

淺談日本圖書館法中圖書館自由的理念 (下)

潘淑慧

國立中央圖書館臺灣分館助理編輯

【摘要 Abstract】

Library Law and Intellectual Freedom in Japan

Library law began to come into being in Japan in 1950. The law regulates that the library has the freedom of collecting materials, the freedom of providing materials, the responsibility of assuring the patron's privacy, and the obligation to fight against censorship. This intellectual freedom for Japan's libraries was strengthened by the Declaration of Library freedom in 1954, which was modified in 1979, to secure the patron's right to know.

六、圖書館自由的法理根據

(一)國際法規

圖書館自由在「宣言」中雖有了明文規定，但此「宣言」並不具任何法律上的約束力。「宣言」如眾所知，表明了圖書館界的理想、理念，但當其所揭示的自由被侵害時，並沒有準備好任何法律上的救濟方法。我們固然無法否認其重要性，但站在法理上，圖書館自由不被承認為既定法上之自由之前，不過是畫餅充饑罷了。因此，對圖書館自由根基所在的「知之自由」或「知之權利」之法理根據，實有探討之必要。

先從國際法規觀點而言，國際法中如後述「世界人權宣言」（一九四八年）般，它雖是一種宣言，卻不具法律的約束力，但為世界共識，並作為人權保障的根據，至少具有某些政治上、社會上的功能，自有其重要意義。而與圖書館有直

接關係的「聯合國公共圖書館宣言」（一九四九年、一九七二年修訂），此宣言針對公共圖書館作為民眾教育機關的可行性加以敘述，並非針對圖書館自由而發。因此要求它作為公共圖書館宣言中知之權利的根據，則近乎牽強。不過在「世界人權宣言」中或多或少可以窺其端倪。

該「世界人權宣言」中認為「全人類均享有意見表達及表達自由的權利。這個權利應不受干涉，其本身所擁有之意見自由及任何手段，不受國界之限，對資訊情報及思想有求取、接受及傳達之自由。」（第十九條），此可視為「知之權利」的根據所作的規定。

此一「世界人權宣言」不具法律的約束力，而對此宣言賦予約束力的則是一九六六年十二月十六日，為聯合國採用的國際人權法規。它是由二個法規（A法規和B法規）及一個議定書所組成，A法規為「有關經濟、社會、文化方面之權

利法規」，B法規為「有關市民、政治權利的法規」。其中B法規第十九條第二項中規定：「所有的人具有表達自由的權利。這個權利依口頭、書寫、印刷、藝術的形式或其他自己選擇的方法，不受國界之限，對任何資訊情報及思想有求取、接受及傳達的自由」，與世界人權宣言的要旨雷同，承認人類知之權利。

第十九條第二項有如下諸點特色：

1. 具體列舉對情報傳達的手段，並依傳送者的選擇自由使用其他手段（例如：電影、電訊媒體等）。
2. 具體例示表達自由。正式承認資訊情報「求取」、「接受」、「傳達」的各項自由。此不僅明確承認國民「知之權利」、「取材、導自由」，並將利用權（Access）列入考量。
3. 對「不受國界之限」之規定，要求「表達的自由」在國際間亦須受到充分的保障。

由上可知，本條文對知之權利有其相當明確的承認。

除「知之權利」外，與圖書館相關的尚有「世界人權宣言」中的第二十七條第一項規定。其內容為「全人類有自由參加社會文化生活、藝術鑑賞，享受科學進步及其所帶來利益之權利」。其中值得特別注意的是「參加社會文化生活」之權利一項。

與此類似的規定，例如A法規第十五條第一項之規定。其內容為：「作此法規約定的締約國家，承認任何人有如下之權利：(a)參加文化性生活之權利」。有關圖書館利用的權利可列屬這項，不過有關這方面的探討尚未有人提及。

