

平成21年度 共同研究「図書館運営のあり方研究会」報告書

「今、図書館がやるべきこと！」



平成22年(2010年)3月

財団法人 大阪府市町村振興協会
おおさか市町村職員研修研究センター

はじめに

図書館は、地域住民の生涯学習の場として最新の情報を提供するとともに、地域の歴史や文化の普及に資するための資料の蓄積と保存、学校教育の支援、仕事に役立つ専門的な情報の提供などの役割を果たしてきた。また、時代の進展・変化に伴い、学習意欲の向上、学習目的の高度化・多様化など新たな社会の要請に対応して、今後、より一層積極的な役割を果たすことが求められている。

一方、近年は国の方針として「官から民への行政改革」が打ち出され、自治体を取り巻く環境が厳しさを増す中で、図書館事業も例外ではなく、業務の効率化や経費の縮減が求められている。また、図書館運営の形態も多様化し旧態依然とした図書館運営は強く再考を求められている。さらに経営の効率化は、職員の非正規化による官製ワーキングプアの増加といった弊害を生み出す等、図書館の公共性や専門性の確保を一層困難にしている。

本書では、先進的な取り組みを実践している図書館を視察し管理運営形態ごとの長所・短所について分析する等、具体的な事例の検討を通して、利用者サービスの視点及び経営的視点に立った公立図書館のあり方について提言することを目的とした。

本書の構成は、第1章では図書館の歴史的経緯を概括し、法制面から見た図書館を確認することにより、法的根拠を明確にして運営上の立脚点や問題点を洗い出し、特に図書館法改正の流れの中から司書制度が抱える課題を明らかにし、あるべき方向性を示した。

第2章では図書館の管理運営形態ごとに業務委託、指定管理者制度、PFI、直営について考察を行い、それぞれの課題を明らかにした。そしてそれらの考察を行う中で、運営の手法に関わらず今後の図書館運営に求められる重要な視点が浮かび上がってきた。

第3章では、使命・計画の策定、人材育成、住民との協働という3つの視点に基づき、図書館を取り巻く様々な課題について、視察した各図書館の取り組みの紹介を含めて具体的な提案を行っているので、今後の図書館運営に活かしていただければ幸いである。

また末尾には資料編として「視察報告書」と本研究会における「講演記録」を掲載している。

末筆ではあるが、今回の共同研究に対してご指導、ご助言をいただいた中川幾郎氏、前田章夫氏をはじめ様々な面でサポートしていただいたマッセOSAKA（おおさか市町村職員研修研究センター）の皆様には心からの謝意を表す。



目次

第1章 図書館の変遷と司書職制度	1
1. 図書館をめぐる社会的背景	3
(1) 図書館法制定以前の図書館	3
① 文庫の時代	
② 貸本屋の時代	
③ 明治の文明開化と図書館	
④ 図書館令時代の図書館	
⑤ 図書館社会教育をめぐる附帯施設論争	
⑥ 国家総動員法時代の図書館	
(2) 戦後図書館法制定の経緯	8
2. 公立図書館運営の法的根拠	11
(1) 現在の公立図書館	11
(2) 公立図書館運営の法的根拠	12
① 日本国憲法の理念と図書館	
② 教育基本法	
③ 社会教育法	
④ 図書館法	
⑤ 地方自治法と地方教育行政法	
(3) 公立図書館が生涯学習という視点で首長部局に入ることについての考察	14
(4) 公立図書館の各種運営方法についての法的根拠	15
3. 図書館及び司書をめぐる課題と論争	17
(1) 図書館法改正の流れと公立図書館	17
① 「公立図書館」とは何なのか	
② 「公立図書館」の抱える課題	
③ 明治維新による新しい情報要求の波	
④ 最初の図書館令公布	
⑤ 図書館令の改正	
⑥ パブリックライブラリーへ	
⑦ 近年の図書館法論争	
⑧ 戦後の図書館の発展要因と、図書館のこれから	
(2) 司書養成と司書職制度	22
① 「司書」とは何なのか	
② 「司書」に求められるもの	
③ 司書養成の歴史	
④ 「司書」の抱える問題点とこれから	



第2章 図書館運営の手法	29
1. 業務委託について	31
(1) 委託の歴史	31
(2) 委託をめぐる法律（法的根拠）	33
① 指定管理者制度	
② 業務委託	
③ P F I	
④ 市場化テスト	
(3) 委託導入までのプロセス	35
(4) 委託の導入目的と効果	36
(5) 委託導入の背景	36
(6) 委託の形態（指定管理者制度、PFIを含む）	37
① 業務内容と範囲	
② 委託先	
(7) 委託導入の現状	39
① 委託の導入状況	
② 業務委託（窓口委託）の導入事例 ～日進市立図書館（愛知県）～	
(8) 委託の問題点	40
① 専門性の劣化	
② 公共サービスの「公共性」の劣化	
(9) 最後 に	41
2. 指定管理者制度について	44
(1) 指定管理者制度とは	44
(2) 指定管理者制度をめぐる法律（法的根拠）	44
(3) 指定管理者制度導入までの一般的なプロセス	45
(4) 指定管理者制度の導入目的と効果	47
(5) 指定管理者制度の形態	47
(6) 指定管理者制度導入の現状	47
① 指定管理者導入状況	
② 導入事例 ～千代田区立千代田図書館～	
(7) 指定管理者制度の問題点	49
(8) 最後 に	50



3. PFIについて	51
(1) PFIをめぐる法律（法的根拠）	51
(2) PFI導入までのプロセス	51
(3) PFIの導入目的と効果	52
(4) PFIの形態	53
(5) PFI図書館の現状	53
①導入事例 ～稲城市立中央図書館～	
(6) PFIの問題点	54
4. 市場化テストについて	56
(1) 市場化テストをめぐる法律（法的根拠）	56
(2) 市場化テスト実施までのプロセスと形態	56
(3) 市場化テストの目的と効果	56
(4) 市場化テストの問題点	57
5. 直営をめぐる課題	58
(1) 図書館政策の不在	58
① 図書館政策不在の現状	
② ニュー・パブリック・マネジメントの公立図書館への導入	
③ 図書館政策の根拠の問い直し	
(2) 司書の非正規職員化	62
① 司書の非正規化の問題点	
② 司書の非正規化の経緯	
第3章 これからの図書館に求められること	65
1. 図書館の使命・計画の策定について	67
(1) 使命・計画とは	67
(2) 何故必要か	67
(3) 前提となる宣言や法令	68
(4) 先進事例研究	68
① 静岡市立図書館	
② 鳥取県立図書館	
(5) 住民や庁内に向けての周知と活用	70
(6) 図書館内での共有と活用	70
(7) 評価システムの活用	71
① 事例研究：豊中市立図書館	
② 事例研究：千代田区立図書館	
(8) ま と め	75



2. 人材育成について	77
(1) 視察先図書館の人材育成事例	77
① 静岡市立図書館	
② 田原市立図書館	
③ 浦安市立図書館	
④ 調布市立図書館	
⑤ 鳥取県立図書館	
⑥ 日進市立図書館	
(2) これからの図書館運営における課題	80
① 非正規職員について	
② 正規職員について	
(3) 最 後 に	82
3. 図書館における「協働」	83
(1) 協働の定義	83
(2) 協働の背景	83
(3) 協働の必要条件	84
① 条例化	
② 協働事業提案制度の導入	
③ 協働事業評価システムの導入	
(4) 図書館における協働の形	89
① 大阪府内文庫活動との協働	
② 図書館協議会での協働	
4. ま と め	93



参 考 資 料	97
■ 視察報告書	99
浦 安 市	100
調 布 市	105
静 岡 市	108
田 原 市	111
鳥 取 県	113
日 進 市	117
千 代 田 区	120
稲 城 市	125
■ 講 演 録	129
[平成21年6月4日]	
図書館づくりはまちづくり ～図書館のもつ公共性とは～	133
中 川 幾 郎 氏 (帝塚山大学大学院法政策研究科 教授)	
大阪府内の公立図書館の現状と課題	150
前 田 章 夫 氏 (大阪府立中央図書館 司書部長)	
[平成21年7月9日]	
公立図書館の課題と今後の戦略	163
常世田 良 氏 (社団法人日本図書館協会 理事)	
大阪狭山市立図書館における取り組みについて	178
小 林 一 浩 氏 (大阪狭山市立図書館 館長)	
[平成21年7月27日]	
公共空間としての図書館の役割	185
山 口 源 治 郎 氏 (東京学芸大学 教授)	
熊取町立熊取図書館における取り組みについて	200
藤 井 亜 希 子 氏 (熊取町立熊取図書館 副館長)	
■ おわりに	211
■ 研究活動記録	212
■ 研究員名簿	213



執筆者一覧

佐野真奈美	吹田市立中央図書館	第2章1・3・4
金 博明	高槻市立天神山図書館	第1章2
江口 寛	箕面市立図書館	第2章5
川端 幸雄	枚方市立中央図書館	第3章3(1)～(3)
尾崎 安啓	寝屋川市立中央図書館	第1章1
青木 正照	門真市総合政策部行財政改革推進課	第2章2
尾谷 成子	富田林市立中央図書館	第3章2
八幡 敏朗	柏原市立国分図書館	第3章3(4)・4
山田 詩織	岸和田市立図書館	第1章3
北風 泰子	豊中市立蛸池図書館	第3章1

(研究員名簿の順)

第1章

図書館の変遷と司書職制度





第1章 図書館の変遷と司書職制度

1. 図書館をめぐる社会的背景

(1) 図書館法制定以前の図書館

① 文庫の時代

わが国において「図書館」と称する最初の施設は、1880（明治13）年に開館した東京図書館（文部省所管、通称「上野図書館」）であるが、それ以前にも図書館的な活動を確認することができる。例えば、図書を集めて書庫を設け閲覧する施設としては、古代律令制時代に中務省図書寮において国家による図書の管理が行われた事例まで遡ることができる。

平安時代以降、貴族の世界では、一年を通して様々な宮廷行事を遂行することが彼らの主な職務であった。それは今日いうところの行政・立法・司法の三権を一手に引き受ける「政（まつりごと）」のほかに「年中行事」と呼ばれる毎年繰り返される儀式・儀礼等に関する職務があり、実に広範な場面において、役職に応じた対応を求められる世界であった。特に彼らが年中行事をこなす際には、先例（有職故実）が重視され、位階・役職に応じた担当・役割があり、各行事における服装（装束）や立ち居振る舞いに至るまで、細かく規定されていた。貴族は、これを間違えると非常に面目を失うことになり、場合によっては職を失うこともあった。そのため、公家の家では、様々な行事を代々滞りなく、前例通り行えるよう、「日記」を詳細に記したのである^①。

「日記」は、子孫が仕事を正確にこなせるように遺した「職務マニュアル」でもあり、大切に保管する必要があった。「貴族の家」の歴史の中では、異例の昇進等によって新たな職務に就くこともあり、そのような場合には、従来その職務を担ってきた別の家の記録を借覧し筆写することも必要になった。コピー機など無い時代には、すべて手で筆写する必要があるため、いったん筆写した「写本」は非常に貴重なものであった。そこで、こうした家の記録類を大切に保管するため「文庫」が設置された。文庫は、高位の公家には必ずといって良いほど設置されていたが、閲覧（借覧）は関係者に限られ、その対価として贈答品を必要とする、いわば有料閲覧施設でもあった。このような文庫は貴族の邸内に設置された私的な施設であり、部外者は入ることができない、非公共的な施設であった。一方、武家や寺社の世界でも文庫は設けられており、武家では、北条実時が創建した金沢称名寺文庫（金沢文庫）や足利学校等の「文庫」が有名である。また寺院においても経典の出版（開版）や目録の作成等が行われ、特に室町期の五山禅僧による開版活動は顕著であり、そのため版木や経典の原本・写本、これらを研究した成果としての著作物等の整理・保管のため文庫・書庫は寺院においても発達したのである。

② 貸本屋の時代

江戸時代には、室町時代の読み物である「御伽草子」や当時流行した「浮世草子」・「読本」・「黄表紙」等を貸し出した「貸本屋」が盛んになってくる。こうした業者は江戸市中で600を数えたという。これらは、庶民相手のどちらかといえば娯楽的な本を



置いたが、中には名古屋の大惣（大野屋惣八、貸本屋創業は1764年）のように古今の学術書まで備えた所もあり、武士から町人・学者に至るまでが利用する庶民の文庫が現われ、次第に本は庶民のものとなっていった。

一方、江戸幕府には家康が富士見亭文庫を設置させたが、後に三代将軍家光がこれを紅葉山文庫として発展させ、専任の書物奉行4名を配置して収書管理に努めた。また、幕府が「朱子学」を官学としたため儒者林羅山を用いたが、彼の子孫が開いた私塾「昌平坂学問所（昌平校）」は、学問・教育のため収集した書物を文庫において管理した。そのほか大名も藩校や文庫を設置し地方においても一定の文庫施設が設けられたが、一般利用には供されなかった。

③ 明治の文明開化と図書館

幕末の1860（万延元）年に幕府の遣米使節として咸臨丸で渡米し、また翌1861（文久元）年には同じく遣欧使節随員として二度にわたって洋行・視察した福沢諭吉は、『西洋事情』（1866年）^②で図書館を「西洋諸国ノ都府ニハ文庫アリ『ビブリオテーキ』ト云フ」と紹介し、公園・病院と並ぶ図書館という社会施設の発展に驚いている。当時の日本人がほとんど目にする事のなかった西洋諸国の有様を報告した『西洋事情』は当時としては驚くべき発行部数（20万～25万部）^③を数え多くの人々に読まれたもので、社会に大きな影響を与えた。

明治になって、新政府は先進諸国の文明を調査するため、高官を欧米に派遣した結果、「文明開化」の必要性を大いに認識することとなり、例えば欧米で発展していた国立図書館等も文明的なものとして強く意識するようになった。

「文明開化」を志向する政府が、まず取り組んだのは成人の教育・啓蒙であった。先進諸国にならった近代国家の国民を育成するためには、まず近代政治の何たるかを国民に説く必要があり、そのために活用しようとしたのが「新聞」であった。「文明開化を知らないものは新聞せんじてのませたい」と俗謡に歌われたように「新聞」は文明開化の象徴でもあった。よって政府は新聞を各府県に購入させるなど新聞業界の保護に努めたが、なにぶんにも発行部数が今日とは比較にならないほど少なく、また購読料も当時としては高額であったため、新聞は誰もが読めるものではなかった。そこで1872（明治5）年頃から「新聞縦覧所」という新聞閲覧施設が各地方に設置され始めたのである。

