

図書館の公的供給：その理論的根拠

大場博幸

(抄録) 図書館が公的供給される根拠について論じる。まず、住民の支持を公的供給の根拠とするのは不適切だとして、規範的な観点の必要性を示した。次に三つの規範的分析の方法を比較・検討して、経済学アプローチが適切であると判断した。続いて、経済学規範である「市場の失敗」または「再分配」の分析を行った。公共財、規模の経済、不完全情報などのケースを検討した結果、正の外部性のみが正当性の論拠となることがわかった。最後に、憲法または公共性からのアプローチを採りあげた。憲法にコミットしても図書館の公的根拠になりえないこと、公共性概念は正の外部性に含まれることを示した。

目次

1. はじめに：複数の「図書館の目的」
 2. アプローチ方法とその正当性
 - 2.1. 規範かそれとも住民の合意か
 - 2.2. 経済学アプローチと他のアプローチ
 3. 経済学アプローチ
 - 3.1. 市場の失敗
 - 3.2. 公共財
 - 3.3. 規模の経済性と不完全情報
 - 3.4. 外部性
 - 3.5. 再分配
 4. 図書館法、憲法または公共性
 - 4.1. 図書館法
 - 4.2. 知る自由の保障
 - 4.3. 憲法アプローチの問題点
 - 4.4. 公共性
 5. 結論
- 参考文献

1. はじめに：複数の「図書館の目的」

公共図書館はなぜ公的に供給または助成されるのだろうか。裏返して言えば、政府または地方自治体が、図書館を通じて政策的に実現しなければならない目的とは何か。本稿は、規範的な立場から、この疑問を解き明かすことを試みる。

なぜ図書館の公的供給の根拠が明らかにされる必要があるのだろうか。なぜ現状のままではいけないのか。

現代的な公共図書館は、19世紀半ばの英米で成人教育を目的として設置されている

(Williams 1988)。通俗教育，継続教育，社会教育，生涯学習などどのような語彙で表現されようとも，図書館を公的供給するそもその目的は，学校外における教育機会の提供または保障である。「社会教育法」が「図書館法」の上位にあるように，日本においても教育目的は今なお正当な目的である。

しかしながら，そこで言われる「教育」の内実は明らかではない。「図書館法」は“教養，調査研究，レクリエーション等”（第2条）という三つの目的を列挙している。けれども教養のための資源配分と調査研究のための資源配分は必ずしも一致しない可能性がある。前者は一般書籍の充実を，後者はデータベースやレファレンスサービスの充実などを求める。一方で，レクリエーションは教育目的に該当しないように見える。

さらにまた，20世紀半ば以降，公共図書館の目的に教育とは異なる別の事柄が加えられてきた。日本図書館協会が発行する『公立図書館の任務と目標』（1989）では，「知る自由の保障」という役割が新たに加わっている。曰く“住民は，あらゆる表現の記録（資料）に接する権利を有しており，この住民の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”（p.24）。図書館には，教育目的とは別の目的もあるというのである。

こうした複数の目的の並立は，限られた資源の配分を歪め，それぞれの目的に対応したサービスの供給を過少なにし，結局はすべての目的の達成を阻害してしまう可能性がある。当たり前のことだが，公共図書館も予算と人員において限界を持つ。そのため，複数の目的の間で資源配分上の優先順位を争うことになる。例えば，研究や調査に必要な統計書や政府報告書を購入するか，娯楽のための小説を購入するかでトレードオフが発生する。目的によって，資料を評価する人材も異なってくるだろう。さらに，「知る自由」を保障するためとして，あらゆる記録物に接する機会を実際に提供するとすれば，かなりの予算や労働力を割かなければならなくなるだろう。

適切な資源配分を行うには，諸目的間の重要度を認識し，場合によっては不適切な目的を排除することが必要である。諸目的間の序列は，特定目的への重点的資源配分を促し，図書館サービスを合理的なものにする。それでは，いったいどのような基準で諸目的を評価したらよいのだろうか。

本研究は，規範的なアプローチを採用することで，公共図書館の諸目的の重要度を評価することを試みる。規範的なアプローチというのは，公的資金の使用を正当化する基準を満たしているかどうかを判断するものである。この基準を満たさない目的は，税金を使用するには適切ではないと判定される。

これは，実際の公共図書館の役割を理解する一ステップである。図書館の正当な目的について詳細で包括的な解答を得るには，図書館が行う諸サービスの成果について量的に把握することが避けられない。しかしながら，そのような量的な検証はこの短い論考においては作業が過大となる。ここではそれを今後の課題とし，その前段階である規範的な立場からの検討に関心を集中して，図書館の適正な目的について見直しをつける。

構成は次のとおりである。第2章で，採用した分析方法と概念について論じる。そこでは，規範的アプローチを採用する理由，特に経済学的アプローチが説得力を持つ理由を示す。第3章では，経済学の規範理論を用いて，図書館の公的供給の根拠について論じる。そこでは，政府の介入が期待される四つの「市場の失敗」のケースと「再分配」のケースのうち，公共図書館サービスがどれに対応しているかを論じる。第4章では，図書館関係者の間で広く見

られる規範分析である、憲法と公共性からのアプローチについて検討する。ここでは、第3章の結果との整合性、さらには法解釈の妥当性を検討した。特に問題としたのは、「知る自由の保障」という概念である。第5章では得られた知見をまとめ、結論を述べる。

2. アプローチ方法とその正当性

図書館の諸目的の公的供給に対する適性を理解するには、公的資金の使用に関する普遍的な規範と照らし合わせればよい。これに対し、規範的なアプローチのみが正当ではないという反論や、規範は一つに限られていないという反論がありうる。規範を根拠とすることに対する反論として、住民の合意を根拠にすることもできる。また、公共政策の規範はおおまかに三つあり、どれを採用すればもっとも説得力があるのかという問題もある。この章ではこの二つの点について議論する。次の2.1.節では、住民の合意という理由づけが不十分であり、規範的アプローチが適切である理由を述べる。さらに、次々節2.2.節で、規範的アプローチを、経済学、憲法、公共性概念、の三つアプローチに大別し、経済学を優位な方法として採用する理由を述べる。

2.1. 規範かそれとも住民の合意か

なぜ規範的な説明が適切なのだろうか。自治体が図書館を持つ理由を、単なる住民の支持に求めてはいけなのだろうか。その答えは、政府や自治体の活動は制限されるべきだといふごく一般的な議論から導き出すことができる。

公的供給の根拠を論じる方法としては、「実態からのアプローチ」もありうる。実態からのアプローチとしては、公共図書館の成立過程を調べる歴史的な説明方法が代表的だろう。あるいは、後に述べる経済学アプローチにおいても、公共選択学派が採用するような、政策が形成されるメカニズムを重視する議論もこれに含めることができる¹。

分析者が実際にそう意識しているかどうかは別として、実態からのアプローチにおいて示唆されているのは、図書館を公的供給する究極的な根拠は「政治過程の結果である」というものである。すなわち、それは「ある事業やサービスが公的に供給されるかどうかにか客観的な基準はない。公的供給を決めるのは、政治的に影響力を持つアクターの支持である」という立場となる。

経済学における地方公共財という観点も同様である。地方公共財は、文字通り地域共同体で持つ公共財のことだが、3.2.節で述べる「市場の失敗」における純粹公共財のように、非排除性や非競争性で条件づけられるものではない。重要な条件は、公的供給に対する共同体住民の支持である。その合意に不満がある者は、「足による投票」すなわち住む自治体の移動によって地方公共財に賛否を表明できるとする (Tiebout 1956)。

こうした考えが暗に示唆していることは、民主制度下の政策の正当性は、有権者の支持次第ということである。彼らの支持が政治家・利益団体・官僚らによって歪められるならば、

¹ 公共選択学派の始祖 Buchanan は、クラブ財という概念を提出している (Buchanan 1965)。クラブ財とは、個人で購入するには高価すぎるが、会員を募って共同購入することによって安価に利用できる財のことである。公共図書館登場以前に米国に存在したソーシャル・ライブラリーはクラブ財の典型である。しかし、クラブ財の多くは民間で供給されるのだから、この概念は公的供給の基準を提供するものではない。

正しく住民の意志が反映されるよう矯正されなければならない。しかし、そのような歪みが存在せず、有権者の支持が確固としているならば、彼らの選択についてこれ以上の説明を求める必要はない。以上のようなところまで踏み込んで述べられることは稀であるが、実態からのアプローチは暗にこのような了解を含んでいる。

この立場を図書館に当てはめるならば、公的供給の根拠は図書館サービスに対する支持に還元される。それは、住民が税金をそのために支払うことを厭わないからこそ、公共図書館は存続できると考える。したがって、より多くの支持が得られるよう、利用者数の拡大を目指し、かつ満足度を高めなければならない。加えて広報活動やマーケティングに力を入れなければならない。さらには、出版社や著作権者らが世間に向けて公共図書館批判を展開しないよう、彼らステークホルダーとの良好な関係を維持しなければならない。