其他「教育權利」（「世界人權宣言」第二十六條、A法規第十三條）等也間接地與圖書館有所關連，亦尚未被人論及。

「聯合國公共圖書館宣言」有提到圖書館自由或知之權利，不過這種宣言的存在事實，本身

即自有其份量，但其意義和功能實有必要加以檢討。

「聯合國公共圖書館宣言」沒有提到圖書館自由或知之權利，不過這種宣言的存在事實，本身即自有其份量，但其意義和功能實有必要加以檢討。（註九）

□日本國內法規

圖書館自由基礎所在的知之自由或知之權利，有關的日本國內法規的依據，如「一九七九年修訂版」中第一項第一款所述：「日本憲法依據主權在民之原則，為維護這項原則，使每一國民的思想、意見均可自由發表與交流，必須保障表達之自由」。這裏所載「主權在民的原則，在日本國憲法的前文中以如下形式加以宣言，「日本國民……在此宣言，主權屬全體國民，並確定於此憲法中」，在憲法條文中處處可見此一意念。「為維護這項原則」，首先指出表達自由的保障為不可或缺的，這一點顯得特別重要。表達的自由在憲法第二十一條中規定：「保障集會、結社、言論、出版及其他一切的表達自由，不得加以檢閱及侵犯秘密通信」。

「一九七九年修訂版」在前述第一項第一款的第二段文字中，對知之自由作了如下敘述：「知之自由與表達自由互為表裏，知之自由獲得保障，表現自由才能賴以成立」。這被視為與表現自由互為表裏的知之自由，並沒有明記於憲法第二十一條中，一般人則將此項規定視為其法理根據所在。

以將兩者關係作明確規定的美國判例來看，美國聯邦憲法第一條之修正條文中規定：「國會……不可制定縮減言論、主張等自由之法律」。聯邦最高法院於一九四三年由史杜塞（Martin V. Struthers）法官對「禁止將文書按戶分發」的這個條例作無效的判決。他認為這項條例不僅對分發者的權利造成侵害，對個別的居住者在決

定是否接受資訊情報 (receive information) 的這項權利亦有所侵害，而憲法第一條之修正條文中，則以促進與啓發為目的。資訊情報的「接受權利」(right to receive)，由此項修正條文而獲得保障。另外，尚有幾個與此相類似的判例，一九六五年拉蒙特郵政總局長 (Lanont V. Postmaster General) 案例中，聯邦最高法院的判決是：「對寄自國外的共產主義文獻，除非受領人很積極地表示受領希望，郵政長官允許郵局有保留的權限」，此項郵政法規與修正條文第一條相違背。布雷南法官 William J. Brennan) 並作如下敘述：「……個人認為受領出版物的權利……乃是一項基本權利。在思想傳播上受領人無法自動且自由地取捨的話，則無法保障此項權利。只有賣方面不具買方，將會形成一種無法產生結果的思想市場」。依照布雷南法官的意見，若要使之與圖書館自由相關連，則似乎可以這麼說：圖書館有「蒐集資料的自由」，另也有「提供資料的自由」，利用者無法自由地取捨的話，則無法保障此項權利」。只有提供資料者的無利用者，將會形成一種「無法產生結果的思想市場」。使表達自由和知之自由、知之權利彼此產生一種關連性。

這些判例雖與圖書館無特別的直接關連，但美國在一九七〇年以後，圖書館的這個老問題在法院引起了爭端，相關的判例也時而可見。其中知之權利、閱讀權利等為其爭議點所在。例如，裁量性的上訴駁回，一九七二年 President Council, District 25 v. Community school board No.25 的案件中，道路拉斯法官 (William O. Douglas) 作了明確的敘述：「雖是少數人的意見，修正條文不僅包括言論、出版權利 (right to speak and publish)，連聽、學習、知等權利 (right to hear, to learn, to know) 亦包括在內」。另外，一九七八年的 Right To Read

Defense Committee of Chelsea V. School Committee of the City of Chelsea 案例中麻薩諸塞州地區聯邦地方法院的解釋為：「閱讀權利及發表具爭論性思想、言辭的權利 (right to read and be exposed to controversial thoughts and languages)，乃為修正條文中所保障的寶貴權利」。

綜上所述，有關知之權利、閱讀權利等之法理定位也就更為明確了。

知之自由及知之權利，如前述「惡德之榮」之判例 (同註六) 對上訴判決有關色川氏罪行的少數意見中，亦有明示。而憲法第十五條「公職人員選舉罷免權」，則為人民有直接參政權的觀點；憲法第二十三條「學問自由」及其第二十五條「生存權」，則為保障人民最低限度的精神文化生活；第二十六條「受教育權利」等條文中都可以找到依據。