同じ頃、文部省官僚市川清流は彼が見た大英博物館図書館を「書籍院」として紹介し、わが国も「書籍院」の建設が必要との建議を行い、同年に官設の書籍館（しょじゃくかん）を設置した。これが1875（明治8）年には3万冊の蔵書を備えた東京書籍館となり、1880（明治13）年に東京図書館と称するに至る。その後同館は1897（明治30）年に帝国図書館となり、1949（昭和24）年国立国会図書館上野支部となった。一方京都でも、いち早く京都府のお雇い教師ポールドウィンによって公共図書館設立の建議が出され、また御用書林（書店）であった村上勤兵衛らが京都府と交渉し、許可を得て1873（明治6）年「集書院」を開館した。ところがこれを京都府から一任され経営にあたった集書会社が経営に行き詰まり、1882（明治15）年には閉鎖されてしまったが、これが閲覧有料の会員制図書館の嚆矢であった。集書院の蔵書は1890（明治23）年京都府教育会附属図書館の開館の際に移管され、1898（明治31）年開館の京都府立図書館の基礎と



なった。

明治20年代になると学校教員の組織である大日本教育会が東京神田一ツ橋に大日本教育会附属書籍館を創設し、15歳以下の児童についても利用を認める等いわゆる「通俗図書館」のはしりとなった。1911（明治44）年これを東京市が引継いで東京市立神田簡易図書館となった（現在の千代田図書館の前身）。

そのほか、公立ではない図書館としては、東京の大手出版社博文館（トーハンの前身）の社主大橋佐平が図書館の設立を出願し、佐平の後継者新太郎が博文館創業15周年記念事業として1902（明治35）年6月に東京麹町上六番町に大橋図書館を開館した例がある。また、地方では千葉県成田市の成田山新勝寺貫主石川照勤の蔵書を基礎とした成田図書館が1902（明治35）年に開館し現在も成田山仏教図書館として継続している。大阪では、1877（明治10）年3月に住吉神社文庫が開設されている。これは大阪市住吉区の住吉大社境内の小教院内に設置されたもので、「住吉神社文庫書籍縦覧規則」によれば「一 此縦覧場之儀ハ素ヨリ該社神官ノ義務トスル所ナレバ、看客ヨリ見料・手数料等ノ儀ハ一切之ヲ徴セズ」として閲覧無料が定められている。また同規則によって貸出不可、吸煙（喫煙）・喫茶の禁止等が定められている^④。

④ 図書館令時代の図書館

わが国の「図書館」に関する近代法令の初めは、1899（明治32）年11月に公布された「図書館令（勅令第429号）」である。これは既に設置されていた公立の図書館に法的な根拠を与え、教育制度の中に位置づけたという意味において画期的であったといえる。同令第1条には「北海道府県郡市町村（北海道及沖縄県ノ区ヲ含ム）ニ於テハ図書ヲ蒐集シ公衆ノ閲覧ニ供セムカ為図書館ヲ設置スルコトヲ得」として道府県および市町村において図書館の設置を認めた。ただし図書館を設置しても良いということであって、設置を義務付けたものではない。また第5条には公立図書館の設置または廃止については文部大臣の認可を必要とすることを定めている。第6条には、「公立図書館ニハ館長及書記ヲ置キ地方長官之ヲ任免ス」と定め館長と書記の配置を認めたが、この時点では「司書」の配置は定められていない。第8条では公立図書館において図書閲覧料を徴収しても良いとしており、この時点では公立図書館の無料原則は規定されていない。

1892（明治25）年3月、東京図書館長田中稲城の提唱により日本文庫協会が設立された。会の名称は当初案では「日本図書館協会」であったが、会の創立準備会の参加者24名の所属館のうちで図書館と称していたのは東京図書館と東大図書館のみであり他は文庫や官庁の局名であったので「文庫協会」の方が良いとの意見だったようである。

図書館令公布の翌1900（明治33）年には、文部省がこの勅令を解説する意図で『図書館管理法』を出版した^⑤。この年の1月、京都帝国大学附属図書館長島文次郎らを中心として関西文庫協会が発足した。これは1897（明治30）年に開学した京都帝国大学の附属図書館が1899（明治32）年12月にスタートしたことが契機となっている。中心となった島館長のほか帝国図書館から異動してきた秋間玖磨、笹岡民次郎らは、東京の日本文庫協会のことをよく知る人であった。関西文庫協会は、機関誌『東壁』を発刊し、秋田や山口など遠隔地から会員を得る等活発に活動した。特に歴史学者黒板勝実（東大）や内藤湖南（京大）^⑥等を会員とする等、幅広い知性を集めている。



1906（明治39）年の図書館令改正では、前掲第6条を「公立図書館ニ館長、司書及書記ヲ置クコトヲ得」として新たに「司書」の配置を認め、さらに同時期に「公立図書館職員ノ俸禄に関スル件（明治39年勅令282号）」が定められ公立図書館の人事規定とした。1921（大正10）年には「公立図書館職員令（同年勅令336号）」が定められ公立図書館職員の身分・待遇について、それまでの図書館職員の身分・待遇に関する法令を統合し、1906年「図書館令」では司書の配置を認めるにとどまっていた表現を「置ク」と改め、司書を配置することが通例であるかのような表現になっている。

1903（明治36）年4月には大阪図書館（1906年12月に大阪府立図書館と改称）が設立されている。住友家からの寄附によって建設され、当時の公立図書館としては最大規模を誇る図書館であり、巡回文庫や児童閲覧室（有料）が設置された先進的な図書館でもあった。貸出は1908（明治41）年から実施され甲種・乙種2種類の料金を徴収した。大阪府立図書館は「西の帝国図書館」と称されるように読書というよりは学術研究のための参考図書館としての性格を強くもつ図書館であった。

大正期に入ると公私の公共図書館数は急激な伸びをみせた。具体的には、明治期には387館であったものが、大正期には新たに3,244館が設置されている^⑦。しかし、これは蔵書1千冊未満の簡易な図書館が多かった。

1933（昭和8）年7月1日には「改正図書館令」と「公立図書館職員令」が同時に公布され、7月26日には、「図書館令施行規則」が公布されている。

ここで注目されるのは、「改正図書館令」第10条で各地方（県単位）において中心となる中央図書館を定め、管轄下地域の図書館の指導機関として機能させること等が地方長官に求められたことであろう。この改正の前1931（昭和6）年10月に帝国図書館主催の全国道府県立図書館長会議が開かれ、文部大臣から「地方における中央図書館の職能はどのようなものか」について諮問された。これについて会議は「中央図書館は当該地方図書館を指導援助するもの」と答申したのであるが、これが「改正図書館令」に反映している。また同月開催の第25回全国図書館大会において、文部大臣から「図書館ノ附帯事業トシテ適当ナル社会教育施設如何」という諮問があった^⑧。これについて文部省成人教育課長は「社会教育の中心機関である図書館は、ただ図書を集めて読ませるだけでなく、さらにそれを拡充して、如何なる社会事業を行うのが適当かについて、意見を承りたい」と説明し意見を募ったが、附帯する社会教育事業が図書館の本質的事業であるか否かについての問題が、すでにこの時点で提起されていたのである。

⑤ 図書館社会教育をめぐる附帯施設論争

「改正図書館令」公布の翌年、石川県立図書館長中田邦造が、改正された図書館令の第1条の解釈を示した「図書館員の拠って立つところ」（『図書館雑誌』1月号）を発表したことを受けて、文部省の松尾友雄との間に論争が起こった。

問題となった第1条は、「（第1項）図書館ハ図書記録ノ類ヲ蒐集保存シテ公衆ノ閲覧ニ供シ其ノ教養及学術研究ニ資スルヲ以テ目的トス、（第2項）図書館ハ社会教育ニ関シ附帯施設ヲ為スコトヲ得」というもので、中田は図書館の本務は第1項にあり、これを本質的な事業として、このほかに第2項の附帯事業を実施すべきものと考えたが、松尾は「個人的な見解」として、図書館における図書を通じての活動（第1項）は画一



的な手段で従来の制度であるとし、図書館における事業は地方の社会教育や経済状況によって考慮されるべきだとする視点から図書館の機能を拡大解釈すべきとの見解を示した。松尾の考える図書館における社会教育は、講演会、座談会、講習会、講座等の実施をも視野に入れた今日の公民館事業的なものをも範疇としたものであり、松尾は第2項の制定理由はこのような国家の社会教育政策を前提としているものであるから、国家の同令制定の意図を読み取って法令通りに活動すべきとの主張を行ったのである。

これに対して中田は「図書館が時代的に如何なる運命をもつにせよ、図書館としての発展をなさずして他のものとなることには到底妄（盲）従することはできない」とし、また「図書館の働きは図書館的であるより他はない」と反論した。中田はあくまでも第1項の図書を通じての機能こそが図書館の役割であり、利用者各人の自己教育力を覚醒させることが本質的な社会教育だという立場であった。これは単の地方の町村の図書館が文部省のいう広範な附帯事業を実施可能かということにとどまらず、むしろ図書館の本質は何かということを問うたのであり、改めて社会教育とは何かという定義づけが必要ではないかと提案したのである。

中田は既に改正前の第27回全国図書館大会（1933年5月開催）において図書館社会教育の範疇を明らかにするための「図書館による社会教育の研究機関設置」を議題として提案しており、これが可決されたのを受けて、1934（昭和9）年2月、日本図書館協会に図書館社会教育調査委員会が設置された。これは、前途したように改正図書館令公布早々に中田と文部官僚松尾との間に附帯施設論争が起こったため、設置早々の図書館社会教育調査委員会の調査報告が期待された。

図書館社会教育調査委員会は3次にわたり「図書館社会教育に関する諸提案」とする報告を『図書館雑誌』に掲載し、最終的に「図書館社会教育調査報告」を1937年（昭和12）年6月付けで発表した^⑨。図書館の附帯事業について同報告書は、図書館の附帯事業を直接と間接の2種類に分け、前者を図書館固有の職能を助成促進することに役立つものとし、後者を図書館固有の職能に本来関係をもつものではないが図書館の設備や館員の余力を割いて社会貢献をするものとした。すなわち図書館界は、同報告書にいうところの間接的な附帯事業として図書館本務ではない社会教育事業を認めたのである。これによって図書館の本質的業務をもって社会教育に貢献するという中田の意見と図書館を社会教育事業施設として展開したい文部省側との妥協がなされ、この論争は一応の決着をみたのである。

⑥ 国家総動員法時代の図書館

1938（昭和13）年3月「国家総動員法」が公布されると、同年5月開催の全国図書館大会において文部大臣より「国民精神総動員ノ徹底ノ為図書館ノ採ルベキ具体的方策如何」との諮問がなされた。大会は「図書館ハ社会教育ノ重要機関タルニ顧ミ、国民精神総動員ノ徹底ヲ期センガ為ニハ、先ツ図書館ヲシテ総動員ノ機構ニ参画セシメ就中央図書館ヲ枢軸トシ管下図書館全般ヲ網羅スル図書館総動員ヲ行ヒ（以下略）」と答申した^⑩。特に図書館が社会教育の重要機関として国民総動員の機構に参画しようとする背景には、図書館ならびに教育界が国民精神総動員の時流に乗ろうとした意図がうかがえ結果的には間接的附帯事業として認めた社会教育事業によって国民総動員政策にのみこ



まれていくのである。以後わが国は一気に戦時へと突入し、やがて戦局の悪化に伴い国民生活の窮乏、物資の不足等による出版不況により図書館は衰退していった。一方、中田館長らによる読書会運動も時局の悪化に伴い変質を遂げざるを得ない状況となった。

(2) 戦後図書館法制定の経緯

図書館法（昭和25年法律第118号）は、戦後約5年が経過した1950（昭和25）年4月30日に公布された。これは前年に制定された社会教育法（昭和24年法律第207号）第9条に図書館及び博物館は、社会教育のための機関として位置づけられ、同条2に「図書館及び博物館に関し必要な事項は、別に法律をもつて定める。」とあることから、社会教育法に従属する形で制定された下位法である。

社会教育法及び図書館法制定の動機は、言うまでも無く戦後日本における教育改革の一環であり、そのことは、1945（昭和20）年8月の戦争終結（無条件降伏）を受けて、わが国の占領・統治にあたったGHQ（連合軍最高司令官総司令部）の指令が一つの契機となっている。GHQの指令は、いわゆる憲法や法律に拘束されず国会の承認も必要としないポツダム政令という形をとり、例えば昭和20年9月6日にはアメリカ統合参謀本部はトルーマン大統領の承認を得て正式な対日占領政策の方針である「降伏後における米国の初期対日方針」^①をマッカーサーに指令した。これによれば日本占領政策の究極の目的は「日本国ガ再び米国ノ脅威トナリ又ハ世界ノ平和安全ノ脅威トナラザルコトヲ确实ニスルコト」であり、また占領軍は「米国の任命スル最高司令官ノ指揮下ニ在ルモノトス（中略）主要連合国ニ意見ノ不一致ヲ生ジタル場合ニ於テハ米国の政策ニ従フモノトス」と規定され、わが国は実質的にアメリカ軍の単独占領下にあった。

こうした情勢下にあつて、GHQは10月4日、治安維持法の廃止、特高警察や内務省の廃止及び政治犯・思想犯の釈放を求めるなどの民主化を指令した。これに反発した東久邇宮稔彦親王内閣は総辞職し、同11日かわって首相となった幣原喜重郎が就任あいさつにマッカーサーと面会した際に大日本帝国憲法の民主的改正（新憲法の制定）を求められ同時に婦人参政権の実現、労働組合結成の促進、学校教育の自由主義化、民権自由指令の実施、独占的産業支配の改善民主化の五大改革指令^②がGHQから申し渡された。

これによりGHQによるわが国の戦後改革は一気に加速し、天皇主権から国民主権への民主化のシンボルとして、昭和天皇による「人間宣言」^③が出され、「現人神」としての天皇は「国民統合の象徴」としての天皇となった。

こうした背景からもGHQが占領政策として着手すべきは、国民の教育であった。天皇主権から国民主権への国民の意識転換は、まさに教育の仕事であるが、学齢期にある者は学校教育で担当するとして、すでに成人した国民（一般社会人）に対して民主主義教育を実施しなければ、国民の意識を変えることは困難である。これを担うものこそが、教育基本法の定める新しい「社会教育」であった。

日本国憲法第26条には「すべて国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する」と教育の機会均等が規定された。そしてこれを受けた教育法として1947（昭和22）年3月31日、教育基本法^④が制定公布された。これには、社会教育及び図書館について次のような条文が定められている。



第七条（社会教育）

- 1 家庭教育及び勤労の場所その他社会において行われる教育は、国及び地方公共団体によつて奨励されなければならない。
- 2 国及び地方公共団体は、図書館、博物館、公民館等の施設の設置、学校の施設の利用その他適当な方法によつて教育の目的の実現に努めなければならない。