しかしながら、共同体の成員の多くから支持が得られるならば、公的機関はどんな財やサービスであれ供給が可能である、という考えは、法学または経済学の基本的な規範において正しくない。政府の活動は憲法によって制限されている。多数決による意思決定を無制限に認めれば、少数者の人権が侵害される可能性があるためである。憲法のそもそもの役割は、政府の私的領域への介入を限界づけることであった。

これに加えて、社会全体の福祉を高めるために、政府による経済活動はできるだけ制限されるべきだという経済学の説も有力である。特殊な状況を除いて、政府による経済への介入は効率を低め、社会全体の資源の総量を少なくする。一般に、福祉を高めるために政府は市場介入することがあるが、多くの場合官僚的で非効率な公的ビジネスは、その意図とは裏腹に社会全体の生産力を低め、資源配分を歪める結果に陥る。民間で供給可能なものは市場に任せ、民間による市場が成立しない領域に政府の役割を限ったほうが、社会の厚生に貢献するとされているのである。

法学または経済学の規範は、たとえ住民の支持を得ていても、正当化できない公的供給がある、という認識を示している。すなわち、住民の支持があろうとなかろうと、公的活動の領域として適正なものそうでないものがある。住民の支持は公的供給の理由とならないのである。

加えて、支持重視の姿勢が周囲の目を誤解させる危険もある。住民の支持に存在理由を求めることは、レント・シーキングであるかのように見えるかもしれない。公的機関の存続は住民の支持次第であるという認識は、住民受けは良いけれども規範的に不適切である財やサービスを供給するよう、公的機関を導くインセンティブがある。そうしたサービスによって機関の維持や拡大を目指すのは、利害関係者の利益確保または自己維持を目的とした公共事業の乗っ取りであり、公的供給に値しない。こうした批判を避けるためにも、正しい規範に基づいた根拠付けが避けられないのである。

2.2. 経済学アプローチと他のアプローチ

それでは規範的アプローチとはどのようなものだろうか。それは一つではなく、三つある。本稿では、このうち経済学アプローチに汎用性があり、今後の展開を期待できる方法だと考える。したがってそれと他の二つとの重点の置き方は対等ではない。この節ではその理由を述べる。

公共政策の規範を研究する佐野巨によれば、規範理論は大別して三種あるという（佐野

2010)。自由主義的アプローチ、功利主義アプローチ、本質主義的アプローチの三つである。経済学は、このうち功利主義アプローチに大別される規範を提供する。功利主義は政治哲学の入門書において、冒頭に置かれてしばしば批判されている思想である²。その最大のメリットは、特定の価値を絶対視せず、全体の効用の中に諸政策において、それらの間の比較可能性を開くという点にある。理論的には、かけがえのない人間の命であっても、何か別のモノとのパターンの対象となる。この点に対する批判もあるが、事故などで発生した賠償金の算定における人命の金銭換算や、また災害時におけるトリアージなどで、現実採用されている発想である。

また功利主義は、政策の動機ではなく帰結を重視する。いくら良い意図から企画されても、好ましい結果をもたらさなければ、悪い政策であると判断される。よく例に挙げられる例が家賃規制であり、低所得者の保護という政策立案者の意図は、賃貸住宅の供給過少という結果に相殺されてしまうとされる。

この比較可能性と帰結主義という点において、公共機関が採用する規範として功利主義には有用性があり、現在でも強い支持がある³。確かに、批判者が言うように、個人の幸福を客観的にどう比較計量するかという問題は克服されていない。けれども、第一章で述べたように、本稿では図書館がもたらす効用の計量までは企図していない。本稿では、今後の研究のために、規範的アプローチによって可能となる限りでの概念整理ができれば十分な達成であると考えている。この目的の限りで、計量の問題に深入りせず、検証可能性を今後の研究に残しておくことができる。

さて、他の規範理論として、自由主義的アプローチと本質主義的アプローチの二つがあった。図書館関係者内部での主流の説明方法は、法律や憲法に根拠を求めるものである。それは自由主義的アプローチに該当する。その中でも、基本的人権に基づいて個人的自由への政府介入を制限するタイプのもは古典的自由主義に、社会権に基づいて社会的弱者に実質的な自由を付与するよう政府に促すタイプのもは現代的自由主義に分類される（佐野 2010）。前者は現在で言う「リバタリアン」、後者は「リベラル」にラベリングできる。前者の古典的自由主義は、政府活動を制限することが主であり、図書館の公的供給をもたらさない。図書館と関連するのは、後者の現代的自由主義である。「知る自由」または「知る権利」の保障のために公共図書館が必要だという議論がそれに該当する。

もう一つの本質主義的アプローチは、政治的に優先すべき価値があるという思想にもとづく。例えばそれは、商業主義やそれにうまく対抗できない自由主義に対して、政治参加や共同体内部の倫理の優位を訴える。これにはアリストテレスの哲学からコミュニタリアニズムまでが含まれる。図書館関係者による本質主義的アプローチとしては、市民的価値の育成や、商業主義への対抗などを挙げる議論が該当する。これらは、憲法を根拠とする自由主義的アプローチと併用されて展開されることが多い。しかしながら、図書館が優先すべきものとして価値序列を混入させているという点で、これは本来の意味で自由主義的でない。「公共性」概念を用いる議論のいくつかにはこのような傾向が見られる。特定の価値を優先するところは、ある意味パターンリスティックである。

自由主義的アプローチおよび本質主義的アプローチから展開される図書館の役割論は、そ

²例えば、Kymlicka (2001), Sandel (2009), 小川 (2010) がある。

³支持者として Goodin (1995), 安藤 (2007) が挙げられる。

れぞれが説得力を持っていることは否定できない。しかしながら、両者二つに共通する問題は、複数ある「図書館の目的」間の比較考量を可能にする概念ツールが用意されていないことである。例えば、成人に対する学習機会が開かれているべきだという主張は正しい。しかし、投入できる資源が限られている中で、それと貧困家庭に生まれた児童との学習機会との間で資源配分が争われた場合はどうだろうか。このとき、どちらも重要と述べるだけでは済まされない。しかしながら、この二つのアプローチは、個別の目的を正当化する根拠を与えるかもしれないが、優先順位の決定や、政策意図を実現するための数ある手段や方法のうちでどれが効果的かを決定しなければならない局面において、判断の基準や分析の道具を提供できていない。比較に対して開かれていないのである。

こうした問題は経済学アプローチを採ることで克服できる。自由主義的または本質主義的な図書館論を、経済学規範に当てはめて分析することは可能である。例えば、「知る自由」の保障は、社会的弱者が諸情報源にアクセスできるよう意図した、政府による再分配政策であると経済学的に解釈できる。さらに「公共性」に関する議論に見られる、商業主義的な出版物とは別の、共同体の良き統治または人格陶冶を促進する資料へのアクセス機会を提供するという方向性は、経済学アプローチでいう「正の外部性」の一種であると解釈できる。こうした整理をすることで、図書館の諸目的について今後の比較可能性が開かれるのである。

以上のような理由で、本稿では経済学アプローチを重視する。したがって、憲法を根拠におく現代的自由主義アプローチと、公共性を重視する本質主義的アプローチについては、経済学的な規範分析を経た視点から評価する。

3. 経済学アプローチ

3.1. 市場の失敗

2.1. 節で述べたように、規範理論は政府にはすべきでないことがあることを示していた。経済学分野では、財やサービスの供給は民間部門に任せるべきだというのが基本合意としてある。市場に任せの方が効率的な資源配分が達成されるからである。効率的な資源配分はより多くの財とサービスの供給を可能にし、社会全体の厚生を高めるとされる。図書館サービスの供給も、民間で可能であるならばそうした方がよいということになる。

しかしながら、市場が効率的に機能しないケースもある。「市場の失敗」である。市場の失敗とは、市場の価格調整メカニズムがうまく機能しないために、各々の経済主体の満足が適正な水準に達しない状態を意味する。その原因として、主に次のものが挙げられる。①提供されるべき財が公共財である場合、②外部効果が生じている場合、③不完全情報あるいは情報の非対称性のために取引が成立しない場合、④規模の経済性がある場合、この四つである。このようなケースでは、対象となる産業を規制したり、公的にその財やサービスを供給したりする、政府の介入が求められる。

市場が失敗しておらず効率的に機能していたとしても、政府が対応すべき特殊なケースがある。不平等の是正である。不平等を是正すべき理由は、2.2. 節で述べた現代的自由主義から来るもので、社会的弱者の自由を促進するためである。このための政府による平等化政策を「再分配政策」という。再分配政策は、市場の失敗への政府介入が目指す効率の改善と、トレードオフの関係にあるとしばしば指摘される。

