総選挙で確定した登録有権者の20%以上の者が請願書に署名のうえ地方議会に提出するか、のどちらかが行われたときは、人口1万人以上、又は最新の課税評価額が人口1万人程度の10図書館課税区の平均と同等かそれ以上であって、かつ図書館目的の課税区が未設置である地域に、住民のための公共図書館を設置することができる。請願書による場合、提出後10日以内に自治体、タウンシップ、カウンティ（又はカウンティの一部）の当局はカウンティで発行される新聞2紙に請願が提出されたことを告示しなければならない。当該地域で図書館設置に反対する登録有権者は、告示から10日以内に、自治体、タウンシップ、カウンティ（又はカウンティの一部）に対し意見書を提出することができる。それを受けて、巡回裁判所書記は請願書及び意見書の審査を行う。議会は、新聞紙上での告示から10日以上を経過したのちに最初の会議を開くものとし、意見書が提出されなかった場合、又は図書館設置を求める請願者数が反対意見書の提出者数を上回った場合は、議会は決議により図書館区を伴う公共図書館の設置を決定しなければならない。図書館設置の決定後、議会は、図書館委員会の委員の任命権者に対し通知を行い、任命権者は速やかに委員を任命するものとする。図書館設置を求める請願者数が、反対意見書の提出者数を下回った場合は、議会は請願を却下しなければならない。図書館設置を求める新たな請願は、請願を却下した日から起算して1年以内に開始することはできない。

カウンティにおける無料公共図書館の設置に関するミズーリ州の規定は、有権者がカウンティ理事会に提出した請願の是非を住民投票（＝レファレンダム）で決する方法と、カウンティ理事会の提案に基づき住民投票を実施する方法の二つを提示している。すなわち、最新の知事選挙投票者の5%に相当する有権者が図書館区の設置を求める意思と図書館税の税率を明記した請願書をカウンティ理事会に提出した場合、カウンティ理事会は請願書に記された図書館区在住の有権者に対し請願書に明記された税率を提示して住民投票を実施し、承認が得られた場合は、公共図書館を設置しなければならないと規定している⁽⁸⁾。カウンティ理事

会は、独自に図書館区の設置命令を発することもできるが、その場合は、同理事会から税率を提示して住民投票を行わなければならない、図書館区の設置後、5年の間に承認が得られない場合は、図書館区を解散しなければならない⁽⁹⁾。

図書館区と図書館委員会の設置

公共図書館の歳入は、(1) 図書館税を図書館区内の財産に課税して財源とする、(2) 地方政府の売上税などの一般歳入から一括充当する、(3) 州及び連邦の補助金の交付を受ける、による。このうち、(1) の目的のために必要な権限が地方政府に賦与されている。

図書館区は、公園、上水、下水、駐車場等とともに、行政上、特別区（special district）として扱われ、その境界は必ずしも地方政府の境界や学区（school district）の境界と一致するものではなく、複数の地方政府の境界をまたいだ広域の図書館区も形成されている。図書館区と学区の違いは、学区が公立学校の維持を目的とする州の行政機関として位置づけられ、課税権を有しているのに対し、図書館区は、一般に図書館税の導入を住民が引き受けることを可決した地域と理解されており、課税権を有しない。例外的に、イリノイ州では「1991年公共図書館区法（Public Library District Act of 1991）」第35-5条の規定により、図書館区の図書館委員会が課税権を賦与されている。

図書館税の税率は、その上限を評価価値1ドルにつき1ミル（1,000分の1ドル）又は評価価値100ドルにつき何セントと法律に明記している州と、税率を法律に明記せずに住民の決定に委ねる州とがある。

図書館委員会は、館長の任命、資金管理を含む管理・運営全般に責任を負う公共図書館の最高意思決定機関である。各州の州法は、図書館区が設置されてから一定期間内に図書館委員会を設置しなければならないと定めている。この委員会を構成する委員の任命権は、地方政府の理事会又は理事会の同意を得た市長に賦与されている事例が多い。オハイオ州では、図書館所在地を管轄する民事訴訟裁判所（court of common pleas）の裁判官に委員の任命権が賦与されている。

図書館委員会の定員及び委員の選任基準は、州ごとに異なり、また同一の州においても図書館区の規模や地方政府の区分などによって異なる。総じて委員の定数は5名から8名程度とするものが多く、また、選任基準については、地方政府の影響下に置かれること

を嫌ってその幹部職員を対象から除外する州と、あえて除外しない州とに分かれる。

ミズーリ州では、選任の対象から幹部職員を除外している。カウンティの場合、カウンティ理事会が図書館区の設置から60日以内に、図書館区内の居住者であって、カウンティの幹部職員でない者5名を委員に任命し、カウンティ図書館委員会を設置しなければならないとされる。なお、図書館委員会の委員長は委員の互選によるものとし、各委員の任期は4年で、無報酬である⁽¹⁰⁾。一方、市の場合、任命権者である市長又はしかるべき幹部職員が市議会の承認を得て市役所の職員ではない市民の中から適任の者9名を委員に任命する⁽¹¹⁾。

