

古賀崇「Government speech としての図書館に関する一考察」
『第 51 回日本図書館情報学会研究大会発表要綱』, 日本図書館情報学会, 2003,
p. 141-144.

東京大学学術機関リポジトリ 掲載 URL : <http://hdl.handle.net/2261/56575>
備考 : このファイルは著者最終稿です。

Copyright © 2003, 2015- Takashi Koga. All Rights Reserved.

Government speech としての図書館に関する一考察

古賀 崇（東京大学大学院教育学研究科）

【抄録】アメリカ憲法学理論の中で「表現・思想の自由」に関し重要な概念となりつつある government speech は、政府による私人の表現への助成や、広報など政府自らの表現活動を視野に入れる。こうした government speech に専門職が介在する場合には、彼（女）らの「職責」が尊重されることが必要だと理解されている。アメリカの図書館に関しては、政府によるインターネット接続助成の条件としてフィルタリング・ソフト導入を義務付けた法律の合憲性が、government speech の枠組みの中で争われた。さらに、図書館員の「職責」をめぐっては、選書、レファレンスサービス、また「政府情報アクセス」が考慮すべき領域となり得る。

1. Government speech の概要と意義

本発表は、アメリカ憲法学理論の中で、修正第1条に基づく「表現・思想の自由」の考察をめぐってその重要性を増している government speech 論を通じて、図書館（もっぱら公立・学校図書館を想定する）の「知的自由の擁護」という行動原理の再考を試みる。

Government speech とは、政府が特定の価値・観点のもとで、「思想の自由市場」すなわち国民の自発的な思想形成やコミュニケーション過程に参入する場合の様々な形態を指す。Government speech ということばには、政府が「検閲主体」となることのみならず、私人の表現への助成を行うこと、また政府自ら広報・教育などの形で「表現」を行うことまでもが射程に入っている。具体的には、国旗・国歌の提示、公教育、公立施設の運営、学術・芸術・文化に対する支援、といった多くの局面が、government speech の名の下で扱われている。直接の表現にせよ私人への助成にせよ、政府には「思想の自由市場」における「市場の失敗」（商業的利害の氾濫など）を正すための役割がある一方で、政府の介入が「思想の自由市場」の機能を歪めるおそれもあり、この二面性を認識しつつ government speech をどう統制していくか、という問題関心が government speech 論には存在する。つまり、government speech という課題設定は、憲法学の中心的な考察対象である政府と個人との関係について、従来のように政府を単なる「検閲主体」と捉える場合よりも精緻な考察を可能にするものであると言える。

図書館をめぐっては、後述する通り、「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）」に関する「アメリカ図書館協会事件（以下 ALA 事件とする）」で government speech 論の図書館への適用可能性が論じられており、従来の判例および図書館界が

依拠してきた「パブリック・フォーラム」としての図書館の位置付けに再考を促す効果も生じている。さらに、本学会においても坂田(2002)が「憲法の下で特定の価値理念にコミットメントする図書館」として学校図書館、ひいては公立図書館を government speech と関連付けて論じている。こうした状況において、図書館を government speech の中に位置付けて論じる意義は大きいものとする。

2. Government speech の類型化

2.1 Government speech に関する判例と類型

Government speech として論じられている判例としては、学校図書館蔵書の除去をめぐる Pico 事件 (457 U.S. 853 (1982))、政府補助金を受けた医師の中絶カウンセリング禁止が正当化された Rust 事件 (500 U.S. 173 (1991))、公共放送での編集権が正当化された Forbes 事件 (523 U.S. 666 (1998))、政府基金による芸術助成プログラムの選考基準が正当化された Finley 事件 (524 U.S. 569 (1998))、政府の法律扶助プログラムにおいて既存の政策の正当性を争うことを禁じる規定が違憲とされた Velazquez 事件 (531 U.S. 533 (2001)) などがある。これらは ALA 事件における議論でも参照されている。

蟻川(2003)はこれらの判例を踏まえ、次頁の表1のような government speech の類型化を行っている。これによれば、government speech は(I) 政府が私人の表現を規制・助成する場合と、(II) 政府自ら「表現」を行う場合に大きく分けられる。これらはさらに、「専門職」の介在の有無をめぐって、次の通りに細分化される。