それでは、公共図書館の目的あるいはサービスが対応しているのは、「市場の失敗」のう

ちどれなのか、または「再分配」なのか。それともどれでもないのか。この章ではこれについて検討したい。

このような規範を適用する試みには既に多くの蓄積がある。1970年代以降、Gell (1979)、Braverman (1982)、White (1983)、小泉・柳 (1983)、Savolainen (1991)、山崎 (1991)、糸賀 (1999)、山重 (2001) らが、料金徴収をめぐる議論の中で経済学的規範を参照してきた。また、塩崎 (2003) が、課金とは別の文脈で、ステークホルダーの支持を得るための説得戦略として採用している。彼らの議論については適宜参考する。

結論を先に記すならば、図書館サービスが対応しているのは「正の外部性」に対してである。図書館サービスは明らかに公共財の定義を満たさない。規模の経済性のために政府介入が必要であるとか、不完全情報のために同様のサービス市場が成立しないとも言えない。市場の失敗とは別に、再分配目的が掲げられることもある。しかし、公共図書館が再分配機関として機能していないことは、20世紀半ばから繰り返し指摘されてきたことである。けれども、図書館は「正の外部性」には対応する。それでもなお、その外部性を埋める最も効果の高いサービスがいったい何かをめぐる、議論の余地は残る。

なお、図書館サービスが対応する領域があきらかになったとしても、必ずしもそれは現在の公共図書館という形での供給をすぐさま支持するものではない。結果は、あくまで公的介入または公的供給の正当性を付与する以上のものではない。公共図書館の地位を確固たるものにするには、目的を達成する上で費用対効果の最も高い方法が図書館という方式だと証明されることが必要である。

3.2. 公共財

公共財とは、非排除性と非競合性の二つの性質を持つ財のことである。非排除性というのは、対価を支払わない人をその使用から排除することが一般に困難であるという特徴である。非競合性とは、同一の財を同時に多くの人々が消費できるという特徴である。国防、治安維持、公園や街灯の明かりなどがこれに当てはまる。このような財は民間によっては十分供給されないことが多い。

この条件に従えば、図書館が実際行っている「資料の一時的な占有を提供するサービス」は公共財ではない。レファレンスに代表されるカウンターサービスも同様である。対価の徴収は容易であり、資料の占有やカウンター職員の対応が不特定多数の人物と同時に行為されることはないからである。個々の書籍が公共財でないように、諸資料の占有機会を提供する図書館サービスも公共財ではないといえる。

上とは異なった対象に公共財分析を適用する議論もある。サービスではなく、図書館のシンボリックな価値を対象とするのである。

例えば、塩崎 (2003) は、図書館コレクションにおいて非排除性と非競合性が成り立つとしている。利用という次元ではなく、まとまった蔵書という次元に公共財の性質が存するというのである。だがこれは、自分では利用しない、近隣に存在するレンタルビデオ店を公共財だというのに等しい。まったく同じ論理は、スーパーマーケットに入店して何も買わずに陳列された商品を眺めて出るといった権利に対しても当てはまる。なるほど商店の陳列棚の「豊かさ」を感じさせる快さは、公共財だと言えなくもない。だが、このような財の見方は、商品が供給されるそもそもの理由から逸れている。

条件に従えば、やはり公共図書館は公共財ではない⁴。入館者が識別可能であるため、非排除性を満たさないからである。定義上、図書館のように、公共財の二つの条件のうちどちらかしか満たさないものは、「準公共財」と呼ばれる。しかしながら、準公共財であることは公的供給の根拠を提供しない。映画館は、図書館と同様に非排除性を満たさないが、映画の鑑賞において非競合性を持つ準公共財である。しかし、一般に映画館は税金で建設されたり、運営されたりしない。したがって、準公共財であることは公的供給の理由とならない。

図書館が準公共財であることを指摘しながら、別の理由を付加する議論に Gell (1979) がある。山重 (2001) のように、図書館やサービスそのものではなく、それがもたらす効果を公共財とする議論もある。Braverman (1982) は、経済学分析を拒絶し、歴史的な経緯から図書館は公共財だという。これら三者の論理を突き詰めると、正の外部性または再分配政策という理由を使って、図書館の公的供給を正当化する議論だと解釈できる。したがって、彼らは公共財とは異なった論拠に依拠しているのである。

3.3. 規模の経済性と不完全情報

公共図書館サービスは、公共財ではないもの、すなわち「私的な財」を公的に提供するサービスであることが確認できた。では、公共図書館は、市場の失敗の他の二つの領域「規模の経済性」または「不完全情報」に対応するものなのだろうか。

この二つの領域においても、図書館は市場の失敗への対応とならない。

まず規模の経済性について検討しよう。図書館が行っているサービス分野が、独占を認めた方が効率的なサービスであるかどうかの問題である。電力や水道など、初期投資には莫大な費用がかかるものの、その後の平均費用が逡減する財がその典型である。これらに関しては、独占的な供給を認める代わりに公的な管理を認めた方が効率がよいとされる。

図書館の行う「資料の一時的な占有を提供するサービス」はこれに当てはらえない⁵。そもそも書籍市場が成立していることをもってこれを否定できるだろう。多品種少量生産の出版産業が費用逡減的でないのは言うまでもない。またそうした商品をレンタルする業態も小規模な段階から始めることができる。これらから類推すると、図書館サービスに規模の経済性は無いと判断できる。

次に、不完全情報のある財なのかどうかを検討しよう。それは、民間による供給に任せると、商品についての情報が十分与えられていないために、取引の当事者が疑心暗鬼となり、市場が成立しないような財である。主に、学歴におけるシグナリング効果、生命保険などが例に挙げられる。

やはりこれは図書館サービスには当てはまらない。規模の経済性における指摘と同じように、新刊書籍市場が十分発達していることをもって否定できる。古書市場も機能していないとは言えない。公共図書館普及以前には貸本屋も成立していた。これらの事実から類推すれば、図書館が行っているサービスは、公的供給されなくとも民間で供給されうるし、実際されている。

⁴同様に小泉・柳(1983)、White (1983) らが図書館は公共財でないとしている。

⁵塩崎 (2003) は公共図書館を費用逡減的な業態としているが、この判定には疑問がある。ならば、音楽ソフトや映像ソフトのレンタルサービス、公共図書館が無いと仮定した場合の貸本屋も同様に費用逡減的であろう。これらは、公的に支援を受けずに一応ビジネスを成立させている。

このように図書館サービスが対応している領域の市場は成立している。しかしながら、そうした市場は特定の種類の出版物に偏り、需要は少ないが価値の高い少数の出版物が潤沢に提供されなくなるという懸念もあるかもしれない。

けれども、そうした少数の出版物でもあっても、新刊または古書として受給に見合った市場が成立するはずである。これに対する、その供給量が十分ではない、または価格が十分安価ではないという反論は、不完全情報とは別の問題を遡上にのせていることからくるものである。それは、資料一般ではなく、個別の資料がもたらす効果に焦点があることを示している。この問題は、次節で採りあげる外部性や、さらにその次の再分配で採りあげることが適切である。

敢えてだが、不完全情報による図書館サービスの正当化を可能にするようにみえる議論を展開することもできる。それは、Stiglitz (2003) の保険市場についての論理を援用できる(邦訳 p.460-463)。民間保険会社が健康保険を販売しようとするのだが、購入者の健康状態を正しく把握することが困難なため、それに合わせた個別の価格設定はできないとする。その価格は、健康状態が良い人と悪い人それぞれのリスクを平均化したものとなる。平均化された価格は、健康状態の良い人にとっては高すぎ、悪い人にとっては安価であるため、前者は購入を控え、後者のみが購入することになる。結果として購入者内のリスクの平均値は高まり、保険会社は当初想定したリスク以上の保険金の支払をしなければならなくなる。したがって、保険会社は赤字となり、保険市場が失敗する。そこで、政府の規制、さらには国民に加入を強制する皆保険が求められることになる。

この論理を図書館に適用すると次のようになる。貧困、失業、地域的事情などを理由として、市場を通じて情報を得る機会を失うリスクを、人々は持っている。しかしながら、情報に対するリスク評価が個人間で均等ではないため、リスクをプールするサービスが民間では成り立たない。したがって、そのために図書館の公的供給が求められる、と。

上の議論は一見正当に見えるが、やはり不十分な点がある。保険のケースでは、保険という単一の商品のリスク評価が異なることが市場の失敗の原因であった。図書館のケースでは、同じようにすべての情報を単一のもののように扱っているが、これは正確ではない。病気や裁判に関する情報、一般教養、暇つぶしのための書籍、それぞれに接する機会を失うことを、均等なリスクとして考えるのは不適切だろう。情報の間には価値のヒエラルヒーがある。このとき、すべての情報を提供することが、公的なリスク対策として求められているのではない。市場で供給される出版物に偏りがあることへの批判について述べたのと同じように、ここでは価値の高い出版物に対するアクセス機会の喪失が問題なのである。したがって、公的にアクセス機会を供給すべき情報の「価値」とは何か、が問われなければならない。これは外部性の議論につながっている。