再如「一九七九年修訂版」所揭櫫般，與憲法第十九條「思想良心的自由」也有密切關連。此外，依據日本憲法知之權利條文化的法律規定尚可以舉出一二。(註一〇)。

七、圖書館自由與資訊公開法

(一) 資訊公開法制定的世界潮流和日本的動向

圖書館自由就目前所見，則有賴國民知之自由及知之權利為後盾，於「一九七九年修訂版」第一條第二款中規定：「全體國民對必要資料，擁有隨時獲取並利用的權利。將這項權利視為社會性保障，即為知之自由的保障，而圖書館則為擔負此項任務之機關」。本條文承認國民對資料取得及利用的權利，與第一款相較，在與圖書館的關係方面，將較具體性的權利揭示出來，以因應國民資訊情報利用權及圖書館利用權之要求。在第二款中所包含的理念，若與「資訊公開法」中要求行政等公家機關，公開其保存之官文書加

以連想的話，則具有相當大的意義。何謂「資訊公開法」？茲將有關其制定的世界潮流稍作介紹。

瑞典為最早制定資訊公開法的國家，它將市民對官文書的利用權，視為憲法必須具備且為重心所在，自一七七六表達自由法發布以來，即具有這種理念，並明定了公務員違反法律之事實，以作為防止其濫用權力的手段。（瑞典的現行法制定於一九七四年，並經一九七六年、一九七七年修正後更臻詳盡）。

與瑞典同為北歐國家的芬蘭，自十三世紀即為瑞典所統治，故在早期即引用與瑞典相同的公開原則。在一八〇九年割讓給蘇俄後，對此項原則才給予若干限制。不過一九一七年獨立後又再地採用，延用至今仍保持一九五一年之法律規定。

第二次世界大戰後，與資訊公開法有關的法律規定，在世界各國陸續展開。

西德在一九四九年德意志聯邦共和國基本法（所謂的「波昂基本法」）第五條第一款中規定：「每個人藉由語言、文書、圖書可自由地表達自己的意見並加以流傳，具有利用資訊情報來源及不受妨礙的知之權利」。這項權利以表達自己意見的權利為主要前提，同時依據民主制度原理以達到輿論自由為目的。不但對知之權利加以認定，在各州出版法中並有對媒體資訊情報蒐集之規定。

丹麥在一九五〇年行委員會發表一份報告後，一直是議論紛紛，一九六四年制定一項有關允許涉及行政訴訟案件的當事者對文書有調閱權的法律，一九七〇年又通過規定民眾具有利用權的法律。

美國聯邦政府於一九六六年制定「資訊自由法案」（FOIA），一九六七年七月四日（獨立紀念日）修訂法生效，一九七四年又進行大幅度修

訂。美國各州都有資訊自由法、會議公開法等之制度，此對日本產生很大影響。

一九七〇年代丹麥首先規定利用權，同年挪威也制定民眾對公家官文書有閱覽利用權的法律，於是擁有資訊情報公開法的國家陸續增加。奧地利自一九七三年起也制定若干有關民眾利用權之規定。法國、荷蘭也於一九七八年分別制訂資訊情報公開法。一九七九年澳洲和加拿大也訂定有關法案，（加拿大的諾巴司克西里州於一九七七年，新布蘭士威克州於一九七八年訂定對資訊情報的權利法案）。

在這股制定資訊情報公開法的世界潮流中，日本對資訊情報公開法的關切也日益高漲，其動向為：

1. 以國家為主體為政策訂定活動日益頻繁。在一九七八年十一月的臨時會上，社會黨委員長飛鳥田氏首先提出有關資訊情報公開法的質詢，在野黨開始積極投入這個問題，據說當時的大平首相亦於十二月指示對資訊情報公開法做積極的檢討。一九七六年二月美國水閘事件發生以來，「資訊情報公開法」如由政府立案，在國會中如何通過的問題更為各方所矚目。
2. 地方公共團體以地方自治能夠由居民參加為目標，在神奈川縣、埼玉縣、滋賀縣、京都府、大阪府等皆舉行過有關的檢討會。特別是神奈川縣的縣民參與計劃小組，更於一九七八年十月完成一份「縣民共同參與縣政」之報告，其中建議設置「資訊情報公開促進委員會」。為使這個構想具體化，於一九七九年五月成立「資訊情報公開籌備委員會」，繼續進行其檢討工作。埼玉縣並於前一年完成有關研究報告，說明建設縣立文書館，以求達到資訊情報公開功能的基本構想。
3. 各團體間對資訊情報公開法的制定要求也日益殷切，特別是消費者團體對這個問題尤表熱心