(I-1) 政府が私人の表現を規制する場合

(I-2) 政府が専門職を介さずに私人の表現を助成する場合

(I) 検閲者としての政府	私人の表現を規制する場合		政府は Viewpoint-neutrality を要請される。	(I-1)
	私人の表現を助成する場合	専門職を介さない場合	政府は Viewpoint-neutrality を要請される。	(I-2)
		専門職を介する場合	専門職は Viewpoint-neutrality を要請されない。政府は専門職の職責を尊重しなければならない。	(I-3)
(II) 表現者としての政府	専門職を「道具」として表現する場合		政府は Viewpoint-neutrality を要請されないが、専門職の職責を尊重しなければならない。	(II-1)
	自ら表現し、または私人を「道具」として表現する場合		政府は Viewpoint-neutrality を要請されない。	(II-2)

【表1】 Government speech の類型 (蟻川(2003), p. 93.の図に依拠しつつ古賀が再構成した。)

(I-3) 政府が専門職を介して私人の表現を助成する場合

(II-1) 政府が専門職を「道具」として表現する場合

(II-2) 政府自ら表現し、または私人を「道具」として表現する場合

これらのうち、(I-1)が典型的な「検閲者としての政府」、(II-2)が典型的な「表現者としての政府」という極として捉えられ、その間にいくつかの類型が存在すると理解できる。表1においては、(I-1)では政府が特定の価値判断によって規制を行うこと、とりわけ表現内容を規制することが厳しく戒められるが、そこから下に進むにつれ、専門職ないし政府が特定の価値に基づいて行動することがより許容される、ということになる。(II-2)は、政府による出版物・放送・ウェブサイト等を通じての広報活動や、“政府が、自らの活動の記録を公刊し、必要な政策課題を国民に提起した上で、政府としての目標を掲げ、世論を牽引していくこと” (蟻川(2003), p. 93.) が含まれるが、これと図書館との関係については後述する。

表1の類型では「専門職」の介在の有無が重要な要素となっているが、ここでの専門職とは“特殊な紀律・訓練 (discipline) を受けて修得した高度な専門知識・経験 (expertise) に基づく意見” (ibid., p. 95), 言い換えれば「職責」に立って業務を遂行する者と理解される。蟻川は(I-3)について、政府は一定の価値を振興・奨励するために助成プログラムの「基本方針」を定めることができるが、専門職にはその「職責」を完うするために「基本方針」を「解釈」する自律的権能が付与されるべきである、と説明している。一方、蟻川は(II-1)

について、「基本方針」の段階で当該専門職は政府の名において表現すると定められており、専門職の基本的な「職責」が妨げられない限りでは政府としての価値が前面に出ることが許される、としている。もともと(I-3)と(II-1)との違いはこの説明でも不明確だが、公教育など国民共通の価値の育成が求められる領域では(II-1)が適用される余地が大きい、と言えるかもしれない。先に掲げた判例は、助成プログラムの「基本方針」の正当性とその「解釈」の自律性をめぐる争いと見られることもできる。

2.2 パブリック・フォーラム論との関係

アメリカ憲法学では従来、私人の表現行為に対する政府の規制が厳しく戒められる「場」を「パブリック・フォーラム」とし、この概念の下で「表現の自由」に関する分析枠組みが構築されてきた。詳細は川崎(2002)・前田(2001, 2002)らの先行研究に委ねるが、前田ならびに蟻川(2003)が明らかにしている通り、アメリカでは1990年代に入り判例・学説ともにパブリック・フォーラム論の転換が訪れている。つまり、従来は“表現活動を行おうとする私人の[]公共の場所に対するアクセス保障の問題”という扱いだっただパブリック・フォーラム論が、近年は“私人の多様な表現活動を奨励し活発化させる”目的での、場所の提供や金銭的給付などを含めた政府助成をめぐる問題として捉え直されつつある (蟻川(2003), p. 97-98. 原文での強調は傍点)。蟻川はこうしたパブリック・フォーラム論は(I-2)と同定できる、と論じている。つまり、政府助成に対し専門職による価値判断の介在がない以上、政府による恣意的な選別を