3.4. 外部性

外部性とは、取引に関与する者以外に与える便益または不利益が、市場取引に十分反映されていないというケースである。その領域では、社会全体がかかる費用に対して、財やサービスの供給が過剰または過少になる。そのために、そうした市場の外に現れる便益などを、公的規制などによって内部化すべきだというように議論が展開される。

一般に外部性は環境問題のような「負の外部性」で説明されることが多い。工業製品など

を生産する費用の中に、その過程で発生した環境汚染を浄化する費用を計上しておらず、その分が社会の負担になっているというものである。しかし、公共図書館が「負の外部性」に対応する施策でないことは明らかである。反対に、「正の外部性」という概念もある。社会的な便益が大きいながら、個人的な便益は大きくない財がある。供給を市場のみにまかせるならば、社会的に望ましい水準に比べて、それは過小に消費される。したがって、公的に供給することによって、適正な水準までその消費を促すことが求められる。

正の外部性を持つ財として代表的なものは、義務教育である。教育サービスは、競争的かつ排除可能であり、公共財の定義を満たさない。こうした私的財でありながら、学校などは公的に支援されるのが常態となっている。その理由は、最低限の読み書き算盤の能力をすべての国民が身に付けていることによって、社会全体のコミュニケーションや取引が円滑になるためである。その便益は私的なレベルにとどまらない。

同様の論理を「資料の一時的な占有を提供するサービス」にも当てはめることができる。書籍を読むことで、読者の人的資本が高まる。これは社会的に望ましいことであり、より多くの人が読書をした方がよい。しかし、市場による資料へのアクセス機会の供給量は十分ではない。したがって、なんらかの公的介入によって、読書量を増加させるべきである。このような論理の上で、公共図書館が採用される余地が開かれる。

教育を「価値財（メリット財）」という概念で説明することもあるが、それは「正の外部性」と同じことである。「価値財」とは、民間供給が可能だが、社会的に望ましい価値があるとして、政府が消費者の意向に関らず供給する財のことである（Musgrave and Musgrave 1989）。しかしながら、この概念を定義した Musgrave は、「社会的な望ましさ」の基準を設定していない。そのため、公共財以外の市場の失敗の分析かまたは再分配に根拠を求めざるをえない。結局、図書館サービスが価値財である（Savolainen 1991）というときも、教育が正の外部性の領域に位置付けられたのと同じ様に考えたほうが議論が整理しやすい。

以上のように、「市場の失敗」の分析において、正の外部性に公共図書館サービスの根拠を見出すことができる。

しかしながら、正の外部性は、公共図書館が行うすべてのサービスを正当化するものでも、あるいは図書館の方向性をめぐる対立する議論に決着をつけるものでもない。これについて以下に説明する。

第一の論点は、資源配分の対象や、提供される情報源の質または量についてである。正の外部性はどのようなケースでもっとも多く発生するものなのだろうか。個人の場合、質の高い書籍の読書においてなのか、質とは無関係にとにかく読書量の多さにおいてなのか。仮に後者が肯定できるならば、たとえレクリエーション目的でも、そうした読書サービスを公費で提供するのには合理性があることになる。

また、読者人数が限定的であったとしても彼らが社会への多大なる効果をもたらせばいいのだろうか。それととにかく多くの人を読者とすればいいのか。Berelson (1949) が提言したように社会的影響力の高い層を対象としたほうが多くの便益があるのか、それとも米国図書館協会または日本図書館協会が指向するように、対象を限らない幅広い利用者を見込んだサービスのほうが便益は大きいのか。

良い書籍と悪い書籍、影響力のある層に属する読者とそうでない読者、そしてそれぞれの

消費量。これらのどのような組み合わせが、費用対効果においてもっとも適切なのだろうか。これは要求論と価値論をめぐる伝統的な選書論と繋がっている。この議論を決着させるためには、その便益の差を量的に把握することが必要である。図書館サービスの正の外部性を認めても、なおサービスの方向性をめぐる議論の余地が残るのである。

第二の論点は、上と関連するが、成人を対象とすることについてである。高等教育には正の外部性が認められないという主張がある。高等教育のメリットは私的なものに留まり、波及効果が少ないというのである (Windham 1976)。したがって、公的供給が正当化できるのは初等・中等教育段階までということになる。同様の考えを持つ White (1983) は、子どもに対する図書館サービスならば認めることができるが、成人向けサービスの便益は個人的なものにとどまっているため、その公的供給は認められないとしている。

成人教育を高等教育と同一視すればそのような結論となるかもしれない。しかしながら、中等教育の質の改善は、先進国においてなお GDP を向上させる余地があることが指摘されている (Acemoglu 2001)。また、頭脳明晰な人物は少数しかおらず明晰でない者が大多数である社会と、平均は前者の社会より優れているが、最上位の優秀者が前者のそれほど優れていない社会とで比較すると、前者の社会の方が生産性は高いという議論もある (Rindermann and Thompson 2011)。おそらく、社会のエリート層の学習機会は子ども時代のみならず留まらなると予想されるため、そうした層に資源配分する意義は高いかもしれない。中等教育と社会的リーダーのそれぞれのケースで資源配分の方法は変わってくるものの、成人教育を目的としたサービスの公的供給にまったく合理性が無いとはいえないだろう。

第三の論点は、図書館がもたらすはずの教育効果の内実である。経済学の理解においては、教育は労働力としての質の向上をもたらすがゆえに社会全体の生産力を上昇させるものである⁶。一方、図書館サービスによる効果はそういったものに限らない。利用者は、良い労働力になるためではなく、良好な社会生活を送るために資料を利用するということもある。そうした場合、社会の効率の改善は、治安の良さや優れた統治という経路をへて間接的に実現されるものかもしれない。市民性の強調や、政治に関する情報を重視する「公共性」からの議論はそのようなニュアンスを有している。図書館利用における教育の効果は多義的で、この論点においても複数の方向性を見出すことができるのである。

以上のような未決の論点を残すとはいえ、現行の図書館サービスはおおまかに正の外部性に理由を見つけることができる⁷。もっとも、図書館が手段として最善かどうかという問題は残る。情報のアクセス機会を提供したり、さらには読むことの質を高めたりする上で、可能な方法は図書館に限らないからである。

また、費用対効果の問題もある。公共図書館が与える書籍市場等へのマイナスの便益が、図書館がもたらすプラスの便益を超える場合、政策的に何もしない方が良いといえる。逆に言えば、図書館サービスの便益が相対的に高いならば、たとえ書籍市場にマイナスの便益をもたらしても、それは公的供給されるべきだといえるのである。

⁶教育にはシグナリング効果もあるが、図書館とは無関係であるためここでは触れない。

⁷小泉・柳 (1983) と糸賀 (1999) は測定可能性が低いことを理由に、外部性への依拠に対して否定的である。しかし、ここに理由を見出さなければ、それこそ図書館の公的供給の理由は完全に消失する。

3.5. 再分配

政府が市場の失敗に対応する理由は、社会全体の効率性を高めるためであった。しかし、そのような理由付けとは異なり、政府は不平等を是正するために市場に介入すべきだという議論もある。それは再分配政策を求める。

再分配政策は、社会的弱者に所得移転を行い、社会全体の富の所有を、市場による分配に比べて平均化することを目的とする。代表的な政策として、累進課税制度や公的扶助制度が挙げられる。そのような政策が必要である論拠は、現代的自由主義に基づいた規範に求められる。市場による自由な資源配分に任せれば、所得や資産・労働力など市場で交換できる資源をあまり持たない者が、財やサービスの獲得において相対的に不利になる。そのままでは、彼らは一般的な水準からみて悲惨な生活を強いられ、場合によっては生存することすら危うい状態に置かれるかもしれない。自由な市場は弱者の自由を奪ってしまうことがある。

それでは、そのような再分配政策に公共図書館を位置付けることができるだろうか。

その答えは否である。それは実証的に否定されてきたし、論理的にも問題がある。

第一に、これまで行われてきた利用者調査は図書館が再分配的機能を果たしていることを支持しない。20世紀半ば以降それらは、図書館利用者の多くが中流階級であり、社会的弱者と重ならないことを示している⁸。1980年前後の米国でおこった公共図書館の課金をめぐる論争では、実際の図書館の利用者層の構成が税負担からみて公平性に欠けるところにあることが問題となってきた。やや古い報告だが、日本でも、やはり利用者が社会的弱者というわけではないことが指摘されている（田村・上田 1980）。