。另外由律師、學者等所組成之自由人權協會於一九七七年九月公布「資訊情報公開法綱要」，並與在十一月舉行「資訊情報公開制度討論會」，一九七八年一月十七日在東京召開「訂定資訊情報公開法，監視行政秘密之市民運動籌備會」等活動連成一氣。這個籌備會並完成整個運動、組織大綱，一九七八年三月二十九日正式成立，為一由各界代表參與之市民運動團體。

4. 大眾傳播界始有相當關切的表示。

㊦ 資訊情報利用權與圖書館

資訊情報公開法如上所述，在日本國內與國際上均備受關切。但是在日本圖書館界甚或國際圖書館界，並沒有被列入考慮作為資訊情報公開法、資訊情報利用權具體實現之對象，即使也為數不多。但圖書館必須擔負資訊情報利用權這項份內任務是無庸置疑的，因此須這個觀點予以定位並尋求其理論依據。圖書館與資訊公開有著相當密切的依存關係，茲舉以日本為例。

日本宮城縣氣仙沼市對大型商店進駐該市所引發的爭論問題，該市圖書館表示「部分職員目前常以進駐的對錯問題為話題，由於茲事體大，必須先對市民生活的利益得失予以評估後，才做評斷，此事情必須由市民自行決定。至於其判定標準，則有賴圖書館提供足讓市民信賴而又公正的資訊情報，此種想法目前已取得共識」。

其詳細經過情形為，該市圖書館負責蒐集並提供資料給民眾，由市公所發行的資料中，發現一份由S市商工會議討論所完成之「大型商店進駐後影響調查報告書」。因為有人要求閱覽這項資料，圖書館在徵詢資料提供者（市公所）有關單位的同意時，遭到對方答稱「此項資料僅供圖書館員作為研究資料用，不可對外公開」。而該館內部對於資料公開的見解也不一致，例如：「是否公開這項資料，由館長作決」，「公開這類

資料是理所當然的。」，「對附帶有處理條件的資料，公務員因具有文書保密的義務，故不宜公開。」，「一切都視為對外保密的行徑，一點意義也沒有，不可輕易妥協。」，「承辦人如認為不妥，則應以市政府單位的立場作優先考慮。」，「行使市政的不是承辦的職員而在市民，竟然有不能讓市民過目的文書，這事情本身就很奇怪。」，眾說紛紜。結果，提供資料的有關市政單位總算同意，使資料公開得以實現。這個具體實例引發了圖書館和資訊情報公開的許多問題，而成為這類問題檢討的珍貴資料。

從以上所提出資訊情報利用權的觀點，再回顧日本的圖書館法，可以發現其中存有以資訊情報公開為前提之資料蒐集的重要規定，例如前述圖書館法第三條、第九條，另第三條第七項「介紹及提供有關時事、資訊或參考資料」，再再都使圖書館的功能更具廣泛性，進而發揮其資訊情報中心的功能。

這些條文在實際運作上雖不甚知詳，但為達到資訊情報公開的目的，各界人士正在醞釀另外設置官文書館、官文書中心的運動。

一般來說資訊公開法和圖書館的理念是有異同的。例如，資訊情報公開法的理念是站在政治觀點，欲將一個閉鎖的政府變為開放的政府，因此強調將資訊情報非公開原則改變為公開原則；但圖書館經營本身就以公開為原則，兩者之基本目的是不同的。不過在討論資訊情報公開法時，實有必要將圖書館加以明確定位。目前圖書館不被列入資訊情報公開法議題中，主要原因是圖書館向來是貫徹執行著公開原則，但另一方面也意味著圖書館擔負資訊情報公開制度的一部分責任，是不可求的。（註一一）