上記のように教育基本法は、国や地方公共団体によつて奨励する社会教育を「家庭教育及び勤労の場所その他社会において行われる教育」と規定しており、家庭教育が社会教育の範疇であることを定めている。また、図書館等の施設の設置により教育の目的の実現に努めることも定めている。

社会教育法は、1949（昭和24）年6月10日に公布された。同法は上述したように教育基本法制定を受けて立法されたもので、立法の趣旨は第1条に明記されている。続く第2条において社会教育は「学校の教育課程として行われる教育活動を除き、主として青少年及び成人に対して行われる組織的な教育活動（省略）をいう」と定義されていた。すなわち、同法における社会教育の概念は、学校における教育活動を除く青少年・成人に対する組織的な教育活動に主眼が置かれていたことは確かであり、図書館のような個人向けの教育サービスは、どちらかといえば「従」の立場であったといえる。

ところで、戦前における社会教育の概念は、1912（明治45）年に文部省が、それまで「通俗教育」としていたものについて「社会教育」という用語を用い始めたことに始まる。用語は同じだが戦前の社会教育は青年団や婦人会等の団体に向けてのものが主であり、これが大政翼賛会や国防婦人会等の大衆の「動員装置」となったことは否めない。

戦後の「図書館法は、占領軍、文部省、日本の図書館関係者が緊密にかかわり合いながら作られた法律であった^⑤」と指摘されているように図書館法は他の文化関係法と比べても当事者である図書館界の熱意が反映されている。特に「図書館法」第3条において図書館の職務を「図書館奉仕」としたことは、国民に奉仕する図書館という位置づけを端的に表現しており、まさに民主的な図書館を作ろうという図書館界の人々の考え方が、よく表れている。これは戦前の社会教育が図書館も含め、戦時思想教育に加担したという教訓をふまえてのことであろう。

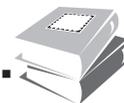
一方、学問界では、1949（昭和24）年4月22日に、日本学術会議会長亀山直人が内閣総理大臣吉田茂に対し、来るべき図書館法の制定について次のように要請している。

「全国の図書館を整備拡充することは、わが国の文化の向上のために極めて緊要なことでありますが、それには、図書館法を作り、その基準を示すことが必要であると思われます。ついては、政府において、速やかに図書館法の立案準備をすすめられるよう希望します。なお、その際には、予め本会議の意見を徴されるよう併わせて（併せて）希望します」^⑥。これは、日本学術会議が図書館の整備拡充のため図書館法を制定して国が基準を示すことの重要性を説き、これの制定立案には学術会議の意見を容れるよう求めたものである。「学術会議の意見」が、どのようなものであったかは明らかではないが、図書館の整備拡充のために図書館法という基準が必要であるという文言があったことは、学問諸科学の振興に一定の水準を備えた図書館が不可欠であるとの学術研究者の認識が強かったことの表れであろう。これは、公共図書館に一定の学問的資料庫としての機能をも期待する、戦前からの図書館に対する要望でもあった。



《引用文献》

- ① 松蘭斎『日記の家：中世国家の記録組織』吉川弘文館、1997年
- ② 福沢諭吉著、マリオン・ソシエ、西川俊作編『福沢諭吉著作集第1巻 西洋事情』慶応義塾大学出版会、2002年
- ③ 国史大辞典編集委員会編、項目執筆鹿野政直、『国史大辞典』第12巻「福沢諭吉」の項、吉川弘文館、1998年第1版4刷、p.73-75
- ④ 大阪府史編集室編『大阪府布令集』2、大阪府、1971年、p.499-500
- ⑤ 文部省編『図書館管理法』文部省、1900年、国立国会図書館（マイクロフィッシュ版）
- ⑥ 内藤虎次郎（湖南）は東洋学者。内藤が京都帝大教授として赴任するのは文庫会員となった後の1907（明治40）年のこと。
- ⑦ 岩猿敏生『日本図書館史概説』日外アソシエーツ、2007年、p.189。同書出典は文部省社会教育局『全国図書館ニ関スル調査 - 昭和十一年四月現在』復刻版、日本図書館協会、1978年
- ⑧ 前掲書 p.211
- ⑨ 日本図書館協会「図書館社会教育調査報告」『図書館雑誌』31年9号、1937年9月
- ⑩ 前掲『図書館雑誌』32年7号、1938年7月、p.176
- ⑪ 『日本外交主要文書・年表』鹿島平和研究所編
- ⑫ 『幣原喜重郎』幣原喜重郎の伝記 幣原平和財団 1955年
- ⑬ 『官報号外』昭和21年1月1日「詔書」の本文22行目から24行目を通称する。
- ⑭ 教育基本法（法律22号）は、平成18年12月22日法律120号として全部改正となり、この法律は現在では、旧教育基本法となる。
- ⑮ 塩見昇、山口源治郎編著『図書館法と現代の図書館』日本図書館協会、2001年、p. 3
- ⑯ 総発第84号、「図書館法制定について」昭和二十四年総理府公文、国立公文書館所蔵



2. 公立図書館運営の法的根拠

(1) 現在の公立図書館

公立図書館は、地域住民にとって、最も利用されている公共施設で、社会教育機関としてなくてはならないものとして存在している。その数、全国で3,106館（2008年4月1日）、設置率では都道府県立図書館は100%、市立図書館は98%、町村立図書館は52%となっている。人口規模が小さい自治体（町や村）ではまだ設置率が半分程度で、日本全国の市町村すべてに公立図書館が設置されているとはいいがたいが、設置人口割合でいえば96%の住民（12,200万人）が自分の住んでいる自治体に図書館が設置されているので、ほとんどの人にとって公立図書館は身近な公共施設であるといえる。大阪府内（43市町村）では36市町村に137の市町村立図書館があり設置率83.7%、設置人口割合が97.4%になっている。

各自治体に設置されている公立図書館は、それぞれの自治体ごとに、図書館法に基づいた設置条例を設け、開館日、開館時間、貸出期間・冊数などの規則を作り、その規則を守れる人なら誰でも無料で利用することができる。

公立図書館で利用できる資料は、図書、雑誌、新聞だけでなく、CDやビデオ、カセットテープ、DVDなどに記録されている音楽や映像などの視聴覚資料、海外で発行された雑誌や図書も利用できたり、また、絵画を借りたりすることもできる図書館もある。

また、それぞれの図書館は、独自に子どもやヤングアダルト向けの行事や大人を対象にした講座、乳幼児とその保護者を対象にした「ブックスタート事業」、季節ごとの企画展や地域に密着した地域資料の収集なども行っている。また、最近では、図書館職員が各種施設・団体に出向き図書館や資料の紹介を行う「職員出張講座」、ビジネス支援事業、地域の人材や企業、学校とタイアップした地域活性化事業、障害者や高齢者、子育て中の人などを対象にした宅配事業、多文化サービスなど、日本中の公立図書館がそれぞれの地域の実情に合った取り組みを行っている。

インターネットを利用した図書館利用も市民の中に身近のものとして根付いている。自宅から図書館資料を探しその場で資料の予約を行うことも普通になってきた。また、インターネットは全国の公立図書館、大学図書館や国会図書館ともつながっており、連携が進められている。その結果、近くの公立図書館にない資料でも入手しやすい状況が進んでいる。

図書館のハード面では、ICタグを活用した図書館運営が広がってきており、自動貸出返却機を導入したりや蔵書点検の期間短縮が行なわれたりして、利用者の利便性を向上させている。また、自動書庫システムが導入されている図書館も出てきており、資料管理が大幅に省力化されている図書館もある。また、駅前や市内中心部に資料の予約・貸出・返却ができるようになっている利用スポットを設置したり、24時間対応できる予約箱を設置したりしている図書館も出てきた。

新たに開館する図書館でよくみられるのは、「滞在型図書館」である。図書館利用者が、一日中、図書館で過ごすことができるよう、中庭を開放したり喫茶や食事のできる売店を館内に設置したりし、そこで飲食できるようにしている。図書館資料をその喫茶ルーム持ち込み、閲覧することができるようにした図書館もある。



運営形態も多様化してきており、教育委員会が職員を配置している直営図書館だけでなく、一部業務委託、指定管理者制度、PFI事業の導入など設置運営の形態も多様化してきた。

現在の日本の公立図書館は、このように、新たなサービスの導入、インターネットやICタグなどの最新機器の導入、多様な運営主体の導入など、これまでの図書館にはなかった新たな図書館運営が進められている。

図書館法では地方自治体に対して図書館設置を義務づけていない。にもかかわらず、日本各地で、多くの公立図書館が設置され、様々な形で図書館運営が行われている。これは、公立図書館が住民にとって、無料で利用でき、気楽に入館でき、そして、雑誌や新聞、図書がいつでも読めるというスペースで、たくさんの住民が、利用している公共施設であるからである。自治体の長も図書館についての「不要論」はあからさまにしないことも、多くの図書館が建設・運営されている理由であると思われる。

そこで、この章では、現在の図書館がどのような法律を根拠に運営され、新たな、動きである指定管理者制度がどの法律で導入されていったのかを整理していく。

(2) 公立図書館運営の法的根拠

現在の形態での公立図書館ができるようになったのは、1950年に公布された図書館法が基になっている。その図書館法制定の根拠は社会教育法第9条第2項であるが、その社会教育法の上位法は教育基本法であり、その根本にあるのは日本国憲法である。日本国憲法には図書館という言葉は見られないが、そこに書かれている理念が図書館法で具体化されたのである。ここでは、図書館法がどのような理念で制定されていったのかを整理していく。

① 日本国憲法の理念と図書館

日本国憲法には、具体的に「図書館」という言葉は明記されていないが、図書館は日本国憲法が掲げる価値観や理念を実現するために必要な機関であると規定することができる。日本国憲法は基本的人権を侵すことのできない永久の権利としている。この基本的人権は、大別して自由権、参政権、社会権に分けることができるとされており、それらすべての権利を守るのに必要な機関が図書館である。具体的には、憲法第26条の「教育を受ける権利」、第23条の「学問の自由」、第25条「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」（社会的生存権）、第21条「表現の自由」、そして、日本国憲法の理念である国民主権を形にした「参政権」の行使にも図書館は影響してくる。これら基本的人権を守るために図書館は必要な機関である。

② 教育基本法

日本国憲法の「教育を受ける権利」を具体化するために制定されたのが教育基本法であり、この法律は教育に関する根本法規である。この法律の第12条は社会教育について述べられているが、そのなかで図書館という言葉が出てくる。



教育基本法第12条第2項

国及び地方公共団体は、図書館、博物館、公民館その他の社会教育施設の設置、学校の施設の利用、学習の機会及び情報の提供その他の適当な方法によって社会教育の振興に努めなければならない。

ここでは、図書館が社会教育施設であることと、図書館が社会教育の振興に努める義務を有することが書かれている。教育基本法は、教育を受ける権利は「学校教育の場」だけでなく「あらゆる機会」「あらゆる場所」で享受されなければならないという基本理念をもっており、公立図書館も、そのための重要な施設であるとしているのである。

③ 社会教育法

教育基本法第12条第2項を受けて、社会教育法では第9条で「図書館及び博物館は、社会教育のための機関とする」とし、その第2項で「図書館および博物館に関し必要な事項は、別の法律をもって定める」としたのである。そして、社会教育法の下位法として図書館法が制定された。

④ 図書館法

図書館法（平成20年改正）では図書館を「図書、記録その他必要な資料を収集し、整理し、保有して、一般公衆の利用に供し、その教養、調査研究、レクリエーション等に資することを目的とする施設」として位置づけし、図書館サービスについては「土地の事情及び一般公衆の希望に沿い、更に学校教育を援助し、及び家庭教育の向上に資することとなるように留意する」とされている。さらに、公立図書館については「図書館を設置する場合は地方公共団体が条例を定めること」「職員は専門的職員を置くことができる」「館長は、館務を掌理し、所属職員を監督して、図書館奉仕の機能の達成に努めなければならない」「図書館協議会を置くことができる」「入館料その他図書館資料の利用に対するいかなる対価をも徴収してはならない」としている。

すなわち、図書館法では、地方公共団体に図書館設置は義務付けていないが、設置するときの基準や役割については明記しており、作る作らないの判断やどのような図書館を作っていくのかは地方公共団体の中で決められるものとしている。図書館法ができた当時は、各自治体の財政事情や社会情勢などにより図書館設置より優先された施策がたくさんあったので、地方公共団体での図書館設置はあまり活発に進まなかった。

それ以前の公立図書館は、1899年に公布された図書館令では、「閲覧料」を徴収することを求めており、大多数の公立図書館は有料で開館されており、また、館外貸し出しもされていなかった。図書自体が貴重なものとして扱われていたのである。その結果、一般市民の利用はほとんどなかったと思われる。そのような図書館文化の中で育った地方公共団体や住民は図書館の必要性を感じず、戦後、図書館法ができて、多くの自治体では図書館が設置されなかった。

ちなみに、1965年度までに設置された公立図書館（都道府県立、市区町村立）はわずか773館であった。その後1970年度には881館、1980年度には1,320館、1990年度1,928館、2000年度2,639館、2008年度3,126館と確実に公立図書館は設置されてきた。また、



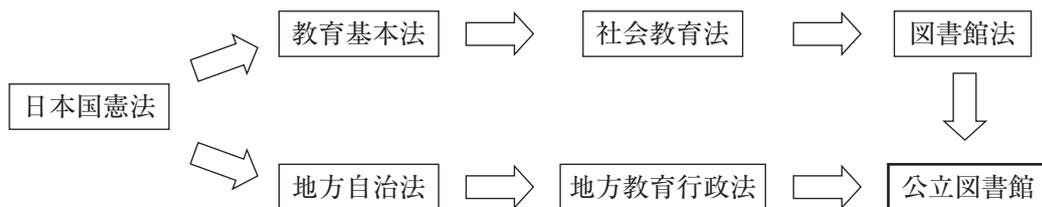
出版状況も、年間10万点をこえる新刊図書が発行されていることからわかるように市民社会の中で読書が生活の一部になっていったことをしめしている。（統計は「日本の図書館」各年度より）

⑤ 地方自治法と地方教育行政法

地方自治法第180条第8項で「教育委員会は、別に法律の定めるところにより、学校その他の教育機関を管理し、学校の組織編制、教育課程、教科書その他の教材の取扱及び教育職員の身分取扱いに関する事務を行い、並びに社会教育その他教育、学術及び文化に関する事務を管理し及びこれを執行する。」と規定し、また、地方教育行政の組織及び運営に関する法律（地方教育行政法）でもその第30条で図書館が教育機関であると規定し、地方公共団体が設置することができるとしている。

以上の法律の流れは図書館が教育委員会所管の社会教育機関として設置されていることを示しており、ほとんどの地方公共団体が教育委員会の機関として図書館を設置し運営していることの法的根拠となっている。