第二に、そもそも図書館は社会的弱者を対象とした資源配分を行っていない。大場（2008）は、利用機会がどのような階層にも平等に開かれていることを再分配的でない理由として挙げる。経済的または社会的格差を縮小するという目的で政策を実施するならば、社会的弱者に対象を絞ったサービスを行わなければならない。しかし、公共図書館はそのような対象設定をしていない。中流階級も貧困階級も同程度図書館を利用し、また同じ量の情報獲得を行うならば、相対的な格差は縮まることはない。利用機会が全階層で平等であるならば、社会的不平等は保持されたままとなるだろう。

「全階層に開かれた平等な利用機会」という図書館の方向性は、市場で情報にアクセスする機会を失うリスクを、参加者間で分散する政策であると理解することができる。3.3. 節の不完全情報に関連する議論でみた、保険市場と同じケースである。この場合、図書館サービスを通した所得移転が現実に行われていなくても、そもそも再分配を目的としない、効率性の改善を目指した政策であると解釈できる。けれども、同節で論じたように、アクセス機会の保障は、特定の資料・情報源を問題としたものであって、最終的にはその資料が有する外部性に根拠をさかのぼることになるのである。

図書館の再分配的性格を表現する事柄として、利用機会が無料であることが挙げられることがある⁹。利用実態は中流層に占められるとはいえ、公共図書館は市場を利用できない社会的弱者に情報へのアクセス機会を与える。実態とは別に、その意図と可能性から再分配的であると主張するのである。

反論を加えると、こうした意図や可能性からの議論は、功利主義を構成する要素の一つで

⁸例えば Berelson (1949), Weaver and Weaver (1979), White (1983)

⁹無償の意義について、川崎 (1984) が有料制の議論を通してまとめている。

ある帰結主義の立場から否定できる。再分配政策として公共図書館は失敗している、と。

さらに、図書館利用が無料であることは、再分配目的以外の説明を施すことができ、「無料すなわち再分配政策」という関係を必ずしも導かない。例えば、図書館が無料であることは、利用を促すため価格設定であるとも理解できる。それは、博物館や美術館やスポーツ施設が、公的支援されながら安価な利用料金設定をすることと同一である。これらは一般に再分配政策だと位置づけられない。公的な財政支援を受けながら、安価な価格でそれら施設の利用を促す理由は、市場の失敗——おそらく正の外部性——に求めることができる。

利用料をめぐる上のような考察は次のことを示唆する。正の外部性がかりに測定可能であるとすれば、図書館への投資額と図書館によってもたらされる効果とを調整したうえで利用の価格を設定することは、効率の面で合理的である。最大の費用対効果が得られる水準にしたがって、それはいくらかの課金をしてもよい。もちろん、水準によっては無料のままでも可能である。効果が大きいならば、利用を促進するために、特定の層に図書館利用毎に報奨を与えてもよいはずである。

以上のように、無料は再分配を根拠づけない。対象を社会的弱者に絞らないのだから、それは単純に需要を喚起するための措置である。そしてわざわざ需要を喚起する理由は、再分配とは別のところに求められるのである。

もっとも、実際に社会的弱者層の利用が増加するならば、図書館が再分配政策だという議論の説得力は増す。しかしながら、社会的弱者層に対して、価格の操作、すなわち無料奉仕では十分な量の需要を喚起できてこなかったのが現実である。そもそも読書による学習という営み自体が中流的な文化であるという指摘もある¹⁰。もし図書館が再分配政策であるならば、弱者のニーズの無い現物支給を行っているということになるだろう。

今のところ、社会的弱者層の図書館需要を開拓するために、アウトリーチのような特別な資源配分が行われている。もしアウトリーチの効果が高いというのであれば、それに資源配分を集中したほうがもっと目的を果たせるはずである。けれどもそうした方向に特化することは、現行の図書館サービスを根本から変えるものとなる。こうした事情を考慮すると、再分配は公共図書館の本来の目的ではないのである。

4. 図書館法、憲法または公共性

この章では前章での分析と、経済学規範とは異なった根拠から展開される議論とを結びつける。図書館関係者において最も普及しているアプローチ法は、憲法を根拠とするものである。また、近年では公共性概念を掲げる議論も目立つ。4.1. 節ではまず図書館法を扱い、4.2. 節と4.3. 節で憲法を、4.4. 節では公共性概念を検討する。

4.1. 図書館法

図書館法からのアプローチは、前章での議論と矛盾しない。それによれば、図書館は社会教育または生涯学習のために設置された教育・学習施設であった。経済学規範において、教育サービスは正の外部性の領域にあり、公的供給を肯定できた。

しかしながら、正の外部性という領域においても、サービスの方向性をめぐる未決の論点

¹⁰文化的再生産論がこれにあたる。Hoggart (1957), Willis (1977), Bourdieu (1979)

が残っていた。このため、図書館法の掲げる図書館の目的“教養、調査研究、レクリエーション等”（第2条）の間の優先順位は決定できないままである。そのメリットが私的なレベルに留まるならば、公的支援の必要はない。一見レクリエーションはそのような利用に留まるように見えるが、社会全体の読書量を多くすることで何らかの社会的メリットをもたらしているかもしれない。一方、教養の獲得や調査研究であっても、社会的な波及効果の無い、利用者の私的な利益にしかならない場合もあるかもしれない。常識的な考えからは、教養と調査研究の優位を主張したいところである。けれども、今のところ議論を決着させる証拠は存在していないといえるだろう。

上のような論点があるとはいえ、教育機会を提供するために、図書館を公的供給するという図書館法の論理は、経済学的にも妥当性がある。

4.2. 知る自由の保障

図書館関係者内部においては、憲法に公共図書館の根拠を求めるアプローチが有力である。その代表的なものは、日本図書館協会による『図書館に自由に関する宣言』（以下『宣言』）である。それは「知る自由」、すなわち憲法上保障される「知る権利」を拠り所としている。自治体の住民に自由かつ公平な情報へのアクセス機会を提供するために、図書館があるというのである¹¹。

図書館関係者の間であまり意識されていないことだが、憲法アプローチは資源配分をめぐる図書館法が示す目的と争う可能性がある。これは正の外部性の議論とも整合的ではない。図書館法は究極的には教育指向である。一方、「知る自由」の保障は、論理的に突き詰めると特定の目的を指向しない。それは、諸情報源の間に価値の差を認めず、どのような情報要求に対しても公共図書館が対処することを求めている。同時にそれは、私的な利益に留まるものを提供することを拒否しない。こうした特徴は図書館サービスの方向性に影響する。外部性に基づいてサービスするのか、そのような根拠を必要としないサービスをするのか、の二つの方向に分かれるのである。

『宣言』が記している「知る自由」の保障とは次のようなものである。“図書館は、基本的人権のひとつとして知る自由をもつ国民に、資料と施設を提供することをもっとも重要な任務とする”。“すべての国民は、いつでもその必要とする資料を入手し利用する権利を有する”（前文の2）。“図書館は、国民の知る自由を保障する機関として、国民のあらゆる資料要求にこたえなければならない”（第一条の1）。こうした図書館観は、日本の図書館界で大きな影響を持つ『市民の図書館』（1976）においても展開されている。同著によれば、“公共図書館の基本的機能は、資料を求めるあらゆる人々に、資料を提供すること”（p.10），“公共図書館は、利用者の求める資料は原則としてどのようなものでも提供する”（p.10），“資料の提供は公共図書館によって公的に保証され、誰でもめいめいの判断資料を公共図書館によって得ることができる”（p.11）とされる。

この思想において、その根拠を憲法に持つことは重要である。日本国内では、公共図書館は図書館法によって規定されている。では、図書館法が示す目的と『宣言』が示す目的ではどちらを優先して考えるべきだろうか。このとき、憲法を根拠とできることは『宣言』の方

¹¹この他に、本稿では採りあげなかったが、塩見（2009）や鏈水（2009）のように、図書館サービスが関係しそうな憲法上の権利を列挙する論者もいる。

を優位に立たせることになる。憲法が一般の法より上位にあるためである。こうして、民主的な議会で制定された図書館法ではなく、一民間団体たる日本図書館協会の主張に沿った公共図書館運営の可能性が開かれるのである。

表現の自由と関連する役割が公共図書館の存在理由であるというのは、米国図書館協会や日本図書館協会のような民間団体の主張であって、必ずしも民主的手続きを経て決定されたものではない。しかしながら、本稿での関心は、手続きの正統性ではなく、経済学規範の上での正当性である。はたして、それは市場の失敗の議論と整合的だろうか。

それはこの思想の帰結である「情報間に価値の差異を認めないサービス」が正の外部効果を持つかどうかによって決まる。すなわち、どのような情報であっても、安価にそれを利用者が入手できることで、社会への何らかの波及効果がある、と考えられるかどうかである。管見の限りでは、そうした波及効果に関する議論は、今のところ十分に展開されているようには見えない。本稿では、そのようなサービスに投資することに正当性はない、と考える。なぜなら、すでに繰り返してきたように、常識的に見れば情報間に便益の差異があると想定されるからである。