避けるためには、助成対象の表現への規制については(I-1)と同様に厳しく戒められる、としている。

3. Government speech としての図書館

3.1 パブリック・フォーラム論の位置付けと ALA 事件をめぐる

ALA 事件までは、アメリカでは判例で公立図書館のパブリック・フォーラム性が認定され、ALA も判例に適合する形で『図書館の権利宣言』などの改訂を行ってきた。しかし、判例をみると公立図書館のパブリック・フォーラム性が認定されたのは集会室の利用（オックスフォード公立図書館事件, 883 F. 2d 32 (1989)）および図書館への入館とその利用（モリスタウン公立図書館事件, 958 F. 2d 1242 (1992)）という局面に限定されている。こうした局面では、利用者の行動に対して専門職たる図書館員の価値判断が介入することが認められず、この点で上記 government speech の 5 種類のうち(I-2)に相当すると考えられる。

ALA 事件では、CIPA の規定において、インターネット上のわいせつな表現に対する子どものアクセスを防ぐために、全米の公立・学校図書館が連邦政府からインターネット接続のための助成を受ける条件として、館内すべてのインターネット端末にフィルタリング・ソフトを導入することを義務付けた、という点の正当性が争われた（ただし裁判では公立図書館に関する事項のみが扱われた）。この中で、公立図書館におけるインターネット接続サービスがパブリック・フォーラムの開設に当たるか、また CIPA による助成の制約は government speech として正当化できるか、が論点となった。連邦地裁判決（201 F. Supp. 2d 401(2002)）では、公立図書館でのインターネット接続は選書のような「編集」作業とは異なり図書館員による選別が働かず、パブリック・フォーラムに該当すると判断した上で、CIPA による助成の制約はインターネットでの表現内容に立ち入って規制を加えるため違憲である、と判示された。こうした見方もまた government speech の(I-2)類型に相当すると言える。これに対し、2003 年 6 月 23 日に出された連邦最高裁判決（123 S. Ct. 2297）の相対多数意見（判事 9 人中 4 人が参加）では、公立図書館におけるインターネットのフィルタリングを選書と同等とみなし、パブリック・フォーラム論の適用を退けた。その上で、CIPA による助成の制約は政府の利益（子どものわいせ

つ表現アクセスからの保護）を達成するために必要かつ適切であるとし CIPA を合憲と判示した。

報告者はこの相対多数意見の論旨を、図書館における「知的自由の擁護」への理解を欠いている点、およびフィルタリング・ソフトの技術的限界や代替手段を考慮に入れていない点で不適切と考えるが、ここでは専門職の「職責」をめぐる議論に絞って批判を加えたい。相対多数意見では、政府批判の言論を行うという理由で弁護士への助成を行わないのは、弁護士という専門職の「職責」に反すると判示した Velazquez 事件に言及し、“本件はこれとは異なり、図書館の役割が政府と対立することはない”と論じた。だが、図書館ならびに専門職としての図書館員が「職責」として拠って立つ「知的自由の擁護」は、本質的に政府批判の言論・表現をも促すものである。それゆえ、図書館におけるインターネット接続の促進を「私人の表現活動の促進」として重要だと捉え、CIPA によるフィルタリングの強制が「知的自由の擁護」という図書館員の「職責」と相容れないと考えれば、CIPA は正当化できないと言わざるを得ない。また、図書館にフィルタリング・ソフトを導入すべきかの議論は措くとしても、連邦地裁判決の通り公立図書館におけるインターネット接続サービスについては選書のアナロジーは当てはまりにくく、government speech の類型としては(I-2)がふさわしいと考えられる。

なお、公立図書館においては、選書やレファレンスサービスなど、図書館員の価値判断が働く局面においても、それはあくまで専門職としての「職責」に基づくものである。とりわけ「知的自由の擁護」を考えれば、政府の意図とは切り離れた形で図書館員の「職責」が機能することが必要とされる。それゆえ、公立図書館のこうした業務は(I-3)として位置付けることが適切だと考える。

学校図書館については(I-3)(II-1)のどちらに該当するか微妙だが、公教育の「子どもの社会化のために教え込む価値」を認めつつも、学校図書館における教育方法の目的を「子どもが主体的に多様な思想に触れた上で、自分の考えを練り上げるトレーニングを積むこと」と考えるならば、「多様な思想」が学校図書館に流通できるような形で、学校図書館員による「知的自由の擁護」を取り込んだ「職責」を尊重すべきであろう。