(図) 図書館関係法体系図



(3) 公立図書館が生涯学習という視点で首長部局に入ることについての考察

現在の公立図書館は図書館法上の「図書館」として運営されており、教育機関として教育委員会所管の事業として運営されているのは上記の法律の流れで明らかである。しかし、近年、図書館法に根拠を持たない、単なる「公の施設」としての「図書館」が設置されている。これは、図書館法が、図書館とよく似た機能を持つ図書館ではない施設に、「図書館」という名称を付けることを否定していないということで設置されているのだが、図書館法による公立図書館として設置しない理由は、首長が施設の運営に直接関与できるということの他に、専門的職員の配置や他の公立図書館との連携、図書館協議会の設置、無料の原則など、図書館法の縛りを考えなくて良いということが挙げられる。

文部科学省は、「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準」（文部科学省告示第132号平成13年7月18日施行）で、公立図書館のあるべき基準を提示したが、法的拘束力がないためこの基準も無視でき、その結果、経費削減も容易に行えると考えられているものと推測される。多くの自治体が財政危機の状況にある中、さらにこのようなケースが増えていくと考えられる。また、2007年に改正された地方自治法では、学校教育と文化財保護以外の社会教育行政については、条例により、首長部局で行うことが可能になった。今後は公立図書館が教育行政から外されていき、生涯学習の視点で図書館運営が進められていくケースも増えていくと思われる。教育行政と生涯学習行政の大きな違いは、教育行政は教育委員会が住民の必要とする教育プログラムを用意し、住民がそれを利用するという



形をとるが、生涯学習は、住民自身が興味をもち必要だと感じるプログラムを住民自身が用意し、行政はそれを手助けする、という形をとる。すなわち生涯学習の視点で行われる事業は、それを利用する住民が経費も負担するというのが原則になる。そのような視点で設置される「図書館」は、受益者負担という名の有料化された「生涯学習のための図書館」となっていく可能性がある。図書館法では公立図書館の資料を利用する場合は、原則無料となっているが、図書館法に基づかない図書館では有料化されても法令違反とはならず、住民の意向があれば、有料図書館も出てくるかもしれない。すなわち公立図書館が首長部局の管轄となることは「図書館法」の形骸化が進行し、その結果、社会教育法、教育基本法、そして日本国憲法の理念がないがしろにされていくことに繋がることになる恐れもある。

(4) 公立図書館の各種運営方法についての法的根拠

近年、国内の公立図書館は、設置者が地方公共団体であっても、運営しているのが指定管理会社、PFI事業者、一部委託事業者、全部委託事業者、直営図書館など、いろいろな運営形態で事業が行われている。とくに民間の事業者が図書館運営を行うようになったケースが増えてきている。

指定管理者については、2003年6月の地方自治法改正で、変更された規定の影響で広がってきているものである。地方自治法第224条の2第3項で、「普通地方公共団体は、公の施設の設置の目的を効果的に達成するため必要があると認めるときは、条例の定めるところにより、法人その他の団体であって当該普通地方公共団体が指定するもの（「指定管理者」という。）に、当該公の施設の管理を行わせることができる。」と規定しており、この条文が公立図書館の指定管理者制度導入の根拠となっているのである。

しかし、公立図書館も、「公の施設」のひとつであるが、教育委員会が所管する教育機関としても存在しており、教育機関の指定管理者による全面委託は、「公立図書館の目的達成に有効とは言えず、基本的になじまない。民間業者を指定管理者とすることは、避けるべきである（日本図書館協会2005年8月）。」という意見が出されている^①。

実際、日本図書館協会の調べによると、「図書館への指定管理者制度導入は、文部科学省調査によれば54館（1.8% 2005年10月現在 管理受託も含む）、当協会調査では市町村で129館、導入しないと答えている自治体は400強あります」（2008年12月報告書^②）として、地方自治法が改正されて以降も、直営から指定管理に運営が変更された図書館は少数であることが確認されている。

1999年7月に、「民間資金等の活用による公立施設等の整備等の促進に関する法律」（PFI法）が制定され、それ以降、いくつかの公立図書館がPFIの手法で建設・運営されている。まだ、導入例は多くないがそれでも、日本で最初に導入された桑名市図書館の設置から5年がたち、一定の評価がされるようになってきた。

「PFI（Private Finance Initiative：プライベート・ファイナンス・イニシアティブ）」とは、公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して、国や地方公共団体等が直接実施するよりも効率的かつ効果的に公立サービスを提供できる事業について、PFI手法で実施しようとするもので、それにより、国や地方公共団体の事業コストの削減、より質の高い公立サービスの提供を目指そうとするもの



である。

このように、ここ10年程度の間に、業務委託や指定管理者の導入、PFI事業での図書館運営など、あらたな運営形態をとる公立図書館がでてきた。最近では、「市場化テスト」という名で民間事業者に図書館経営の委託を試みる自治体も出てきた。委託や指定管理を行っている公立図書館は全体から見るとそれほど多くないが、どの自治体でも、少子高齢化や財政危機の影響で、経費削減に取り組んでいるので、この動きについては、強い関心をもっていると考ええる。今後、どのような形態で図書館運営を行っていくのが望ましいのか、地方公共団体の職員として検討していかなければならない。

《引用文献》

- ① 日本図書館協会見解「公立図書館の指定管理者制度について」2005年8月4日
(<http://www.jla.or.jp/kenkai/siteikanrisya.pdf>)
- ② 日本図書館協会見解「公立図書館の指定管理者制度について」2008年12月
(<http://www.jla.or.jp/kenkai/200812.pdf>)



3. 図書館及び司書をめぐる課題と論争

(1) 図書館法改正の流れと公立図書館

① 「公立図書館」とは何なのか

公立図書館とは地方公共団体（自治体）が設置する図書館であり、その運営は地方公共団体（以下「自治体」という）に働く地方公務員が担ってきた。専門職であるところの司書の必置義務は図書館法の定めがないため（法解釈に幅はあるが）、自治体により司書による運営、行政職員による運営、その混合体による運営など、様々な形態を取っている。従来、公立図書館で行うサービスは、公が直接行う「公共サービス」とされ、市民（住民）の“知る自由”の権利を保障する場であり、「国民の教育と文化の発展」へ寄与するものと位置づけられていた。

しかし、自治体の財政悪化や政策方針転換など昨今の情勢の変化により、設置者である自治体には、これまでのように直接運営を行うだけでなく、業務委託を行うところ、指定管理者制度を導入するところ、PFI方式を採用するところなどが出てきた。こうした運営形態の変化と共に、そこに働く職員も、正規職員、非正規職員（非常勤、アルバイト、委託スタッフなど）といったように、様々な雇用形態の人たちが入り混じって業務を担う状況となっている。

かつて中央集権化をはかった国は、今地方分権の名の下に、地方自治体の責任と判断のもとに自治体みずからが施策を行っていくという形になっている。これは世の“自己責任”や“受益者負担”といった風潮ともシンクロしているように感じるが、この自治体自身の“力”と“考え”によって、実施される事業内容が大きく左右されるという状況は、“自主性”“自立性”を持って地域を支えていくという良さの半面、先の見えない丸投げになりはしまいかという危惧がある。現に様々な局面において、これまで以上の“地域格差”が生まれている。しかしそもそも「公共サービス」において、“地域格差”が生まれることを、自治体の“生き残り”問題として片付けてしまってよいものなのだろうか。行う事業を「サービス」と捉えるか、「人の権利」と捉えるか、事業の意味の位置づけに大きな意識の差があるように思われる。もちろん、努力と工夫と信念で独自性を打ち出し、地方分権化のメリットを最大限に利用して、図書館を地域ボトムアップ戦略基盤機関と位置づけし、地域活性化に繋げている例もある。

「図書館の自由に関する宣言」^①でうたった内容が、「地方および国の行政機関が責任をもつ」（ユネスコ宣言）^②形で実現すると、「公立図書館の任務と目標」^③に掲げたような“図書館界”で理想とする図書館となるのであろう。が、現実としては、望ましい基準^④（改正に向け策定作業中。2009年12月15日現在）、改定図書館法、文字・活字文化振興法（法律 第91号）、「これからの図書館像」^⑤、いずれにおいてもそれは常に“努力目標”でしかない曖昧な表現となっており、今その解釈は「図書館の管理運営形態については、それぞれの地域の実情に照らして、それぞれの図書館の設置目的を最も効果的に達成することができるかを十分検討した上で、各地方公共団体において判断」（2008年1月28日文科省回答）するものとなっている。



② 「公立図書館」の抱える課題

人の「知る権利」を最後は誰が責任を持つのか。自治体、国の図書館政策の姿勢が問われる瀬戸際に、今きている。2009（平成21）年10月、図書館の民営化が進んでいる英国で、図書館・情報専門家協会が公共図書館サービスについてのガイドラインを発表した。また同時期に超党派の国会議員グループによる公共図書館サービスに関する調査報告が公開された。地方自治体が図書館サービスの提供を継続すべきであることや、サービス基準を明確化する必要があることをその中で勧告しており（ここまでカレントアウェアネス^⑥）、かつて図書館先進国とされた英国において、図書館民営化の“あり方”を今一度問い、図書館に対する姿勢を国・地方自治体・図書館関係者すべてが共有しようという動きである。時同じくして国内においても、先の衆院選選挙時に各政党の図書館政策について図書館関係機関が質問を行ったり、図書館振興についての国会内の集会を開催するといった動きがみられた。^⑦ 今日の前にある危機感から生まれた動きではあるが、こうしたひとつひとつの積み重ねから足元を見直していき、これまでのように地方自治体の責務を述べるだけにとどまらず、国が具体的サポート体制をとりセーフティネットとして機能することで、自立する自治体・自立しようとする自治体をきちんと下支えするような図書館政策方針が、今後打ち出せないものか。

こうした考えは、今日公立図書館が政策立案部門でなく事業部門とみなされるに至った、政策立案能力の低さを指摘した論と相反し、時代と逆行していると取られる面もある。しかし、疲弊した地方財政のもと、法の解釈を曲げてまで図書館を今にも投げ出そうかという自治体にとっては、ある程度の役割を果たすのではないか。政策判断の場において法的根拠ありきではないが、なぜそれを選択するのかという“裏づけ”“基準”は常に求められており、根拠としたい法律などに少しでも“曖昧”な解釈次第な要素があれば、自治体として動かない、動かさない、動こうとしない現状がある。

図書館法のこれまでの流れをみると歴史は繰り返されており、その時代時代で激しい議論が闘わされ紆余曲折を経て今日に至っているのだが、そこから感じるのは公立図書館のあるべき姿はやはりひとつなのではないかという思いである。昔も今も議論のテーマは不変であること、また当時はベストであったかもしれない曖昧な着地点が引き起こした現在の迷走に思いを馳せて、図書館に携わっているすべての者、我々自身が責任を持って今後引き継いでゆかねばならない。

③ 明治維新による新しい情報要求の波

大きな社会変動に直面した一般民衆は、世の中の変化に対応していくため多くの新しい情報を必要としたが、そのような情報要求に前時代からの「文庫」の蔵書では応えられず、また新政府の側でも、新しい政策を次々に一般民衆に広く伝達するメディアを必要としていた。このような背景によって「新聞」というメディアが登場し、また政府により近代的な教育体系の一環として公立書籍館の設置普及がはかられた。しかし財政基盤が整わず、その必要性は説いても、設置については地方の実情に委ねざるをえなかった。

1880年代以降、政府は財政支出を節約するため、本来政府の負担すべきものを一部地方に負担させるとともにデフレ政策を実施した。このため不況化、公立書籍館を財政的に支える府縣市町村の財政的窮乏を招き、相次ぐ閉館となった。



④ 最初の図書館令公布

知育偏重で徳育が軽視されていると批判された学制に替わり、徳育教育として修身を最も重視した改正教育令が1880（明治13）年制定された。社会では二次産業が大きく発展し、都市の賃金労働者数が飛躍的に増加、貧しい農村からの人的供給が得やすかったため、低賃金と長時間労働が強いられた。労働組合が結成されストライキが起こるようになったり、農民の小作争議や農民闘争が各地で起こるようになった。こうした時代背景の中、1899（明治32）年、わが国最初の図書館令が勅令として公布され、“図書館”という名称が法的な正式名称となり、図書館が法令の裏づけを持つ社会的な制度として確立した。1890年代末から1910年代にかけては、府県立図書館が登場。学校の附設などではない独立の施設で、専任職員が配置され、専任館長が置かれる例もあった。府県立図書館では公費を以って図書館予算が維持されるようになった。

大正後期に市町村立、中でも町村立の公共図書館設置数の伸びが大きいが、これは府県の図書館設置奨励によるものである。殊に補助金交付で設置を奨励した県の伸びが大きく、設置運営に関しての具体的指示にとどまった県の伸びは小さいという結果になった。こうして設置された図書館の多くは、蔵書数の少ない零細図書館（小規模館）で、専任図書館員も配置できず、有効な図書館活動は困難という状況であった。また、補助金交付で設置した図書館には、数年で補助金が打ち切られた後自立できず、消滅するものもあった。これは市町村側の財政的負担能力の弱さだけによるものでなく、文部省側の図書館政策にも起因していると思われる。数だけ作って質は置き去り、老朽官吏や教員の余生の場と化していた地方の実情をみると、いくら文部省が図書館の重要性を唱えたところでそれだけでは意味がなく、地域における図書館の高い位置づけなくして地方小図書館の質的レベル向上は望めないのであった。

1920年代以降、中央・地方の図書館界の主要なポストは、教職や社会教育関係の役人たちによって占められることが多くなる。また、こうした事例が増えることにより、図書館員の全国組織である図書館協会も、その役職が非専門職の人たちによって占められていった。このことにより協会は文部省の御用団体化し、時同じくして、アメリカ流の自由な図書館思想を見につけた第一世代の人達と替わり、図書館を国民教化のための社会教育施設にしようとする政府の政策と結びつくことによって図書館の発展を図ろうとする新しい世代が台頭した。

図書館は、国民の教養と知的向上に資するための啓蒙的役割から、忠良なる国民を育成するための社会教育施設としての強化的役割へと変化し、社会教育行政機構の末端に編み込まれていったため、行政官僚の干渉が増大、その自主性を失っていった。

⑤ 図書館令の改正

改正を前に、どこまでが図書館の本質的の事業であり、どこからが附帯事業であるかという論議もなされたが結論は出ず、1933（昭和8）年に改正された。このとき、図書館の設置目的が明確になり、中央図書館制が敷かれた。有料制は継続され、“附帯施設ノ使用料”も料金徴収の対象となった。民主的な近代市民社会において成立する無料公開制の「パブリックライブラリー」は、この時代、まだ理解が困難であったものと思われる。