また、これを否定する理由は、知る自由の保障から導き出されるはずのサービスは、おそらく現行の図書館サービスと異なるものとなるということからも導くことができる。諸情報間の価値の差異を認めず、どのような情報要求にも対応するというサービスを想像してみよう。その資源配分はどのようなものとなるだろうか。その場合、情報要求が何に向けられるのかあらかじめ知っておくことができないので、情報収集のための費用はできるだけ貨幣としてストックしたほうがよく、所有する資料は必要最低限であることが望ましい。事前に利用されるかどうかかわからない資料を蔵書として購入することは無駄でしかなく、そのせいで要求者の求める事後の資料を入手する分が額が減るというのは不合理だからである。要求が寄せられた後に、安価に入手できるものは要求者の購入に任せ、高価すぎるものまたは市場で入手するには難しいものにはILLを利用し、高価だが利用頻度の高いものだけを自館所蔵とする。国立国会図書館のようなあらゆる資料をストックする機関は必要となるが、そのような機関は国内に少数あればよく、市町村レベルでは小さめの書庫と窓口さえあればよい。窓口情報検索の専門家が必要になるが、資料選択の専門家は不要である。資源配分において、検索専門家や資料調達のネットワーク維持に重点が置かれ、閲覧席や書庫などのスペースは現行図書館よりも小規模なものとなる。知る自由を保障するためのサービスを合理的に実施するとすれば、上のようなものになるはずである。

このような「情報要求後に資料を収集する図書館」は異様に見える。その理由は、要求後の収集では利用者を待たせることになるという点にあるのではない。そのような遅れは、ILLやリクエストなどにおいて現在の図書館でも普通に見られる。そうではなくて、「蔵書を持つことによって、その範囲内で需要を喚起する」という意図を欠落させていることが今ある図書館と大きく異なっているところである。通常、図書館側は所有する資料に対して評価を行っている。所有する資料の価値を認識しているからこそ、それが読まれ、活用されるよう蔵書にして供するのである。事前に資料を選択するのは、公共図書館が利用者に提供したい情報が先行して存在することを示している。

対して、知る自由を保障するためにわざわざ需要を喚起する必要はまったくない。その目的においては情報要求に対応するだけで事足りる。要求に先行する過剰な量の蔵書は余計な

コストを強いるにすぎず、適切な費用対効果をもたらさない。加えて、先行して蔵書を持つことは、あらかじめ所蔵された資料を求める層に対する優遇となり、別の形態の情報源を求める層に対する差別となる。知る自由を目的とするサービスにおいては、事後の資料収集こそが適切な資源配分の姿となるのである。

すなわち、あらかじめ蔵書を持つことは、「優先して消費されるべき情報が存在する」と現行の図書館が考えていることを示している。そこから、図書館の資料選択が価値相対主義的でないことがわかる。無差別に情報要求に応えるサービスは、現行の図書館サービスと違ったものになるのである。

以上のように、知る自由からのアプローチにおいては、正の外部性との関係が曖昧であること、その目的に対する経済合理性を追求するならば現行の図書館と異なる運営形態をとることになること、この二つを指摘できる。したがって、「知る自由」は公的供給の論拠とならず、また現行の図書館サービスと合致しない。

しかしながら、上の議論は憲法アプローチと現行の図書館との実態を検討の俎上の載せただけで、図書館と憲法上の権利との関係を否定したわけではなかった。そのため、次のような反論も考えられる。憲法は公共図書館に対して憲法上の権利を実現するよう役割を指定している。けれども、予算や人材の問題で、あるいは図書館法に示された目的と両立させなければならぬという事情があって、現状のような公共図書館サービスとなっている。もっと予算を増やしたり、適切な制度上の変革を行ったりすれば、「知る自由」を保障する、真に価値相対主義的なサービスが可能になるはずである、と。この反論に答えるために、憲法と図書館との関係について次節で考察するとしよう。

4.3. 憲法アプローチの問題点

はたして、日本国憲法は公共図書館の役割を規定し、根拠づけているのだろうか。結論を先に述べれば、その関連はかなり怪しいものである。

問題は二点ある。第一に、「表現の自由」が要求する価値相対主義と、図書館員の資料選択に関する裁量権が整合しないことである。第二に、「知る権利」は、市場で購入可能な状態にある諸情報源を、さらに安価にしてアクセスできるよう公的供給すべきことまで要求していないように見えることである。

まず「表現の自由」と図書館の裁量権との関連について論じる。「表現の自由」は受領者側においては「知る権利」になると考えられている。表現の自由を守るということは、公共的な場における言論に、政府は制限を加えてはならないということである。ただしその適用は、基本的に政府が行う制限に限定される。

これに関して、米国の法廷上の概念である「パブリック・フォーラム (public forum)」をめぐる議論が役に立つ。その導入の経緯は前田 (2001) に詳しい。それによれば、パブリック・フォーラムとして定義される公共施設は、言論を自由に表現する場であり、政府はコミュニケーション活動を禁止することができないという。代表的な施設としては、公園や公道がある。ただし、公共施設が全てパブリック・フォーラムであるというわけではない。市役所構内など、そもそも表現活動とは別の目的のために作られた施設などは、非パブリック・フォーラムとされ、そこでは制限可能である。限定的 (designate) パブリック・フォーラムという概念もある。それは特定の表現様式に限って表現活動を認めるが、主張によって差別して

はいけないというもので、劇場や美術館が含まれる。

それでは公共図書館はこのうちどれに該当するのだろうか。パブリック・フォーラムまたは限定的パブリック・フォーラムであるならば、図書館と表現の自由との関連は確固としたものとなる。実際、米国図書館協会は、20世紀半ばから公共図書館を言論の自由を守る機関として定義してきた。

これに関して重要な判決が米国であった。2003年に連邦最高裁は、図書館にあるインターネット端末にフィルタリングソフトのインストールを義務づける法¹²が合憲であると判断した。それに関連して相対多数意見は、図書館が現実には資料選択を行っているという事実を理由に「公共図書館はパブリック・フォーラムではない」と結論した¹³。この相対意見をまとめた福井論文（2011）の該当箇所を下記に引用する。

相対多数意見によると、公共図書館は、「学習と文化的肥沃化を促進するという価値ある使命を追及」しているのである。このことは、原告であるアメリカ図書館協会が採用している「図書館の権利宣言」を用いて示された。そのため、公共図書館は「どのような資料を利用者に提供するかを決定する幅広い裁量権を持たねばならない」とした。続けて、この前提を補強していく。

図書館の目的が、すべての情報を提供することであったことはなかったとした。そして、いくつかの文献を参照して、「図書館は必要なものまたは適切な質を持つと思われる資料のみを収集してきた」ことを示していく。具体的には、「図書館員の責任は……がらくたと黄金を区別することであり、すべてのものを保存することではない（W. Katz, *Collection Development: The Selection of Materials for Libraries* 6, 1980)」、 「選書担当者の目的は、公衆に対して、望んでいるすべてのものを与えるのではなく、進歩するために読んだり利用したりするのに最もよいものを与えることである（F. Drury, *Book Selection* xi, 1930)」、 「生産されたものすべてから構成される蔵書という仮説は、その価値が疑わしいだけでなく、自分が必要とし、それを見つけようとしている利用者には実質的に有害である（Rebuttal Expert Report of Donald G. Davis, Jr.）」といったものであった。（p.106）

すなわち、図書館は言論の自由を保障する場ではない、と宣告されたのである。そして、図書館が資料を選択する行為は、表現の自由と両立しないとされた¹⁴。これと同じ論理から、憲法は図書館に知る権利の保障という役割を課しているわけではないと結論できる。これは、裁量の存在を問題としているので、米国憲法か日本国憲法かを問わない。資料選択が現実には存在する限り、知る自由の保障を図書館に期待するのは不適切なのである¹⁵。

¹²The Children's Internet Protection Act (CIPA)

¹³US vs. ALA (2003) 次の文献に詳しい解説がある。森脇（2003）、高嶽（2004）、福井（2011）

¹⁴森脇（2003）と高嶽（2004）は、図書館の裁量を制限する同判決の論理に対して批判している。だが、裁量の存在自体を否定する議論とはなっていない。

¹⁵日本における船橋市立図書館蔵書廃棄事件最高裁判決（2005）についても言及する必要があるだろう。判決において示された「公的な場」の解釈をめぐって、法学者の中川（2006）は、公共図書館の資料選択から裁量を除去することが難しいことを理由にして、パブリックフォーラムであるとの判断を退けている。

しかし、資料選択における裁量は、政府や自治体が潤沢な予算を図書館に与えないために行使せざるをえない苦肉の策なのだという反論があるかもしれない。それでは、知る自由を保障する目的で十分な予算を与えるべきだと国民は要求できるのだろうか。

そもその問題は、知る権利の保障は公費による保護を請求するものかという点である。一般に、表現の自由は憲法の学説上「政府からの自由」に関する権利として分類される。ならば、知る権利とは情報の受領を政府によって妨げられない、ということの意味するにすぎないだろう。