これに対してミシガン州では、自治体の幹部職員1名を図書館委員会の委員に任命しなければならないとする。具体的には、人口100万人以上のカウンティでは学区の最高責任者が、また人口150万人以上のカウンティでは最高責任者の指名した者が最高責任者の任期中、委員を務めるものとされる。以上に加えて人口70万人以上、150万人以下のカウンティでは、カウンティの理事1名を委員に任命することができる。委員の定数は5名、任期は5年である⁽¹²⁾。

以上のとおり、図書館の設置には、通常、図書館区の設置による図書館税の導入と図書館委員会の設置が伴う。しかし、市立図書館などのなかには、図書館税の徴収をせず、売上税などの一般歳入によって無料公共図書館を維持できるところもある。そうした場合、ミズーリ州では、市の統治機関が図書館委員会の役目を果たすことができ、市の職員や雇用者を図書館経営に関係する業務に配置することができる⁽¹³⁾。

(4) 州と連邦の補助金

公共図書館の歳入は、8割近くが図書館税を中心とする地方政府からの資金で占められ、残りの2割が州と連邦の補助金その他となっている。州と連邦の補助金は、州立図書館を介して州内の公共図書館に交付される。多くの場合、州立図書館は、教育長官又は総務長官の監督下であって、管理・運営は、会議又は委員会に委ねられている。サウスカロライナ州立図書館の場合は、州知事が州図書館委員会 (state library board) のために下院の各選挙区から1名ずつ、及び広く州内から1名の都合7名の委員を選んで任期4年で任命し、そのようにして設置された州図書館委員会によって館長が任命される。館長は、州立図書館の

長と州図書館委員会の幹事を兼ね、同委員会の採決には加わることができない⁽¹⁴⁾。

州立図書館の任務は、各種図書館に対し業務及びサービスの改善に必要な情報と助言を与えること、各種図書館の間の協力を調整することなどであり、さらに州と連邦の補助金を管理し分配することが重要な任務となっている。なお、同様の機能を果たす公的機関として、50州のすべてに州図書館行政機関 (state library administrative agency) が設けられているが、その大半は、州立図書館又は州図書館委員会である。

公共図書館に対する州の補助金について、ミズーリ州では、州議会で補助金関連の予算を決定し、州立図書館長がそれを管理し、州立図書館は規則を定めて交付し、総務長官がこれを承認するというプロセスを踏む。また交付要件として、州の補助金の少なくとも50%については、図書館法又はその他の図書館関係の法律によって設置・維持されるすべての公共図書館を対象に、図書館が所在する自治体、カウンティ、図書館区、広域図書館区 (consolidated library district) 等の人口一人当たりの税率と等しくなるように分配することなどを定めている⁽¹⁵⁾。

一方、連邦政府は、1956年成立の「図書館サービス法 (LSA)」に基づく農村図書館振興のための助成事業に続いて、1964年から重点を都市部に移し、かつ、図書館建設を重要な柱とする「図書館サービス及び建設法 (Library Services and Construction Act : LSCA)」に基づく事業を展開し、1996年以降は、「図書館サービス技術法 (Library Services and Technology Act : LSTA)」に基づく情報化支援を目的とする助成事業を実施している。

また同年、全米人文科学基金 (National Foundation on the Arts and the Humanities) の下に博物館図書館サービス協会 (Institute of Museum and Library Services : IMLS) を設立して、図書館と博物館に対する助成事業の一本化を図った。その際に、LSTA と「博物館サービス法 (Museum Service Act)」とを一括して「博物館図書館サービス法 (Museum and Library Services Act : MLSA)」を制定している。この法律は、歳出予算化の承認が2002会計年度で終了したため、内容の見直しを行い、「2003年博物館図書館サービス法 (Museum and Library Services Act of 2003)」を制定した。これにより、2009会計年度までの歳出予算化が承認された。LSTA 関係の歳出予算枠は、改正前の1.5倍に拡大している。

LSTAによる助成の主力は、州に対する補助金 (state grants) である。これは州図書館行政機関を通して交付され、資金の96%はIMLSで定めた目的のために支出しなければならない⁽¹⁶⁾。また、各州の図書館行政機関には5か年計画書の提出が求められ、すでに各州ともに提出済みであるが、計画終了時まで活動の評価を行ってIMLSに報告しなければならない⁽¹⁷⁾。

「児童インターネット保護法 (Children's Internet Protection Act : CIPA)」との関係で、LSTAにインターネットの安全性に関する規定が追加され、連邦資金をインターネット接続用コンピュータの購入費用等に充当する公共図書館と学校図書館は、フィルタリングソフトの運用を含むインターネットの安全性に関する方針の整備を行うこととなった⁽¹⁸⁾。さらに2004プログラム年度以降、IMLSと連邦通信委員会、教育省の三者間の取決めにより、補助金の申請に当たって、CIPAの遵守の保証が受給者に義務付けられている。