八、結語

以上對日本圖書館法中之「圖書館自由」作

摘錄性介紹，所謂圖書館自由，其主要內容為：

1.圖書館有蒐集資料的自由，2.圖書館有提供資料之自由，3.圖書館須為利用者保守秘密，4.圖書館反對所有的檢閱制度，並不受壓力而自我設限，當圖書館之自由遭到侵害時，圖書館界將團結一致堅守這項自由。其中第3、4項自由內容之成立，固然有日本國內自身的歷史背景，而圖書館自由宣言雖非明確的法律條文，卻也是日本圖書館界通力合作堅守的壁壘，值此國際掃除文盲之際，及鑑於我圖書館界向來標榜讀者服務，但圖書館法卻遲遲未能定案時，特為文介紹，以供吾人參考借鏡。

附註

註一：石塚榮二，「ISBNと圖書館の自由」，圖書館雜誌，一九八〇，一〇，頁五四二～五四四。

註二：國立中央圖書館館刊，第二三卷第一期，頁三七～五八；第二期，頁一一九～一三九。

註三：堀部政男，「圖書館の法學的検討—圖書館の自由と中心として」，圖書館法研究（裏田武夫等著，圖書館法制定三十周年紀念，圖書館法研究シンポジウム記錄，日本圖書館協會，一九八〇，七）。

註四：「圖書館自由宣言一九七九年改訂」，一九七九年五月三十日，日本圖書館協會總會決議。

註五：同註三，頁一二三～一二四。

註六：其一為猥褻罪被起訴的「惡德之榮」案件中，色川法官等人的少數意見，對於「知之自由」的看法是：「憲法第二十一條中所謂表現的自由，不僅限於言論、出版自由，應包括知之自由

在內，對這一點應沒有人持相反意見才對」。其二為博多車站有關電視錄影帶之提交命令一案，最高法庭的判決是：「新聞媒體的報導，在民主主義社會中提供國民與國家政治有關重要判斷的資料，對國民所擁有之『知之權利』有所貢獻」，讓新聞媒體報導自由與知之權利產生關連。

註八：「破防法」，即「破壞活動防止法」。一九五〇年四月三十日日本「圖書館法」制定公布。二個月後的六月廿五日韓戰爆發（停戰協定為一九五三年七月廿七日）。七月八日聯合國最高指揮官麥克阿塞命令日本創設警察備隊及增強海上保安廳。為美軍對韓戰出兵時填補其在日本國內的應急措施，同時為美國對日本再軍備的公開表明。

在此之前的六月六日，麥克阿塞命令逮捕廿四名日本共產黨中央委員，隔天七日又命令逮捕廿七名「赤旗」的有關人員。共產黨的活動當時被視為半非法的活動，加上早已存在之共產黨內意見的對立（一九五〇年一月來自克里姆林宮的批判為直接原因所在）日益加深，黨內於是二分為主流派和國際派。

一九四九年中國革命，五十年韓戰爆發，在東亞情勢日益緊迫下對日和談也因而加緊腳步了。一九五一年九月簽訂舊金山和約及日美安全保障條約。次年四月廿八日二約同時生效，占領法規亦同時失效。所謂占領法規指為貫徹美軍的託管政策，由聯軍最高指揮官所發布命令而制訂的法規。其通

過並不經過立法的程序，最早以勒令行之，新憲法實施後改由政令形式頒布，具有較所有法律、命令為優先的效力。美軍託管期間，依波茨坦宣言之規定以「諸團體規正令」、「占領目的妨害行為處罰令」等禁止全體總罷工以維持治安。

隨著和談條約的生效，一連串的占領法規也相繼失效，日本政府自一九五一年五月開始重新檢討其對策。最先被提出的有治安立法和勞動三法的「修正」，並擬定「破壞活動防止法案」以求代替「諸團體規定令」，於一九五二年四月十七日向國會提出。以總評為重心的勞動團體，對治安立法即表示反對，並於四月十二日採取第一波行動，四月十八日進行第二波的一致行動。反動運動並不僅限勞動者，響應這項行動的包括了進步的文化界人士、學生、學術會議會員、言論報導界、文藝界、法界人士等團體都群起行動。這是因為法案內容的適用範圍如何，都很可能會使表達的自由及結社的自由受到限制所致。