これに対し、一般の情報への請求権を含める説もある。渡辺（1996）と中村（2005）は、「知る自由」と「知る権利」が異なる概念であることを強調し、後者を公共図書館と結びつける。彼らは「知る自由」は消極的自由にすぎないが、「知る権利」は社会権的な面を含むという。事実、司法試験などに大きな影響力を持ってきた芦部信喜の『憲法』（1999）では“たとえば、表現の自由の保障から導きだされる「知る権利」は、単に情報の受領を妨げられないという自由権としての性格を有するのみではなく、積極的に情報の公開を請求するという社会権ないし国務請求権としての性格をも有している（p.161）”と記されている。

しかしながら、芦部のいう請求権としての「知る権利」は、公的機関に対して意思決定過程を記した内部文書の開示を要求できるという権利以上のものではない。公的資金を投入して、市場に出回っている一般書籍などに安価にアクセスを可能にすることまで、この権利に含まれるとは示されていない。すでに公開されている情報へのアクセスに対する公的助成を求める議論は、拡大解釈の疑いが強いのである。

米国の連邦最高裁の別の裁判における法廷意見を参考にしよう。そこでは“修正1条の権利（表現の自由：訳者註）は、国家による資金援助が無ければ十分実現されえないという考え”を拒否する”と述べられている¹⁶。これは表現に対する助成を認める文脈での意見だが、「ある表現に公的助成を与えたり与えなかったりするの、表現の自由のためではなく、別の理由からである。表現の自由を守るために公的助成が義務付けられたりしない」というのが真意である。ここでも同じ論理を知る権利に当てはめることができる。これに従えば、知る権利の保障は、国家や自治体による支出を義務付けるものではありえないし、ましてや図書館の公的供給の根拠になったりしないのである。

以上の議論から、憲法によって図書館の役割を規定するという論理は成立しないことが明らかになった。この結論は、「言論の自由」と図書館を関連付ける20世紀半ばからの図書館運動を否定するものである。憲法は、そうした運動が考える図書館の役割の根拠とはならない。もちろん、本来の役割と衝突しないかぎり、そのような役割を図書館側は引き受けることに問題はない。しかし、それは資料選択における価値判断を劣化させ、正の外部性を埋める役割から図書館を遠ざける危険がある。米国または日本の図書館団体は、書籍などの資料を選択的に収集する公営機関であるという事実を見据え、適切な役割を標榜する必要があるだろう。

¹⁶原文 “We again reject the “notion that First Amendment rights are somehow not fully realized unless they are subsidized by the State.”” *Regan v. Taxation With Representation*, *Cammarano v. United States* 358 U.S. 498 (1959) での見解を再確認した箇所に登場する。

4.4. 公共性

図書館の役割をめぐる議論では、「公共性」概念が頻出する。最後に、この節で公共性概念と経済学規範との関係を整理する。「公共性」は公共図書館の意義を問う文脈で使用されるので、一見この概念は公的供給の論拠となるように見える。はたして、そうなのだろうか。図書館は「公共性」を有するといえるのか。さらに「公共性を有するサービスは公的供給されるべき」といえるだろうか。

「公共性」は、図書館の分析に経済学的規範を適用する論者（小泉・柳 1983, 糸賀 1999, 塩崎 2003）から、図書館法（西崎 1970）、法的立場からの課金制度論（岸本 2000）、選書論（根本 2002）、指定管理者制度（山口 2003）、電子ネットワーク論（相原・田中 1995）、著作権（三田 2003）などの論点においても使用されている¹⁷。

各論者それぞれは厳密な定義を施していないが、私的利益に対する対抗概念としてこれを用いている点は共通している。公共図書館サービスが私利追及の場になってはいけないという認識が各論者によって共有されているのである。ただし、その適用の仕方は、細かいところを捨象すると二つに大別できる。二つの系統は、何が「公共性に反すること」だとしているのかを見るとわかりやすい。例えば、課金制や無料の原則の維持をめぐる議論においてそれは、一方ではサービスに料金を徴収することであり、もう片方ではその便益が私的な範囲に留まるサービスを無料で提供することである。選書の議論においてそれは、一方ではあらゆる資料を提供するという役割を放棄することであり、もう片方では要求に任せて資料選択を行うことである。整理すると、一つは公共図書館が現代的自由主義の立場を維持する——資料やサービスに序列をつけない——ことが公共的であると、もう一つは私的利益に留まる行為の公的助成を拒絶する態度が公共的であるとしているのである。

前者の、憲法を根拠とする現代的自由主義アプローチについては、図書館との関係において大きな問題があることをすでに前節で指摘した。ここで興味を引くのは、後者の、「私的利益を排除する」という意味での「公共性」である。

この意味での「公共性」概念はそもそも哲学的な背景を持ち、哲学や経済学、政治学でも広く使用されている。この概念を普及させたのは Hannah Arendt (1958) と Jürgen Habermas (1990) である。両者が問題としていたのは、現代では私的な利害関心が対等な市民による討議や政治活動を浸食していることであった。その文脈において「公共性」とは、属する共同体を正当かつ安定した状態で存続させるために、自発的に意思決定に参加しようとする構成員たちの、無私で公平な精神の発露である。究極的には、これは統治行為あるいは政治参加の優位を主張する概念である。この概念においては、家庭の維持や商業活動は倫理的に劣った行為となる。公共性は、功利計算とは無関係に、人間の本質という面から価値の序列を認めるという考えであり、本質主義にカテゴライズできる。

この意味での公共性を図書館の目的に適用すると次のようになるだろう。公共心のある構成員を養成し、彼らが社会・政治の状況をモニタリングできるようにするというのが図書館の主な目的であり、そのために情報を提供する役割をもつ。そして、こうした目的に役立つ

¹⁷ 「公共性」は北米の図書館をめぐる議論においては重要な概念ではないように見える。1970年代から80年代にかけての図書館・情報学系の外国語論文を散見した限りでは、該当する語である“publicness”あるいはそれに関連する語“public”は、図書館が公共財であるかどうかの議論を除けば、重要な位置を占めない。「公共性」重視は日本特有の現象のようである。

資料の収集とサービスを優先すべきである、と。

もっとも、統治行為に貢献する情報の優位を訴えるような露骨な主張を図書館関係者の間で目にするのではないし、「公共性」論者もそうはっきりとは述べていない。しかしながら、この考えは、「自律した市民」または「情報化された市民 (informed citizen)」という概念と親和的である。

公共性概念をめぐる、自由主義的立場と本質主義的立場がある理由も次のように説明できる。前者では「自律した市民」は図書館に先行する存在である。彼らは公共心に基づいて公的機関を利用するので、その選択を信頼できる。したがって、要求された資料を無批判に提供することは図書館を私益の充足の場としないのだ、と。自由主義的な立場では、以上のような暗黙の前提があると思われる。一方、本質主義的立場では、「自律した市民」は図書館利用を通じて育成されるのであって、先行して存在していない。したがって、図書館員がその目的に資するよう資料やサービスを組織する必要があると考えるのである。図書館利用の現実には前者を支持しないので、実際の公共図書館では図書館員の裁量が必要だということになる。

本質主義的公共性と、正の外部性では、論拠の引出し方が異なるものの、重なる部分もある。前者では、市民の育成と政治のモニタリングが優先すべき情報であった。狭く解釈すると、市民教育のための情報源、または政治的あるいは社会的なテーマをもった情報源が資料として優先される。一方で、正の外部性の議論においては、経済効率が中心的な関心であるために、その教育目的は政治的な面には限定されない。外部性の程度いかんによっては、レクリエーションを提供する可能性も、市民教育に特化する可能性も、社会をモニタリングするための資料を収集する可能性も開かれている。正の外部性の議論は、本質主義的公共性を包摂する範囲の広い議論となっているのである。その意味で、経済学的規範はそれを論拠とすることを否定しない。

本質主義的公共性が公的供給の論拠となるかどうかは、正の外部性の枠内で主張される諸目的の間で、費用対効果の面で優位に立てるかどうかにかかっている。そうでないならば退けられる。もちろん、本質主義的な立場は経済学的な分析のほうを拒絶するだろうけれども。しかしながら、本質主義的公共性概念それだけでは、公的供給の基準とはなりえない。「公共性」は税金で運営される機関やサービスだけに結びつく概念ではないからである。マスメディアなどの私企業あるいは私立学校のような民間の機関でも、「公共的」な特質を担うことが可能である。公共性を有する財やサービスが、私的に供給されてもかまわない。「公共性」概念が公的供給の論拠となるためには、やはり正の外部性の存在によって支えられるほかないのである。