図書館令とともに「公立図書館職員令」も改正され、中位・下位の司書の任用資格者は、“司書検定試験”合格者とした。試験の実施は4年後の1937（昭和12）年からで、非常に難関であるにも関わらず、あくまで任用のための資格試験であり、任用試験ではなかった。これに対し、館長及び上級司書の任用資格は、奉任官、判任官としての役人経験か、大学卒の学歴があればよく、図書館学の知識、図書館員としての経験は不要とされた。今日まで尾をひく司書職制度であるが、養成の高度化がなされても、実際に図書館に任用されなければ意味がない。また、館長以下皆同一・一定の図書館に関する知識・経験をもった専門職集団であるという立場が貫かれなければ、実際の図書館運営を行っていく中で常に矛盾を抱え込むこととなる。このことは、(2)において改めて触れることにする。

⑥ パブリックライブラリーへ

戦後の1950（昭和25）年、「無料の原則」をうたった図書館法が、占領軍、文部省、日本の図書館関係者が緊密にかかわり合いながら制定された。1946（昭和21）年、アメリカ合衆国から派遣された教育使節団の“図書閲覧・借出の無料と経費の公費負担”という考えのもと、総司令部民間情報教育局（GHQ/CIE）の図書館担当官キーニーが“相互貸借の無料”にまで言及したプランを作成、日本国内で作成した法案には但し書きや例外規定での有料案があげられる中、これを退け、「無料の原則」が実現した。CIEの、今後の日本社会にとって“すべての国民が等しく図書館サービスを活用できる”ことは重要な意義を持つ、という考えが実現させたのである。

「公教育が無償であることと同じように、公立図書館の無料制によって、すべての人に教育の機会が与えられる」……民主主義にとって自らの力で考え自らの責任で判断できる市民の存在が不可欠であり、図書館はこのような自立した市民を育てるために必要な機関であるとの理念が、公立図書館は公費によって運営され「無料の原則」に基づくものとしたのである。図書館法ではほかに、図書館は国民に奉仕する機関であるという、国民の権利としての図書館の基本理念を明確化している。専門職員の職と資格、養成方法等を定め、専門的職員配置の原則を規定した。また、中央集権的な中央図書館制度を否定するとともに、公立図書館の設置と運営を自治体の固有の事務とし、図書館協議会制度を創設、図書館運営への住民参加を保障しようとした。地方自治と住民自治の原則を明確化したのである。また、私立図書館への不干渉原則を定め、その自主性尊重の原則を明らかにした。国および自治体の条件整備の責務を定め、「教育機関」としての制度的位置づけを得たことにより、教育行政に対する図書館の自立性の原則が認められた。

しかし、中央図書館制度、義務設置、強力な国庫補助等は盛り込まれなかったため、早くも制定直後に、法改正論争が起こった。図書館法の民主主義的理念と諸原則をどう評価するのか、という戦後図書館の制度理念の是非を問うものであり、また、法という国家の強制力に依存して図書館振興を推進するのか、利用者（住民）への奉仕を通して支持を獲得し、それによって発展を図るのか、という図書館発展の「路線」を問う論争でもあった。



⑦ 近年の図書館法論争

1970年代、国民を権利の主体ではなく行政の「配慮」の対象とした社会教育法に、独立立法としての図書館法を吸収統合する社会教育法改正案が出て、これにより図書館法擁護の立場を図書館界は明確にした。この背景には、住民への奉仕を基本理念とする図書館づくりと図書館サービスが広がりつつあったことがあげられる。そうした図書館のあり方が住民の大きな支持を受け、さらに住民自身が図書館を権利としてとらえ、図書館を求めて運動を展開しはじめていたのである。また、1950（昭和25）年の図書館法公布時に、第18条・第19条として規定された二つの基準、「最低基準」と「望ましい基準」の内、まだ具体化されていなかった「望ましい基準」について、1972（昭和47）年9月、前年に発足した社会教育審議会施設分科会図書館専門委員会が「公立図書館の望ましい基準（案）」として発表した。長らく「望ましい基準」が公示されなかったこともあり、唯一の公的基準である「最低基準」のクリアを目標として運営していた当時の図書館現場において、図書館奉仕を実現する機能上の基準としての「望ましい基準」が示されたことは、“あるべき姿” “目指す姿”の具体的目標を得ることとなった。

1980年代、「図書館事業基本法」問題が浮上し、公立図書館の設置義務、専門職員の資格と必置規定、館種を越えたネットワークの形成とそのための諸機関の設置などを盛り込むとともに、国に長短期の図書館政策の策定を義務づけ、政策策定にあたる機関として内閣の下に委員会と対策室を設置することなどが提案された。しかし同法が、既存の図書館関係法とどのような関係にあるのかが不明瞭で、政策委員会が一元的に政策立案と政策執行に強力な権限を持つことに対する危惧があることにより、公立図書館関係者の間から批判が寄せられることとなった。他方、地方行政関係者の図書館法批判が繰り返しなされるようになったのもこの頃で、都市経営論からの行財政改革が唱えられ、行政事務事業のコスト削減を図るため民間委託が推進されるようになった。地方行革を阻害する国側の規制、束縛であるとして、館長の司書資格、司書配置基準が批判の対象であった。

1990年代「地方公共団体の自主性及び自立性を高めることにより、個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図る」べく「地方分権・規制緩和」という国家的戦略論が掲げられ、地方分権推進一括法が成立し、1999（平成11）年この法により、図書館法が改正され、同施行規則も改正された。国庫補助を受けるための基準の廃止、国庫補助を受けるための図書館長の資格基準の廃止、図書館協議会の委員構成の緩和などがポイントであった。

⑧ 戦後の図書館の発展要因と、図書館のこれから

ここまで見てきたように、図書館はいろいろな立場から数々の論議がなされ発展を遂げてきていることがわかる。ことに1950（昭和25）年パブリックライブラリーとなった戦後の図書館の発展要因は、図書館サービスが国の機関委任事務でなく、自治体の固有事務であるという法制度的基礎がある上で、それぞれの自治体が地域の実情に見合った創造的な図書館政策を展開し、市民参加型の図書館行政を展開しえたことにある。地方自治と住民参加こそが、公共図書館発展の基礎であり、このことを否定する気はない。しかし現状の図書館界で起こり、問題になっていることを目にし、耳にすると、原点に



立ち返り、これまでも何度も試みられたものの実現に至らなかった方策がやはり有効なのではないかという思いに至る。

「住民の福祉の増進を図る」ことを基本的任務とする地方自治体は、団体自治と住民自治を内容とする地方自治原則が保障される必要があるが、自治体間でその財政力などにより大きな格差があるという背景がある。すべて自治体の負担と責任で何事も行われなければならないとしたら、格差と不平等はさらに広がるばかりであり、このことから国は、国民に対する最低限の保障、セーフティネットとして機能するため一定の法的規制と行財政上の施策を展開している。そして、この関与が自治体の自主性・自立性を阻害するのであれば、“緩和規制”は必要である。ただ、地方分権といいながら財源移譲がなされず、地方財政危機の中にあっては、規制緩和と自主的判断が即住民サービス、図書館サービスの縮小に結びついていってしまうのではないか。住民の“権利の保障”はいずれこへ向かうのか。地方の教育政策は、国の政策を前提に策定されるものであり、また逆に国の政策にも関係していくものである。切っても切れない関係がそこにはある。今ここで改めて、国民の教育権を保障し確保するための、国としての“提案”にとどまらない最低条件の提示が必要ではないのか。

自治体自身でも様々な努力、アプローチが行われており、図書館法に基づく図書館サービスを実現するとともに未設置だった図書館協議会の設置をするところ、優れた条項を盛り込んだ図書館条例を制定するところ、これまでのサービス枠に捉われない考えを持って地域の活性化を図るところ、などが出てきている。自治体の力が一層シビアに試されるときであるが、図書館法を積極的にとらえ、地域における図書館づくりのあり方として保障される権利についての議論を改めてなすことで、今後の発展をみなければならぬ。憲法にもうたわれるように、知る自由はすべての人にとっての権利であり、この権利がどのような形で保障されるべきものなのかを常に考え続けなければならないのである。

(2) 司書養成と司書職制度

① 「司書」とは何なのか

司書とは、文部科学省HPによれば「都道府県や市町村の公共図書館等で図書館資料の選択、発注及び受け入れから、分類、目録作成、貸出業務、読書案内などを行う専門的職員です。司書補は司書の職務を補助する役割を担います。司書・司書補になるための資格は司書講習を受講するほか大学・短大で単位を履修することで取得できますが、司書・司書補として活躍するには当該自治体の採用試験を受けて図書館に配属されないといけません。」と説明されている。「司書」は図書館に置かれる専門的職員を指し、司書養成課程を経て国家資格としての“司書”資格を得て図書館に配属されはじめて、「司書」とされるものである。図書館を設置する自治体の教育委員会が必要と認めて置くものであり、専門的事務に従事すると規定される。法としては、図書館に専門的職員として司書を配置することは当然であるという前提のもと、どの程度の数をいかなる要件で配置するかは自治体の裁量権を尊重、司書の配置を奨励するにとどめている。それぞれの自治体において司書職制度を設置することを予定して、司書となる資格のみを規定しているのである。しかし、「司書」の職名を備え、司書職制度を設置し、有資格者



を特定しての採用制度を実施することが求められてきたものの、それが実現している自治体は一部に限られている。

自治体の“教育委員会”が必要と認めて置くものであると規定される「司書」であるが、同じく教育を通じて住民に奉仕するほかの公務員とは、法律上その扱いが違っている。「教育を通じて国民全体に奉仕する教育公務員の職務とその責任の特殊性に基づき」規定される教育公務員特例法において「教育公務員」とは、学長、校長（園長含む）、教員、部局長、教育委員会の教育長、専門的教育職員を指し、この法律でいう「専門的教育職員」とは、指導主事及び社会教育主事を指している。また同法は「教育公務員に準ずる者」に関する特例も規定しているが、「教員の職務に準ずる職務を行う者等」と「研究施設研究教育職員等」に言及することで学芸員をそこに含んでいるものの、“教育委員会”が置く“専門的職員”である「司書」はそこに含まれていない。同じカテゴリーで扱われることが多い社会教育主事や学芸員とは、同列に扱われていないのである。

② 「司書」に求められるもの

一般の人々にとって、司書が携わっている業務やその持てる知識というものは、どのようなものがあると認識されているのだろうか。自習や閲覧する人たちのいるフロアで黙々と書架整理をし、私語の過ぎる人に注意をしたり、カウンターに座って何か書き物をし、本に目を通してしているような旧来の図書館イメージだけがあるだろうか。もしくは、近寄ったことさえない施設なので、どんな人がいて何をしているのかさえイメージが湧かない状態であろうか。または近年見受けられる、切り詰められた人員で、声をかけるのがはばかれるほど“何かの”業務に駆け回っている姿だけがその眼に焼きついているだろうか。

医療分野における医師免許や、教育分野における教員免許により取得される“専門的知識”と違い、司書の専門的知識は一般の人にとって非常にイメージされにくいものとなっており、また実際資格を取得している者の中にも、それが活かせるスキルであるとの実感は持ちにくいのではなかろうか。“司書”を取得した人たちは世に大量に送り出されているが、図書館に関するその“専門的知識”を生かし働ける場は従来不足しており、需要と供給がアンバランスという構図がある。こうした中、昨今の正規職員の非正規職員化等によって、雇用の門戸が広がっているという皮肉な現状がある。

図書館運営を行うのに実際必要な能力としては、専門的知識として学んだ図書館に関する知識のみならず、設置者である自治体における政策立案能力やコーディネート能力、また予算や施設管理、労務管理といったマネジメント能力も上げられよう。自治体自身や配置される図書館の規模の大小によって、それらを複合的にこなすこと、またはいずれかの能力に特化してこなすこと、が求められる。同時に、様々な雇用形態で図書館と携わることとなるため、“働き方”を能動的に選択し、サービス目標に向かっていく力が必要となる。高度複雑化した世界で激動期にある図書館の今に沿った、多岐にわたる実践的な履修内容が求められ、それは既得権に左右されずすべての人が改めて学ぶべきものなのではないか。これまでのサービス概念に捉われない“自他共に認められる”明確な専門職となり、自治体の数だけ違う公立図書館に携わり、立場の違う様々な



人たちと共に明確なビジョンを持ち運営していくには、さらなる不断の努力と改革が必要であろう。またそれなくしては、司書職制度そのものの不要論が取り沙汰されることとなり、図書館が存在するかぎり絶滅することはなかったとしても、その存在価値は今以上に下がることになるのではないか。

近年、これまで聖域であったところの教職は、その能力の差や、一度取得したまま長年現場に携わる弊害が叫ばれ、免許更新制度の導入や履修科目の見直しなどが幾度となく提案され実施もされてきているが、明確な解決策はいまだ出されていない。同様に図書館界内外においても、司書養成制度や司書職制度の見直しが叫ばれて久しいが、大幅な改革にはいまだ至っていない状況である。

③ 司書養成の歴史

1921（大正10）年6月、文部省により正式の法令に拠らない長期講習形式の「図書館員教習所」が設置される。社会教育行政強化の一環で、社会教育施設としての図書館を担当し事業に携わる人材教育の重要性に着目したものであった。1925（大正14）年、第二次大戦前におけるわが国唯一の図書館員養成機関「文部省図書館講習所」が設置される。戦後、帝国図書館（国立図書館）附属図書館養成所を経て、文部省図書館職員養成所となる。1964（昭和39）年国立図書館短期大学、1979（昭和54）年図書館情報大学、2002（平成14）年に筑波大学と合併し、独立の図書館養成・図書館研究機関としての幕を閉じる。

1950（昭和25）年図書館法成立時に、司書・司書補の制度化がなされ、第4条で司書を図書館に置かれる専門的職員と定義し、その資格要件を定めた。また現職者に対しては、講習による資格付与がなされた。このことにより、公立図書館における司書とは、司書となる資格を有する図書館員のことを意味することになった。1968（昭和43）年図書館法施行規則改正時は、1960年代の日本図書館協会の議論などをふまえて法改正ではなく省令改正によって、その講習科目を15単位から19単位に変更した。1997（平成9）年の図書館法施行規則改正時には、生涯教育政策における位置づけがなされるとともに、講習科目が19単位から20単位へと変更された。

2008（平成20）年6月図書館法が改正され、司書・司書補にかかわる資格要件の見直しを行うこととなった。同法第5条第1項第1号に「大学を卒業した者で大学において文部科学省令で定める図書館に関する科目を履修したもの」が司書の資格を有すると新たに定められたのを受け、その履修すべき図書館に関する科目についての試案が「これからの図書館の在り方検討協力者会議」によって出され、これに対して日本図書館協会から意見文書が出されている。この新省令科目への移行期間として、公布から施行まで“三年間の経過措置”が予定されているようであるが、それまでに様々な議論が尽くされ、図書館界の置かれる危機的状況と先進的図書館だけでなく中小規模の図書館までもの実状を踏まえた内容となることが望まれる。