在這種狀況下，緊隨著為四月廿八日和約的生效，五月一日又緊接著舉行了勞動者大集會。戰後又恢復舉行的勞動者中央集會，自一九四六年到一九五〇年一直在皇居前廣場舉行，一九五〇年五月三十日由人民請願大會上，發生美軍人員遭受毆打的事件，於是禁止再使用皇居前廣場。一九五一年的勞動者大集會，因此不得不採取分散式的集會方式。一九五二年東京的中央勞動者於明治神宮外苑舉行集

會。依文獻記載：「典禮完畢後分成五個遊行隊伍，分隊前往目標地點，前往日比谷公園的部分遊行隊伍人數約有數千，他們到達日比谷公園並不立即解散，與警察隊伍發生正面的衝突，並流竄至皇居前廣場並與五千名警察隊伍發生正面衝突。」，「警察隊伍投擲催淚瓦斯彈，並開槍射擊產生一場激烈的混戰，……結果，一勞動者被射殺，遊行隊伍、警察人員等多數輕重傷」。

這場流血示威遊行事件，更加速治安立法成為定案。五月二日木村法務總裁到眾議院法務委員會報告整個事件的經過，並強調破防法制定的必要性。五月十九日眾議院法務委員會開始審議破防法案。並在這種情況下召開圖書館大會。不過在圖書館大會上對破防法並未提及。對這一點一位參加人員敘述了當時的感想說：「和平、戰爭或再軍備，在這種局勢未明的情況下，以圖書館本身的立場，在本大會中並不對時局表示關切，這到底是怎麼一回事呢？……對圖書館法的精神是否造成侵害，在其可能無法完全避免的現況下，身負文化使者任務的圖書館界人士，是否可以就這麼安於現狀呢？再軍備問題、破防法問題及其他有關問題，沒有比這更重要了，而在最早以本大會的名義，表明圖書館界人士的態度這種重要的事情，是不是給忘了呢？實有必要加以反省。」

註七：森耕一，「圖書館の自由に關す宣言—成立までの經過」，圖書館と自由，第一冊，頁九～一六（日本圖書館協

會圖書館の自由に関する調査委員會
編，一九七五）。

註九：同註三，頁一二七～一三〇。

註一〇：同註三，頁一三〇～一三二。

註一一：同註三，頁一三三～一三九。

參考資料

1. 日本圖書館協會圖書館の自由に関する調査委員會編，圖書館と自由，八冊。
2. 日本圖書館協會編，圖書館法研究，一九七九年，圖書館法制定三十周年紀念，圖書館法研究シンポジウム記録。

稿 約

一 本刊以專欄方式介紹圖書館管理、服務之理論及趨勢，以增進師生對圖書館之了解與認識，各專欄內容如下：

1. 專 論：凡圖書館學、資訊科學及其相關學科之論述與譯著均所歡迎。
2. 業務報導：報導本校圖書館所舉辦之各項活動。
3. 作業規範：刊載本校圖書館各項作業準則，閱覽、服務規定及各項會議之重要決議。
4. 知性園地：刊載館員、讀者、工讀生及、義工對使用圖書館、服務讀者的經驗和心得，文長以千字為原則。
5. 圖書與出版：報導本校新近採購式微集進館的書刊及視聽資料，做摘要介紹。
6. 學位論文：介紹近期內國內外圖書館學博碩士論文，並附摘要。
7. 期刊目次服務：選擇新近到館圖書館學與資訊科學期刊，摘列論文目次。
8. 溝通、溝通：摘錄讀者意見書及本館答覆資料。
9. 圖書館大事記：刊載本校圖書館自民國 43 年以來主要活動及出版。

二 專論稿暫以中文為限，文長以五千字以上為原則。一律以稿紙橫寫（電腦報表或 PE2 等文書處理系統建檔之磁片亦可），並附 200 字左右中英文摘要及中英文作者名字和簡歷。有圖書時請附原圖，有參考書目請附參考書目。

三 本刊對來稿有刪改權，如不願刪改者，請預先註明。

四 來稿一經採用，依本校有關規定酌致稿酬。

五 凡已投其他刊物稿件，請勿再投本刊。

六 來稿請寄：台北市文山區指南路二段 64 號，國立政治大學中正圖書館「政大圖書通訊編輯委員會收」。

校內稿件請送中正圖書館閱覽組或投置圖書館各意見箱。