5. 結論

これまでの議論をまとめると次のようになる。

図書館を公的に供給するという理由を規範的に考えると、その正当性の根拠は、読書やサービスによってもたらされるはずの正の外部性にすべてを負っている。公共財や再分配、知る自由の保障は適切な根拠を提供しない。第二次大戦後に標榜されるようになった「知る自由の保障」については、そもそも憲法上の根拠を使ってそうした役割を引き出すことが困難である。

誤解を招かないように加えておくと、再分配目的の学習機会提供サービスや、知る自由の保障を目的とした情報提供サービスを不要だと主張しているわけではない。そのようなサービスは、現行の図書館あるいは図書館員養成システムとは別個のプロジェクトとして進めたほうが、合理的に目的を達成できるはずであると指摘しているだけである。

正の外部性といっても、その枠内でさまざまな方向性がありうる。初等教育や中等教育の補完、成人教育、「公共性」を重視した市民教育や統治のモニタリング。また、どのような層をサービスの対象とするべきかについても議論が残る。その判定には効果の測定が必要なため、今のところはっきりした結論は得られない。現在のところ、公共図書館に正の外部性があるということは、実証されたわけではなく信念の領域にある。その意味で図書館の公的供給を支える土台は盤石とはいえない。しかし、そこに公共図書館は依拠するほかないのである。

参考文献

- Acemoglu, Daron (2001) “Human Capital Policies and the Distribution of Income: A Framework for Analysis and Literature Review” *New Zealand Treasury Working Paper* 01/03
- Arendt, Hannah (1958) *The Human Condition* University of Chicago Press (『人間の条件』志水速雄訳、筑摩書房、1994)
- Bourdieu, Pierre (1979) *La Distinction: Critique Sociale du Jugement* Editions de Minuit. (『ディスタクシオン：社会的判断力批判』石井洋二郎訳、藤原書店、1990)
- Berelson, Bernard (1949) *The Library's Public* Columbia University Press.
- Braverman, Miriam. (1982) “From Adam Smith to Ronald Reagan: Public Libraries as a Public Good” *Library Journal*, No.107, 15 Feb 1982, p.397-401.
- Buchanan, James M. (1965) “An Economic Theory of Clubs” *Economica New Seires*, Vol.32, No.125, p.1-14.
- Gell, Marilyn Killebrew (1979a) “User Fees I: The Economic Argument” *Library Journal*, No.104, 1 Jan 1979, p.19-23.
- Gell, Marilyn Killebrew (1979b) “User Fees II: The Library Response” *Library Journal*, No.104, 15 Jan 1979, p.170-173.
- Goodin, Robert E. (1995) *Utilitarianism as a Public Philosophy* Cambridge University Press.
- Habermas, Jurgen (1990) *Strukturwandel der Öffentlichkeit* Suhrkamp (『公共性の構造転換：市民社会の一カテゴリーについての探究』細谷貞雄、山田正行訳、未来社、1994)
- Hoggart, Richard (1957) *The Uses of Literacy* Chales E. Tuttle Co. (『読み書き能力の効用』香内三郎訳、晶文社、1974)
- Kymlicka, Will (2001) *Contemporary Political Philosophy: An Introduction* Oxford University Press. (『新版現代政治理論』千葉眞、岡崎晴輝訳、日本経済評論社、2005)
- Musgrave, R. A.; Musgrave P. B. (1989) *Public Finance in Theory and Practice: 5th Ed.* McGraw-Hill.

- Regan v. Taxation With Representation 461 U.S. 540 (1983)
- Rindermann, Heiner and James Thompson (2011) “Cognitive Capitalism: The Effect of Cognitive Ability on Wealth, as Mediated Through Scientific Achievement and Economic Freedom” *Psychological Science* (<http://pss.sagepub.com/content/early/2011/05/02/0956797611407207>)
- Sandel, Michael J. (2009) *Justice: What’s the right thing to do?* Farrar Straus & Giroux (『これからの「正義」の話をしよう：いまを生き延びるための哲学』鬼澤忍訳。早川書房, 2010)
- Savolainen, Reijo (1991) “無料か有料か：課金問題のディレンマ” 片山淳訳。『現代の図書館』Vol.29, No.1, p.32-43.
- Stiglitz, Joseph E. (2003) *Economics of the Public Sector: 3rd Ed.* W. W. Norton. (『公共経済学：第2版』藪下史郎他訳。東洋経済新報社, 2003)
- Tiebout, Charles (1956) “A Pure Theory of Local Expenditures” *Journal of Political Economy* Vol.64 No.5, p.416-424.
- United States et al. v. American Library Association, Inc., et al., 539 U.S. 194 (2003)
- Weaver, Frederick Stirton, Serena Arpen Weaver (1979) “For Public Libraries the Poor Pay More” *Library Journal*, No.104, p.325-355.
- White, Lawrence J. (1983) *The Public Library in the 1980s* Lexington Books.
- Williams, Patrick (1988) *The American Public Library and the Problem of Purpose* Greenwood. (『アメリカ公共図書館史：1841-1987』原田勝訳, 勁草書房, 1991)
- Willis, Paul (1977) *Learning to Labour: How working class kids get working class jobs* Ashgate. (『ハマータウンの野郎ども』熊沢誠；山田潤訳。筑摩書房, 1996)
- Windham, Douglas M.(1976) “Social benefits and the subsidization of higher education: A critique” *Higher Education*, Vo.5, No.3, p.237-252.
- 相原信也, 田中久徳 (1995) “ネットワーク時代における図書館の公共性”『現代の図書館』Vol.33, No.4, p.244-249.
- 芦部信喜 (1999)『憲法：新版補訂版』岩波書店。
- 安藤馨 (2007)『統治と功利』勁草書房。
- 糸賀雅児 (1999) “地域電子図書館構想と＜無料原則のゆくえ＞”『図書館界』Vol.51, No.4, p.220-224.
- 大場博幸 (2008) “公共図書館は再分配政策か？”『常葉学園短期大学紀要』No.39, p.19-30.
- 小川仁志 (2010)『はじめての政治哲学：「正しさ」をめぐる23の問い』講談社。
- 川崎良孝 (1984) “図書館サービスと有料制：有料制論議台頭の背景 (1)～(4)”『図書館界』Vol.35, No.5, p.236-247. Vol.35, No.6, p.290-304. Vol.36, No.2, p.60-71. Vol.36, No.4, p.181-193.
- 岸本岳文 (2000) “有料制論議をめぐる”『図書館界』Vol.51, No.5, p.334-342.
- 小泉徹, 柳与志夫 (1983) “有料？無料？：図書館の将来と費用負担”『現代の図書館』Vol.21 No.4, p.241-251.
- 佐野亘 (2010)『公共政策規範：BASIC公共政策学2』ミネルヴァ書房。
- 塩崎亮 (2003) “公共図書館へのマーケティング概念導入の意義：「公共性」に基づく外部環

- 境適応の視座”『Library and Information Science』No.45, p.31-71.
- 塩見昇（2009）“一章 憲法・教育基本法と図書館法”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, p.2-20.
- 高嶽裕樹（2004）“子どもをインターネットから保護する法律”最高裁判決と公立図書館：図書館でのインターネット・アクセス提供に関して”『大阪教育大学紀要. IV, 教育科学』Vol.53 No.1, p.123-134.
- 田村俊作, 上田修一（1980）“公共図書館の利用者像”『Library and Information Science』No.18, p.23-40.
- 中川律（2006）“公立図書館での司書による蔵書廃棄と著者の表現の自由：船橋市西図書館蔵書廃棄事件最高裁判決”『季刊教育法』No.149, p.77-83.
- 中村克明（2005）『知る権利と図書館』関東学院大学出版会.
- 西崎恵（1970）『図書館法』日本図書館協会.
- 日本図書館協会（1976）『市民の図書館：増補版』日本図書館協会.
- 日本図書館協会（1989）『公立図書館の任務と目標：解説』日本図書館協会.
- 根本彰（2002）『情報基盤としての図書館』勁草書房.
- 福井佑介（2011）“「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：図書館資料著者の権利性の視点から”『京大学生涯教育学・図書館情報学研究』No.10, p.101-120.
- 前田稔（2001）“6 パブリック・フォーラムと公立図書館”『図書館・図書館研究を考える：知的自由・歴史・アメリカ』川崎良孝編. 京都大学図書館情報学研究会, p.189-266.
- 三田誠広（2003）『図書館への私の提言』勁草書房.
- 森脇敦史（2003）“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』Vol.53, No.3/4, p.393-419.
- 山口源治郎（2003）“「構造改革」と公立図書館の公共性”『月刊社会教育』Vol.47, No.10, p.4-10.
- 山崎治（1991）“情報サービスにおける「公」と「私」”『現代の図書館』Vol.29, No.1, p.26-31.
- 山重壮一（2001）“公共図書館はなぜ無料なのか”『月刊社会教育』Vol.45, No.10, p.26-32
- 鎌水三千男（2009）『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.
- 渡辺重夫（1996）『図書館の自由を考える』青弓社.