④ 「司書」の抱える問題点とこれから

「司書」制度の抱える問題点はいくつもあり、そのひとつひとつがどのような視点、立場で捉えるかによって、その解釈と運用に大きな差が生まれてきた。これもひとえに



法的根拠という確固たるものの上になかったためであり、図書館法のもと“法的根拠はある”とされていても、その表現は非常に曖昧なものであった。この曖昧さは当時、相反する主張の着地点をそこにおくことで、それぞれが自由に動けることを最大の利点と捉えたからこそその選択だったのであろうと推察される。

養成制度の問題点は、これまでその取得方法とカリキュラムにあるとされてきた。大学の正規の教育課程の一部として設置されている司書課程、もしくは大学で集中して行われる司書講習、そのいずれかにより資格取得をするのであるが、司書課程と司書講習の間で単位認定の難易度に差が生じていた。また司書課程において全国統一的なカリキュラムが図書館法の制定以来作成されてきておらず、2008（平成20）年の同法改正において“省令により定められた科目を履修したもの”とされたことで初めて、カリキュラムの内容に議論が尽くされるものである。試案は、司書のさらなる専門性を視野に入れた高度情報社会に対応する先進的な図書館情報学を学ぶことに重点が置かれているが、ここに前項①で述べたように中小規模の図書館業務において大部分を占め有効な能力となる「図書資料」に対する基礎知識もまたおろそかにすることなく、必要とされる知識・能力のすべてを盛り込む形で議論されたい。年間1万人と言われる司書資格取得者は、より実践的かつ網羅的な養成制度においてその専門性を引き上げ、社会的認知を上げることで、図書館が高度に機能するには不可欠な存在であるという改めでの“裏づけ”を得るのである。

養成制度や専門性といった根本的問題と対になる大きな問題に、人事制度がある。司書の資格を取得した者を自治体の正職員として採用する人事制度が必ずしも確立されていないため、設置者である自治体により公立図書館の司書の設置の仕方がそれぞれに異なっている。正職員であれば、司書となる資格を有する者を公開の競争試験により図書館専任の職員に採用するパターン、特に司書となる資格を採用の要件としない一般事務職員として任用した職員のうち司書となる資格を有する職員を短期間の人事異動で図書館に配属するパターン、とがある。また、このそれぞれに職名や職階の位置づけとして「司書」を発令する自治体と、肩書きの上では特に一般の事務職員と区別しない自治体がある。行政の合理化の中で地方公務員の職名は整理統合される傾向があり、「司書」の職名を正式に発令する自治体は少なくなっており、その存在が職名においても希薄化している。公民館図書室などの設置をもって図書館の機能を代替している自治体も多いが、こうした図書館代替施設は図書館法にいう図書館にあたらなため、そもそも司書制度の適用外となっている。また、もとより司書を、嘱託職員または非常勤職員としてしか採用しない自治体、派遣会社からの派遣社員でまかなっている自治体もある。詳しくは第2章以降で触れるが、公立図書館における正職員としての人事制度確立がなされず、非正規雇用が進んでいる図書館行政の現状は、地方自治体の財政悪化による図書館の運営費用削減や指定管理者制度の影響のみならず、図書館という施設の多様な機能が住民に認知され社会の基礎インフラとして認められるに至っていないことの現れであろう。重要な施設の運営にかかわる専門職は高い専門性が期待され、誰しものが必要であると認識し置くものであろうから。

S. R. ランガナタン（インドの図書館学者1892-1972）は、「図書館学の五法則」で「図書は利用するためのものである。」「いずれの読者にもすべて、その人の図書



を。」「いずれの図書にもすべて、その読者を。」「図書館利用者の時間を節約せよ。」「図書館は成長する有機体である。」と図書館サービスの規範的原理を表している。図書館が成長を続け人々にとって“知のインフラ”であるためには、図書館員もまた成長を続けなければならない。専門的職員である司書を司書たらしめるだけの資質・能力の向上についてその養成段階から力を入れ、継続的研修・研鑽をもって知識・経験を蓄積し、図書館・自治体の成長と歩みをともにすることで、住民の権利保障であるところの本質的な図書館サービスを実現し還元していくべきである。また公立図書館の設置者である自治体は、法の精神を遵守し、図書館は資料があれば足りるものではなく、有資格者を図書館に配置すれば足りるものでもないことを知り、図書館の社会的役割に対し最大限のパフォーマンスができるように策を練るべきである。そしてこの先導は、どこでもない国のなすべきことであり、そのための法整備等を怠ってはならない。

《引用文献》

- ① 「図書館の自由に関する宣言」日本図書館協会、1954年採択1979年改訂
- ② 「ユネスコ公共図書館宣言」ユネスコ、1994年採択
- ③ 「公立図書館の任務と目標」日本図書館協会図書館政策特別委員会、1989年確定公表2004年改訂
- ④ 「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準」平成13年7月18日文科科学省告示第132号
- ⑤ 『これからの図書館像 ～地域を支える情報拠点をめざして～（報告）』これからの図書館の在り方検討協力者会議、2006年
- ⑥ 「公共図書館の役割を再確認するためのガイドライン（英国）」『カレントアウェアネス-E』No.159・E982、2009年10月14日
- ⑦ 「図書館振興についての国会内集会を開催」『JLAメールマガジン』No.480、2009年11月25日

《参考文献》

- ・ 『図書館ハンドブック 第6版』日本図書館協会、2005年
- ・ 岩猿敏生「6 市民図書館時代（明治、大正、昭和から第二次世界大戦敗戦まで）」、『日本図書館史概説』日外アソシエーツ、2007年
- ・ 塩見昇、山口源治郎『図書館法と現代の図書館』日本図書館協会、2001年
- ・ 「3 図書館職員の問題」、『よりよい図書館経営のために - 図書館の業務委託を検討する視点 -』日本図書館協会、2003年、pp.18-20
- ・ 森下芳則「第5章 図書館運営PFIの内実」、尾林芳匡、入谷貴夫『PFI神話の崩壊』自治体研究社、2009年、pp.105-124
- ・ 渡邊斉志「第四章 司書職制度の限界」、田村俊作、小川俊彦『公共図書館の論点整理 図書館の現場⑦』勁草書房、2008年、pp.84-125
- ・ 小川俊彦「第五章 公共図書館の委託」、田村俊作、小川俊彦『公共図書館の論点整理 図書館の現場⑦』勁草書房、2008年、pp.126-172
- ・ 図書館の仕事作成委員会『知っておきたい図書館の仕事』エルアイユー、2003年



- 片山善博「特集：図書館への提言 図書館のミッションを考える」『情報の科学と技術』57巻・4号、2007年、pp.168-173
- 「図書館法の見直しにあたっての意見」社団法人日本図書館協会、2007年10月2日
- 渡邊齊志「投稿 公立図書館による政策立案の現代的意義 ★「図書館員」の消滅と再生」『現代の図書館』46巻2号、2008年、pp.138-144
- 柴田正美「研究文献レビュー：図書館の様々な運営形態」『カレントアウェアネス』No.287・CA1589、2006年3月20日、pp.20-24
- 「第10分科会図書館学教育 司書養成と専門職制度の現状と展望」『平成17年度第91回全国図書館大会茨城大会記録』2005年
- 「第6分科会図書館学教育部会 「これからの図書館」と司書養成・研修」『平成19年度第93回全国図書館大会東京大会記録』2007年
- S.R.ランガナタン『図書館学の五法則』日本図書館協会、1981年
- 鎌水三千男『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、2009年
- JLA（日本図書館協会）ホームページ（専門職員認定制度のページ）、2009年12月15日現在
(<http://www.jla.or.jp/nintei/index.html>)
- JLA（日本図書館協会）ホームページ（日本図書館協会の見解・意見・要望）、2009年12月15日現在
(<http://www.jla.or.jp/kenkai/index.html>)
- 文部科学省ホームページ（図書館の振興）、2009年12月15日現在
(http://www.mext.go.jp/a_menu/shougai/tosho/index.htm)
- 文部科学省ホームページ（司書について）、2009年12月15日現在
(http://www.mext.go.jp/a_menu/shougai/gakugei/shisyo/index.htm)
- 文部科学省ホームページ これからの図書館の在り方検討協力者会議提言 「これからの図書館像 - 地域を支える情報拠点をめざして - （報告）」
(http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/18/04/06032701.htm)
- 内閣府PFIホームページ (<http://www8.cao.go.jp/pfi/>)
- 塩見昇 『図書館概論 新訂版』日本図書館協会 2008年
- 日本図書館協会 「日本の図書館 1980」日本図書館協会 1980年
- 日本図書館協会 「日本の図書館 1990」日本図書館協会 1990年
- 日本図書館協会 「日本の図書館 2008」日本図書館協会 2009年



第2章

図書館運営の手法





第2章 図書館運営の手法

1. 業務委託について

(1) 委託の歴史

地方自治法においては、「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」といい（第244条第1項）、図書館もこれに含まれる。公の施設の管理は、地方公共団体の条例でその管理に関する事項を定めなければならない（公の施設管理における条例決定主義）。また、公の施設の管理は、この条例の定めるところにより、地方公共団体の長、教育委員会等の執行機関が行う、すなわち、地方自治体による直営が原則である^①。

公の施設における「管理委託」は、1963（昭和38）年の地方自治法改正により、管理委託制度が創設されたことに始まる。この管理委託制度は、“公の施設の設置の目的を効果的に達成するため必要があると認めるときは、条例の定めるところにより、その管理を、公的団体又は公共的団体に委託することができる”というものであった。

管理委託制度以前にも、民法上の契約にもとづく「業務委託」として、公の施設における住民サービスに直接関係しない事務に限り、地方公共団体が民間事業者等に委託することは可能であった。委託可能な業務範囲は、施設の清掃、設備の保守点検などの周辺の業務に限定されていた。

図書館においては、このような施設・設備を維持するための業務のほかに、図書館業務に直接かかわるものとして、1960年代中頃から、図書の整理委託業務が存在していたが、その後、1970年代以降、図書の装備委託やMARC（Machine Readable Cataloging：機械可読目録）の作成委託などに広がっていった。

公立図書館の経営・サービスにアウトソーシング手法が本格的に導入されたのは、1980年代である。1981（昭和56）年、京都市図書館が京都市社会教育振興財団に管理委託された。この時、京都市教育委員会は、図書館業務を「根幹的業務・非根幹的業務」にわけ、「根幹」部分（運営方針、企画立案、図書選択、参考業務）は市が直営し、貸出を含むその他の部分は「非根幹」部分として委託するとした。

その後も、足立区が公社に管理委託（1985年）するなどの広がりを見せた。しかし、文部大臣の「図書館法の規定から見ても公立図書館の基幹的な業務については、これは民間の委託にはなじまない」とする国会答弁（1986年3月）や市民の委託反対運動もあり、管理委託の広がりには一定の歯止めがかかった。

その一方で、太宰府市（1986年）や筑紫野市（1990年）で、民間企業との業務請負契約による「委託司書」という事実上の派遣労働が導入された。これにより、窓口業務の一部委託と図書館サービス業務への民間営利企業の参入が始まった。

1991（平成3）年、地方自治法が改正され、管理受託者として、普通地方公共団体が出資している法人で政令で定めるもの（出資法人。第三セクターなど）が新たに加えられ、



公の施設管理のアウトソーシングを拡大することが可能となった。

また、守口市の生涯学習センター（1992年）のように、図書館法に基づかない図書館が現われた。そこでは、「新しい発想」の運営方法として、複合施設の一体的運営が唱えられ、管理委託が提案された。

1998（平成10）年、NPO法（特定非営利活動促進法：平成10年法律第7号）が制定され、業務委託等の受け皿の多様化をもたらす結果となった。

1999（平成11）年には、図書館に関わる法制度の改正が相次いだ。

PFI法（民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律）が制定され、公立図書館の設計から建設、資金調達、運営までを民間企業に委ねることが可能になった。地方分権一括法にともなう図書館法改正では、国庫補助を受けるための最低基準（第19条および第21条）や館長の司書資格要件（第13条3項）が削除された。また労働者派遣法改正によって、図書館業務への派遣労働の導入も可能になった。

2000年代に入って東京23区で窓口業務を中心とした、民間企業との請負契約による業務委託が、台東区（2001年）、江東区、墨田区、千代田区（2002年）、足立区、板橋区、大田区、豊島区、文京区（2003年）と急速に広がっていった。ここでは、委託業務を決める際に、「基幹的業務と非基幹的業務」という分け方を使い、業務委託の範囲が拡大されている。

2003（平成15）年には、地方自治法が改正され、これまでの公の施設の「管理委託」制度に代わって、指定管理者制度が創設された。この制度では、施設使用の許可などの権限を「指定管理者」に委ねることや民間事業者を含む「法人その他の団体」に管理を行わせることが可能となった。これまで民間委託に批判的な立場をとってきた文部科学省だが、この年、「図書館への指定管理者制度の導入は可能」と、その見解を変更するに至っている。山梨県山中湖村の情報創造館（2004年4月）に始まり、北九州市（2005年）でも、5館に指定管理者制度が導入された。

2004（平成16）年10月、桑名市でPFI方式による市立図書館が開館した。2006（平成18）年には、市場化テスト法（競争の導入による公共サービスの改革に関する法律）が制定され、自治体業務のアウトソーシング手法がさらに多様化した。

2008（平成20）年6月には、教育基本法の改正（2006年12月）を踏まえて、社会教育三法（社会教育法、図書館法、博物館法）が改正された。その通常国会で、文部科学大臣が公立図書館への指定管理者制度導入についてなじまないことを答弁し、衆参両文教科学委員会においても指定管理者制度導入の弊害を認識する附帯決議がされた。

また、図書館をはじめとする公共サービスの民間企業への委託が進む中、2009年、公共サービス基本法（平成21年法律第40号）が制定された。第8条で公共サービスを委託した場合の国および地方公共団体と受託企業・団体との間での役割分担、責任の所在の明確化をあげている。



(2) 委託をめぐる法律（法的根拠）

図書館では従来、「管理委託」と一般事務の一部委託である「業務委託」の2つの手法を「委託」と総称していたと思われるが、地方自治法改正（平成15年6月）による「指定管理者制度」導入以降は、「指定管理者制度」が「委任」であるため、単に「委託」と言った場合は「業務委託」を指すようになった。そのため、ここでは「業務委託」を中心に述べることにする。

① 指定管理者制度

公の施設の管理の権限を委任できる「指定管理者制度」については、地方自治法（昭和22年法律第67号）の第244条の2第3項で、次のとおり規定されている。

地方自治法 第244条の2第3項

普通地方公共団体は、公の施設の設置の目的を効果的に達成するため必要があると認めるときは、条例の定めるところにより、法人その他の団体であつて当該普通地方公共団体が指定するもの（以下本条及び第244の4において「指定管理者」という。）に、当該公の施設の管理を行わせることができる。