1996年に成立したLSTAは、連邦の助成規模を拡大させ、それが刺激材料となって州の財政支出が連邦を上回る伸びを見せたといった派生効果も生じて、関係者から高い評価を受けてきた。現行の2003年法についても、教育改革に熱心なブッシュ大統領と連邦議会の理解を得て、予算額を順調に伸ばしてきている。しかし、同大統領が37年ぶりに大幅改正した「2001年初等中等教育改正法 (No Child Left Behind Act)」は、連邦資金の交付要件を拡大し、州に多大な義務を課したため、州の権限に対する連邦政府の不当介入であるとしてユタ州、コネチカット州などの対立関係が生じた。文化・教育に関する連邦政府の影響力が強化されるなか、LSTAは2009年に歳出予算化の再承認の年を迎える。

- (1) 1872年、アイオワ州最高裁判所のディロン判事は『自治体法人法』において、地方自治体は州の創造物であり、カウンティ政府は州から明示的に与えられた権限、明示的に与えられた権限に必然的に含まれる権限、又は地方政府の目的に照らして本質的な権限のみを有するとした。
- (2) 連邦巡回裁判所は、メリウェザー対ギャレット事件において「地方自治体は、地方行政をより一層都合よく運営するために、州が作り出した手段にすぎない。その諸権限は州議会が譲渡するもので、しかもそれらの権限は任意に拡大、縮小することが可能で、すべて取り上げることさえできる。」と判示した。(Meriwether v. Garrett, 102 U.S. 472, 26 L.Ed. 197 (1880))

- (3) ミシガン州法典第397.501条～第397.527条。現行法は1977年改正 (第397.551条～第397.576条)。
- (4) 同上第397.31条～第397.40条
- (5) 州の低位機関とは、カウンティのことをいう。
- (6) モンタナ州憲法第10章第1条、ノースカロライナ州憲法第9章第1条、ロードアイランド州憲法第12章第1条
- (7) G.F. "Refarenda roundup 2006". American libraries. 2006, 37(11), p.17-25.
- (8) ミズーリ州改正法典第182.010条
- (9) 同上第182.015条
- (10) 同上第182.050条
- (11) 同上第182.170条
- (12) ミシガン州法典第397.302条
- (13) ミズーリ州改正法典第182.900条
- (14) サウスカロライナ州法典第60章第60-1-10条～第60-1-40条
- (15) ミズーリ州改正法典第181.060条
- (16) 2003年博物館図書館サービス法第206条 (20 U.S.C §9141 (2003)) .
- (17) 同上第205条 (20USC§9134)
- (18) 同上第205条 (20USC§9134(f))

Ref:

Ladenson, Alex. アメリカ図書館法. 山本順一訳. 日本図書館協会, 1988, 204p.

小滝敏之. アメリカの地方自治. 第一法規, 2004, 362p.

宇賀克也. アメリカ行政法. 第2版, 弘文堂, 2000, 281p.

村上芳夫. アメリカにおける広域行政と政府間関係. 九州大学出版会, 1993, 279p.

平野美恵子. 2003年博物館図書館サービス法. 外国の立法. 2004, (221), p.87-96.

土屋恵司. 2001年初等中等教育改正法 (NCLB法) の施行状況と問題点. 外国の立法. 2006, (227), p.129-136.

自治体国際化協会編. 米国の公共図書館. 1995., (CLAIR REPORT, No.101) .

Ward, Robert C. "State Library and local public library : a case study of legislative conflict within South Carolina from the principle / agent perspective". Public Library Quarterly. 2004, 23(1), p.43-60.

Bruce Kingma et al. The impact of Federal fundings on State Libraries Agencies : the LSCA to LSTA transition. U.S. National Commission on Libraries and Information Science. 2002, 14p., (StLA Data and Public Policy Questions Data, Working Paper 2) . <http://www.nclis.gov/statsurv/surveys/stla/reports/StLA.Policy.Paper2.2002.pdf>, (accessed 2007-02-01).

Holton, Barbara. et al. "Public Libraries in the United States : Fiscal Year 2005". National Center for Education Statistics, 2006, 48 p. <http://nces.ed.gov/pubs2007/2007300.pdf>, (accessed 2007-03-01).

Snyder, Thomas D. et al. "Digest of Education Statistics : 2005". National Center for Education Statistics. 2006, 676p. http://nces.ed.gov/programs/digest/d05/tables/dt05_414.asp?referer=list, (accessed 2007-03-01).

"Fast Facts : Library". National Center for Education Statistics. <http://nces.ed.gov/fastfacts/FAQTopics.asp?type=4>, (accessed 2007-02-02).