3.2 「政府情報アクセス」との関係

Government speech に関連してもうひとつ扱

うべき問題は、図書館における「政府情報アクセス」をどう考えるか、という点である。ALAの『図書館の権利宣言』解説文の第2項「電子情報、サービス、ネットワークへのアクセス」の中には“図書館は電子の形態で提供される政府情報へのアクセスを提供する義務を持つ。”という一文があり、この項目に関する「問答集」は“民主主義では、図書館は利用者に対して、自治への参加に必要な情報を提供するという特別の義務があ[る]”ゆえ、“電子形態でのみアクセスできるものへと急速に移行”している政府情報について、図書館は従来の冊子体のものと同様にアクセスを提供せねばならない、と解説している(『図書館の原則』p. 84, 93)。電子形態であろうと冊子体であろうと、こうした政府情報は、government speech 類型のうち(II-2)すなわち典型的な「表現者としての政府」に該当するが、図書館には政府情報アクセスの義務がある、と言う時に図書館員はどのような立場にあるのだろうか。報告者は、このとき図書館員は(II-2)あるいは(II-1)として単なる政府の代弁者にとどまるのではなく、「表現者としての政府」の歪みを正すために(I-3)として自律した価値判断を行う立場にあると考える。

民主主義体制のもとでは、政府は一定の価値を国民に伝え、国民から同意を得た上で業務を行うことが必要であるため、政府が「表現者」として活動することは不可欠である。しかし政府による国民の同意獲得過程が政府に有利な方向で操作される危険性も高いため、政府は自らの価値をできるだけ明らかにしつつ、その価値に対する国民か

らの検証・批判を促すことが求められる。3.1で述べた通り、図書館での「知的自由の擁護」はそうした側面も含むものであり、そこに図書館における政府情報アクセスの役割があると考えられる。ところが、電子上の政府情報提供が進むと、一見すると図書館を経由せずに国民が政府情報に直接アクセスできる状態になりそうである。しかし、政府情報が“電子形態でのみアクセスできるものへと急速に移行”している現状にあっては、サーチエンジンなどによって利用者が自分の求める政府情報を見つけ出すのは実際には困難であるばかりか、政府が「ポータルサイト」などの形で利用者をひきつけようとするあまり、“政府による国民の同意獲得過程が政府に有利な方向で操作される危険性”が一層増すおそれもある。それゆえ、インターネット環境下では政府情報アクセスをめぐる図書館員の「職責」が一層求められると言える。

おわりに

図書館と「表現・思想の自由」との関連においては、選書やレファレンスサービスなどによって何らかの価値判断が示される以上、政府ないし専門職による価値判断の問題を十分には考慮に入れていないパブリック・フォーラム論では限界があり、government speech の視点を取り入れた上での考察が有益だと考える。その中で、専門職としての図書館員の「職責」、とりわけ「知的自由の擁護」の側面を、政府からの不当な介入を退ける上でどれだけ実体化できるかが課題となるだろう。

【参考文献】

- 蟻川恒正(1997)「国家と文化」岩村正彦ほか編『現代国家と法(岩波講座・現代の法 1)』岩波書店, p. 191-224.
- 蟻川恒正(2003)「政府と言論」『ジュリスト』No. 1244, p. 91-100.
- 川崎良孝(2002)『図書館裁判を考える：アメリカ公立図書館の基本的性格』京都大学図書館情報学研究会.
- 阪口正二郎(2002)「芸術に対する国家の財政援助と表現の自由」『法律時報』Vol. 74, No. 1, p. 30-36.
- 坂田仰(2002)「教育法制と図書館：西洋近代を巡る相克」日本図書館情報学会研究委員会編『図書館を支える法制度(シリーズ・図書館情報学のフロンティア No. 2)』勉誠出版, p. 103-123.
- 前田稔(2001)「パブリック・フォーラムと公立図書館」川崎良孝編著『図書館・図書館研究を考える：知的自由・歴史・アメリカ』京都大学図書館情報学研究会, p. 189-266.
- 前田稔(2002)「学校図書館のパブリック・フォーラム性：所在地指向とサービス指向の分離」憲法理論研究会編『法の支配の現代的課題』敬文堂, p. 93-105.
- 『図書館の原則 改訂版：図書館における知的自由マニュアル(第6版)』アメリカ図書館協会知的自由部編纂, 川崎良孝ほか訳, 日本図書館協会, 2003.