② 業務委託

一般事務の「業務委託」に関しては、地方自治法上その他の法律で明確に規定されておらず、私法上の契約による^②。この私法上の根拠となるのが、民法（明治29年法律第89号）第632条（請負）である。

民法 第632条（請負）

請負ハ当事者ノ一方カ或仕事ヲ完成スルコトヲ約シ相手方カ其仕事ノ結果ニ対シテ之ニ報酬ヲ与フルコトヲ約スルニ因リテ其効力ヲ生ス

このように、請負とは、労働の結果としての仕事の完成を目的とするものであるが、ここで、問題となるのは、適正な請負（業務委託）であるかどうかである。職業安定法（昭和22年法律第141号）第44条においては、いわゆる人貸しの請負を「労働者供給事業」として原則禁止している。

職業安定法 第44条（労働者供給事業の禁止）

何人も、次条に規定する場合を除くほか、労働者供給事業を行い、又はその労働者供給事業を行う者から供給される労働者を自らの指揮命令の下に労働させてはならない。

それを受けて、職業安定法施行規則（昭和22年労働省令第12号）第4条では、たとえその契約形式が請負契約であっても、次の要件をすべてみたさなければ、労働者供給事業とみなしている。



職業安定法施行規則 第4条

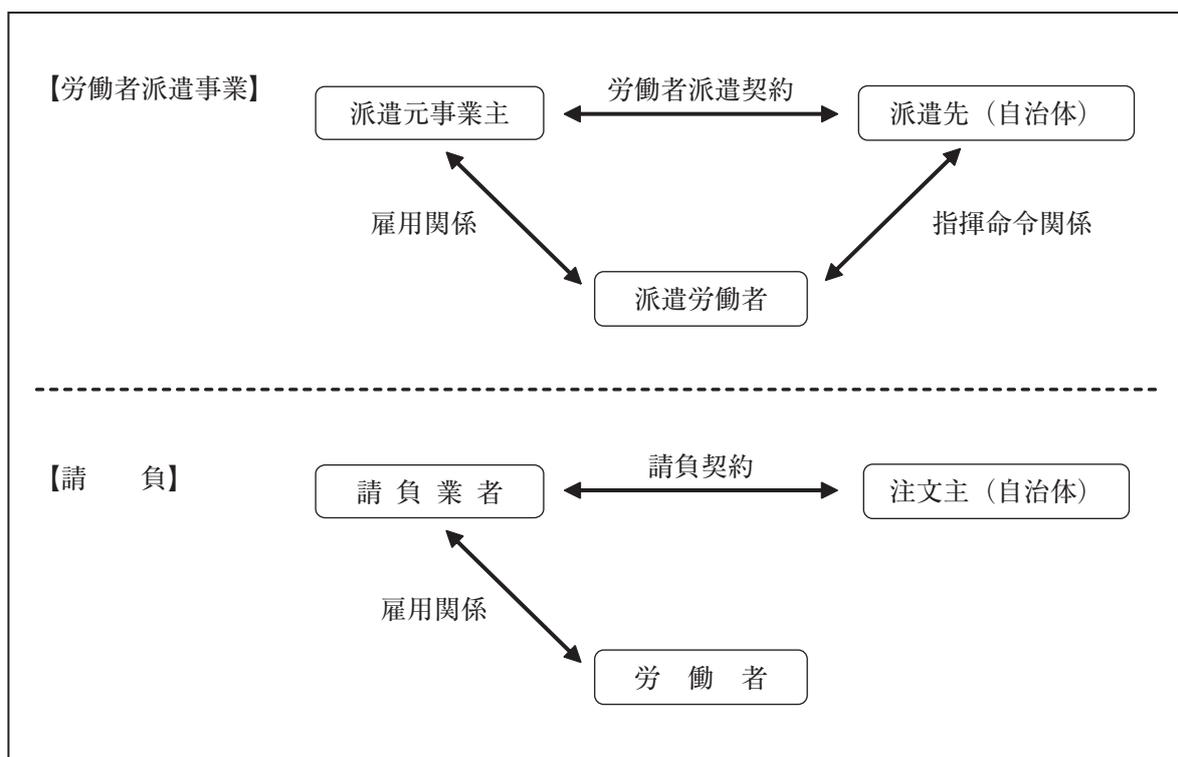
労働者を提供しこれを他人の指揮命令を受けて労働に従事させる者は、たとえその契約の形式が請負契約であっても、次の各号のすべてに該当する場合を除き、法第5条第6項の規定による労働者供給の事業を行う者とする。

- ① 作業の完成について事業主（請負業者）としての財政上及び法律上の全ての責任を負うものであること。
- ② 作業に従事する労働者を指揮監督するものであること。
- ③ 作業に従事する労働者に対し、使用者として法律に規定されたすべての義務を負うものであること。
- ④ 自ら提供する機械、設備、器材（業務上必要なる簡易な工具を除く。）若しくはその作業に必要な材料、資材を使用し又は企画若しくは専門的な技術若しくは専門的な経験を必要とする作業を行うものであって単に肉体的な労働を提供するものではないこと。

みたさない場合は、労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の就業条件の整備等に関する法律（労働者派遣法：昭和60年法律第88号）の適用を受けることになるが、そうでなければ「偽装請負」、すなわち、職業安定法第44条違反となる。公立図書館の窓口業務の民間委託は、職業安定法施行規則第4条の①、②、④を満たさないのではないかという弁護士の指摘もある^③。

労働者派遣との違いは、請負には注文主と労働者との間に指揮命令系統を生じないという点にある^④。

図表1 業務委託（請負）と労働者派遣の違い^⑤





③ P F I

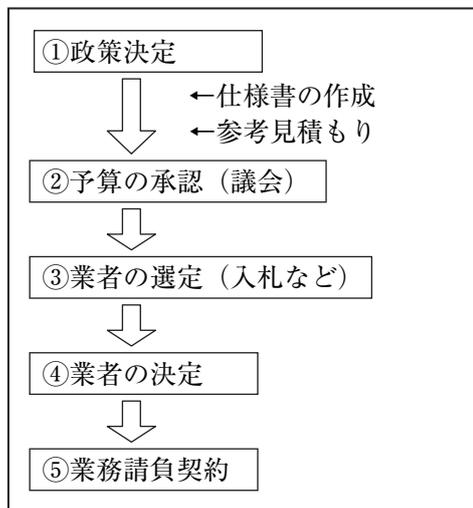
民間の資金やノウハウによって、公共施設の建設・サービスの調達を行うことができる「PFI」については、民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律（平成11年法律第117号）で規定されている。

④ 市場化テスト

官民または民間競争入札という手続により、業務委託を進める手続である「市場化テスト」については、競争の導入による公共サービスの改革に関する法律（平成18年法律第51号）で規定されている。

(3) 委託導入までのプロセス

〈請負契約による業務委託導入までのフロー図〉



① 政策決定

図書館の中長期計画というよりも、各自治体の行・財政改革計画や人員削減計画実施計画、事業仕分けなどの影響により、政策決定されることが多い。教育委員会での報告などを経た後、請負契約の仕様書の作成や複数業者による参考見積もりをとる。

② 予算の承認（議会）

委託の是非についての承認は不要である

③ 業者の選定（入札など）

競争入札方式でなく、プロポーザル（企画提案）方式をとる自治体も多い。

④ 業者の決定

プロポーザル方式をとる場合は、選定委員会などで、提案書や質問調査書の回答などを審査し、業者を選定する。

⑤ 業務請負契約

複数年（3年が多い）にわたる場合は、翌年度以降は随意契約となる。契約内容や規模によっては、債務負担行為の設定を行う場合もある。



(4) 委託の導入目的と効果

委託の導入メリットとしては、以下のような点があげられる。

- ① 経費（人件費および図書館費）の削減
- ② 専任職員の定数削減
- ③ 専門性の確保
専門性を確保するという目的には、次のような二つの側面がある。
 - ・専門的職員がいない場合、ノウハウをもつ業者に委託することで、司書有資格者を確保し、図書館業務の専門性を高める。
 - ・すでに専門的職員がいる場合、定型業務を委託することで、専門的職員を専門性の高い業務（レファレンス、企画・立案など）に専念させ、その専門性を高める。
- ④ 人材の確保
一定の訓練を受けた人材、司書資格を持つ人材を確保できる。
- ⑤ 労務管理の負担軽減
職員ならびに臨時雇用員の募集、採用、研修などの業務負担が軽減できる。
- ⑥ サービスの向上
開館時間や開館日の拡大によるサービスの向上。
- ⑦ 民間のノウハウが導入できる
接遇の向上や均質化が図れる。

「公立図書館の業務委託に関する調査の結果報告」（2008年）^⑥によると、業務請負委託契約に基づく委託を行っている図書館214館が、業務委託を導入した目的・理由として選んだ項目を多い順（複数回答）にあげると、① 専任職員の定数を削減するため（191館、89.3%）、② 図書館に係わる経費の中で人件費の割合を圧縮できる（158館、73.8%）、③ 開館時間や開館日数の拡大によって利用者へのサービス向上が図れる（133館、62.1%）、④ 専任職員の負担が時間的に軽減され専門性の高い業務に集中できる（115館、53.7%）、⑤ 図書館に係わる経費を削減できる（109館、50.9%）となっており、多くの図書館が職員削減や経費削減を目的のひとつとしてあげていることがわかる。

(5) 委託導入の背景

1990年代半ば以降、「構造改革」の進行が図書館の管理運営に大きな影響を与えている。1997（平成9）年に出された行政改革会議「最終報告」（1997年12月3日）では、「肥大化・硬直化し・制度疲労のおびただしい戦後型行政システムを改める」ことを目的として、「『官から民へ』、『国から地方へ』という原則」を基本とし、「行政のスリム化・重点化を積極的に進める」「21世紀型行政システム」の構築を提起した。行政をスリム化するために、地方分権、規制緩和、公務の市場化をすすめてゆくということである。

その後、1998年の中央省庁等改革基本法（平成10年法律第103号）では、「企画と実施の分離」を明記し、どのような順序で行政の事務事業を外部化していくかという方向性を



示した。

PFI法（1999年）や地方自治法一部改正（2003年）、地方独立行政法人法（2003年）、市場化テスト法（2006年）など、公務の市場化を推進するための法的整備が行われる中、総務省は「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針」（新地方行革指針：2005年3月）を各地方自治体に通知し、事務事業の再編・整理、廃止・統合の検討、次いで民間委託等の推進（指定管理者制度の活用を含む）を検討することを求めている。

続いて「行政改革の重要方針」（2005年12月閣議決定）を盛り込み、プログラムを示したスケジュール法である行革推進法（簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律：平成18年法律第47号）が、2006年5月に制定された。その中で地方公共団体の人員は5年で4.6%以上の削減とされた。

さらに、行革推進法と市場化テスト法の成立を受けた「地方公共団体における行政改革の更なる推進のための指針」（2006年8月）では、市場化テストの積極的な活用を要請している。

このような行政改革は、NPM（New Public Management ニューパブリックマネジメント）という行政経営手法に基づいている。NPM理論とは、厳密な定義はないが、中川幾郎によれば、「① 成果主義、② 市場機構の活用（競争原理の導入）、③ 顧客主義、④ 分権化、を基本原理」⁷⁾とし、経済性、効率性、顧客満足を追求するものである。NPM的な手法が図書館をはじめとする社会教育施設になじむのかどうか、という疑義がありながらも、財政危機に直面する地方自治体にとっては、経費削減や人員削減を余儀なくされており、NPM手法の導入が加速している。新館建設や建替による規模拡大だけでなく、各自治体が行財政改革を推進する中で、既存図書館の委託導入も規模・範囲ともに拡大していく傾向にある。今後、大阪府内では1970年代に採用した司書の大量定年退職が見込まれており、業務委託や指定管理者制度の導入がすすむ可能性がある。

(6) 委託の形態（指定管理者制度、PFIを含む）

① 業務内容と範囲

施設管理の委託 「管理委託」	一般事務の委託 「一部委託」			
指定管理者制度	業務委託			
図書館業務全般	図書館業務全般			
	全ての施設に共通する事務事業		図書館固有の事務事業	
館長業務、予算管理、図書館協議会の運営、資料選定・収集・除籍、レファレンス、行事企画、他館・他機関との連携、広報、施設管理など	政策・企画・会計など	施設・設備の維持管理業務	直接サービス	間接サービス
	（この部分のみの一部委託は実際にはなく、委託される場合は、「管理委託」となる）	清掃、植栽庭園管理、施設警備、空調、エレベーター、コンピュータ、電気設備等の保守管理など	窓口業務（貸出・返却・登録など）、レファレンス、読書相談、利用案内、自動車文庫窓口業務など	自動車文庫運転、配送、資料選定・収集・除籍、資料整理・装備、複写、データ入力、返却ポスト本回収、書庫出納など



実際の業務委託（一部委託）においては、「根幹的業務と非根幹的業務」（1980年代）、あるいは、「基幹的業務と非基幹的業務」（2000年代）という業務の切り分けをし、根幹（基幹）的な業務以外を委託するという考え方がある。

根幹（基幹）的な業務とは、専門的知識に基づく判断や行政上の判断が必要なものとされているが、どのような業務が根幹（基幹）的かという定義は、自治体によって異なり、江東区^⑧と大田区^⑨の事例を見てもわかるように、境界はあいまいである。そのため、近年、非基幹的業務とする範囲、すなわち委託する業務の範囲・規模ともに拡大する傾向にある。

基幹的業務	江東区	企画立案、資料選定・購入・除籍、レファレンス、児童サービス、障害者サービスなど
	大田区	庶務、施設運営の維持管理、委託業務の監督など
非基幹的業務	江東区	窓口業務（貸出・返却、利用者登録、予約）、配架・書架整理、資料装備、修理、相互貸借、蔵書点検など
	大田区	窓口業務、レファレンス、読書相談、集会行事など

指定管理の場合、業務の一部を再委託している事例がある^⑩。

（例）和泉市南部リージョンセンター図書室は、指定管理者であるジェイコムが、図書館業務を図書館流通センターに再委託している。

PFIの場合、図書館運営は、指定管理者制度と一部委託が混在しており、PFI事業者が単独で運営している事例はない^⑪。（第2章3節P.52参照）

業務委託の場合で、委託までの過渡的な措置として、一定期間、現場で指示命令ができる人材派遣を導入した事例がある^⑫。（例）堺市

② 委 託 先

企 業	いわゆる書店（出版流通業者）が多いが、車両サービスやビル管理、人材派遣会社なども参入している。 主な企業：図書館流通センター、日販図書館サービス、丸善、有隣堂、大新東ヒューマンサービス、ヴィアックスなど。
公社・財団等 地方公共団体の 外部団体	指定管理者制度導入以前に「管理委託」を導入していた場合、委託先であった公社・財団が、引き続いて指定管理者となったり、「業務委託」として委託を受けることが多い。
特定非営利活動法人 (N P O)	地域のボランティアなどを中心にNPOが作られることが多いが、業務委託のために行政主導でNPOを作るといった場合も少なくない。元図書館非常勤職員が図書館業務を受託するためにNPOを作ったケース（東京都中野区）もある。
そ の 他	個人、シルバー人材センター、図書館友の会、企業組合、図書館業務受託運営協会、などがある。



(7) 委託導入の現状

① 委託の導入状況

民間企業の調査では、現在委託を導入している公立図書館は、全国約3,000館のうち516館（約17%）であるという¹³。文部科学省の調査（2002年）では、全国2,664館のうち465館（17.5%）であった¹⁴。比率で見るとあまり変化がないが、図書館の新設数増加にともなう形で、委託導入館の実数は増えている。

日本図書館協会の調査（2008年）によると、「委託・派遣職員」欄の記入があり指定管理者でない公立図書館は356館（11.9%）、その中で、「奉仕業務Ⅰ」（貸出・返却・登録・利用案内等の窓口業務）を業務請負契約に基づく業務委託しているのは205館（6.9%）であった¹⁵。2004年以降に窓口業務の委託の増加が著しい。



指定管理者制度の導入状況は、日本図書館協会2009年4月の調査によると、市区町村立図書館で、2009年度導入予定を合わせて、123自治体となっており、図書館設置市区町村の9.3%にあたる。図書館数でみると219館で、全3043館の7.1%にあたる。

PFI導入館は、2009年4月に開館予定を合わせて7館7自治体であるが、① 直営＋一部委託もしくは派遣、② PFI事業者と自治体職員、③ PFI事業者とは別の指定管理者という形で運営しており、PFI事業者が単独で図書館運営を行っているところはない¹⁶。

② 業務委託（窓口委託）の導入事例 ～日進市立図書館（愛知県）～

日進市は人口約8万人で、名古屋市に隣接した住宅都市、学園都市である。

2008（平成20）年10月に新図書館を開館した際に、延床面積、開館時間、開館日数など、サービスを拡充し、窓口業務の業務委託を導入した。旧図書館では、市職員（司書有資格者を含む専任職員と非常勤・臨時職員）で運営をしていたが、現在は、窓口業務（貸出・返却・配架）を民間業者に委託し、コア業務（児童サービス・レファレンス・選書等）を市職員が行っている。委託職員は19名、市職員は旧図書館よりは増員となっている。

運営方針については、平成17、18年度に新図書館検討委員会で検討を行ったが、決ま



らず、平成19年度に図書館協議会で窓口業務の委託を決定した。臨時職員の労務管理が大変だということ、貸出返却はアルバイトをあて、市職員は報酬に見合った仕事をすべきである、というのが委託導入にあたっての考え。業者はプロポーザル方式で決定し、契約期間は3年。

(8) 委託の問題点

① 専門性の劣化

1990年代以降、図書館では職員の非正規化がすすみ、2008年には、専任・兼任職員(14,448人)と非常勤・臨時職員(14,352人相当)がほぼ同数となり、委託・派遣職員は5,231人に急増している¹⁷⁾。委託の手法がどれであれ、経費削減効果という委託の目的からすると、図書館委託費は当然ぎりぎりまで削減され、年度が替わって受託業者が変わる度に、さらに数%ずつ縮減されることすらある。そのような中にあるのは、委託職員の低賃金化は避けられない。図書館業務には、熟練や専門性が必要とされるが、短期・低賃金雇用では、業務の継続性・蓄積性が保証されないため、熟練や専門性の形成が阻害され、図書館サービスの専門性の劣化を招かざるをえない。実際、委託を導入した図書館から、委託職員の入れ替わりの激しさを嘆く声はよく耳にする。

委託導入で、開館時間・開館日の拡大や接遇の向上などのサービスが向上したとする向きもあるが、公社委託をしていた京都市図書館が人件費の削減により通年開館をとりやめたように、過度の委託費抑制はサービスの維持を困難にする。自治体職員においても、委託導入を口実に過度の職員削減が行われることも多く、日常業務に追われる毎日となりがちである。

また、窓口業務を委託した図書館で顕著だが、不合理な業務の分断、組織の分断(分館のみの委託など)により、仕様書の狭間にある仕事を押し付け合うことに時間が割かれたり、現場を知らない自治体職員が苦情処理をすることになるため、苦情がより複雑化するといった状況も見られる。組織の複雑化による管理・調整業務が増加するのである。業務委託は、自治体職員が委託職員に直接指示をすれば「偽装請負」となるので、自治体職員と委託職員が緊密に連携を取ることはできず、一体的な運営や総体的な効率化が困難となっている。そうした中で、専門的業務に専念できるとされた自治体職員においても、利用者や資料に接することがなくなったため選書やレファレンスのスキルが低下し、図書館サービスに関する専門性の劣化につながっているという¹⁸⁾。このような業務の断片化・分断化を避けようとするれば、包括的に指定管理者に委ねることになるが、そうすると今度は「当該自治体は、現場を知らなくなり、住民ニーズの具体化を図るために有効な図書館政策の立案を行うノウハウを失うことになる」可能性が高くなってしまう¹⁹⁾。

民間企業への委託で、民間のノウハウが導入できることを期待したとしても、現実には、委託会社が送り込んでくる職員は、結局そのほとんどが委託会社がかき集めたアルバイトに過ぎず、専門性やスキルを望むことはできない。特に「業務委託」の場合は、ある業務の執行・完成を約することを契約しているため、契約時点で受託した業務の範囲しかできず、ノウハウを生かし、創意工夫することができる範囲が限られている。司書の有資格者比率は向上したとしても、これまで自治体職員が公立図書館のサービスを



担ってきたので、経験豊富な職員を独自に養成した専門的な業者は、現状では存在しない。たとえノウハウがあったとしても、業者が変わった場合、プライオリティ確保のため企業秘密となるので、別の業者への引継ぎされることはなく、継続性といった点で期待できない。

このように、NPMに基づく行政改革では、図書館の「委託」は効率性やコスト削減を追求するため、人件費削減、すなわち図書館職員の低賃金不安定雇用が避けられず、継続性を保障しない制度となっている。そのことが図書館業務の専門性の後退と劣化を招くのである。

② 公共サービスの「公共性」の劣化

図書館法においては、公立図書館は自治体が設置し、自治体が直接管理運営をすること、すなわち設置者管理主義を前提としている（同法10条および13条）。

それは、図書館サービスが公共性を持つとされてきたからである。しかし、今日のようなアウトソーシング（外部市場化）の進行は、自治体行政が公立図書館を直接管理運営（直営）することの意義が問い直されるとともに、受託業者や指定管理者などの民間営利企業によって提供される図書館サービスの公共性とは何なのか、図書館サービスに対する自治体の役割とは何なのか改められてくる。

近年、「公共」や「公共性」という言葉に、これまでとは違う意味をもたせる動きが出てきており、「公共」の定義があいまいになっている状況はあるが、二宮厚美²⁰によると、そもそも「公共性とは、公務を決める基準のこと」であった。そして、「公務の基準としての公共性は、共同性、権利性、公平性という三つの世界から構成される。つまり、共同性、権利性、公平性の充足が公務の守備範囲である」とする。これを図書館に当てはめるならば、図書館サービスは地域の共同事務として（共同性）、知る権利保障のために（権利性）、すべての住民に無料で平等に資料・情報を提供する（公平性）、という公共性を持ち、公務の範囲であるということになる。

ただし、どこまでを公共性とするかは、自治体が一方的に決めるものではない。住民が相互のコミュニケーションによる調整・了解・合意（住民自治）を通じて、地域社会の共同利益と評価したものが「共同性」なのである。

そう考えると、現行の図書館アウトソーシングの実態は、行政サービスの効率化の追及に偏る余り、「公共性」を縮小・圧縮し、「公共性の後退」を招くことになる。

業務委託と違って「丸ごと委託」が可能な指定管理者制度ですら、図書館の全業務を指定管理者に委ねているのは、10/51館に過ぎない²¹という。このことは、指定管理者制度を導入せざるを得ないぎりぎりのところであっても、図書館には自治体が公務とするべき「公共性」があり、すべての業務をアウトソーシングするのでは「公共性」の担保の保障がなく、「公共性」の劣化を招くという懸念があるということ裏付けていないだろうか。

(9) 最 後 に

行政サービスを民間に委ねることをよしとするNPMを背景とした現状の行政改革からもたらされるアウトソーシングは、手法は多様であっても目指すところは効率化やコスト



削減でしかなく、公共サービスはどうあるべきかを住民が合意した上で導入しているとは言い難い。インドの図書館学者S.R.ランガナタンが図書館の五法則で「図書館は成長する有機体である」としているように、図書館は図書館を運営する職員と市民との信頼関係と共同作業によって発展するものなのである。

しかしながら直営で運営していればそれでよいという訳ではない。松岡要の言うように、「サービスの蓄積、進展や所蔵資料の構築のためには、司書が安定的継続的に働き続けることができる仕組み、体制が欠かせない。(中略)その点から教育委員会が管理する仕組みがもっとも合理的と考える。しかし司書の専門性を配慮しない人事管理、雇用不安定な非常勤・臨時職員や派遣により運営されているなど、内実の伴わない「直営」を肯定するものではない」からだ²⁾。

図書館の管理運営のあり方を問い直すためには、自治体はどのような図書館政策を持ち、目標と評価を住民に明らかにし、図書館のあるべき姿を住民とともに作り出していくという姿勢が重要となってくる。そして、効率性やコスト削減を優先し、専門性を軽視するならば、「開いてよかった」、「でも、必要な資料は見つからなかった。きいてみたけど、誰もわからなかった」³⁾ という、公共性を投げ捨てた図書館となってしまおう。

委託導入を検討するにあたっては、個別の事例から見て委託(指定管理者)でもサービスが向上した良い図書館があるかどうかという点やコストがいかに削減できたかという点でなく、図書館の公的役割および存在意義は何なのか、そして図書館サービスに対する自治体の役割は何なのかをそれぞれの自治体が住民とともに判断することが求められているのである。

《引用文献》

- ① 中嶋哲彦「公立図書館への指定管理者制度導入の問題点」『図書館界』第58巻第2号(通巻329号)、2006年6月、p.73~78
- ② 梅原実ほか『公立図書館の管理委託と地方公社』青弓社、1990年、p.46
- ③ 尾林芳匡「ちょっと待って!図書館の民営化」(立川の図書館を考える会主催の講演会配布資料)、2009年
- ④ 厚生労働省・都道府県労働局「労働者派遣・請負を適正に行うために」p.3
厚生労働省HPより <http://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/tekisei.pdf>
- ⑤ 地方公共団体における民間委託の推進等に関する研究会「地方公共団体における民間委託の推進等に関する研究会〈中間論点整理〉」p.67
総務省HPより http://www.soumu.go.jp/iken/kenkyu/pdf/chihou_01_zen.pdf
- ⑥ 日本図書館協会図書館政策企画委員会「公立図書館の業務委託に関する調査の結果報告」『現代の図書館』第46巻第4号、2008年12月(通巻188号)、p.265~271
- ⑦ 中川幾郎「図書館と指定管理者制度を考える」『みんなの図書館』2006年5月(通巻349号)、p.4
- ⑧ 江東区職員労働組合教育分会「江東区立図書館、窓口業務委託の現状」『図書館雑誌』第96巻第12号(通巻949号)、2002年12月、p.961~962
- ⑨ 汐崎順子「公立図書館の委託 - 大田区の事例から考える -」『図書館雑誌』第98巻第6号



- (通巻967号)、2004年6月、p.379～381
- ⑩ 和泉市南部リージョンセンター <http://izumisouth-rc.jp/>
図書館流通センター 図書館運営業務のサービス
<http://www.trc.co.jp/municipalit/service.html>
- ⑪ 伊藤久雄「公共サービス運営主体の多様化と課題」『現代の図書館』第47巻第3号（通巻191号）、2009年9月、p.142
- ⑫ 竹田芳則「「アウトソーシング」導入をめぐる」『みんなの図書館』2008年6月（通巻374号）、p.15～21
- ⑬ 朝日新聞2009年6月1日朝刊報道による
- ⑭ 山口源治郎「図書館と構造改革」『現代図書館の課題』日本図書館協会、2004年、p.18
- ⑮ 前掲⑥
- ⑯ 前掲⑩、p.141～142
- ⑰ 日本図書館協会編『日本の図書館 2008』日本図書館協会、2009年、p.24
非常勤・臨時職員は年間実労働し時間数1500時間を1人と換算している。
- ⑱ 千葉裕子「江東区立図書館の業務委託」『図書館問題研究会 第35回研究集会発表要綱』2009年
- ⑲ 片木淳「公共施設の経営と自治体市民」『現代の図書館』第47巻第3号、2009年9月（通巻191号）、p.128
- ⑳ 二宮厚美「いま自治体に問われる公共性の視点」『NPM行革の実像と公務・公共性』自治体問題研究所、2006年、p.43～54
- ㉑ 前掲⑩、p.141
- ㉒ 松岡要「公立図書館の指定管理者制度の検討状況」『出版ニュース』2009年8月下旬号（通巻2184号）、P9～10
- ㉓ 山重壮一「図書館は委託で発展するのか」『みんなの図書館』2004年5月号（通巻325号）、p.24



2. 指定管理者制度について

(1) 指定管理者制度とは

指定管理者制度はNPM（New Public Management）の流れを汲む経営方法の一つである。NPMとは民間企業の経営手法を行政管理に取り入れ、効率化やサービス向上を図るものであり、具体的には ① 顧客主義、② 業務・成果による評価、③ 政策の企画立案と実施執行の分離、④ 市場機構の活用により、効率的で質の高い行政サービスを提供し、行政の透明性や説明責任を高め、住民の満足度を向上させることを目指すものである。

指定管理者制度は、2003（平成15）年に地方自治法の改正により導入された。この改正によって地方自治体が設置する広範な公の施設の管理に、民間が参入できるようになった。今までの公法上の契約による「業務委託」とは違い、行政処分である「指定」により公の施設の管理権限を委任するものである。指定管理者は、議会の議決を経て指定され、施設の利用料を収入とすることができるほか、使用許可等の行政処分も条例により指定管理者の業務の範囲に含めることが可能となった。ただし、指定管理者は使用料の強制徴収、不服申立てに対する決定や行政財産の目的外使用許可などの行政処分の権限は行使できない。

(2) 指定管理者制度をめぐる法律（法的根拠）

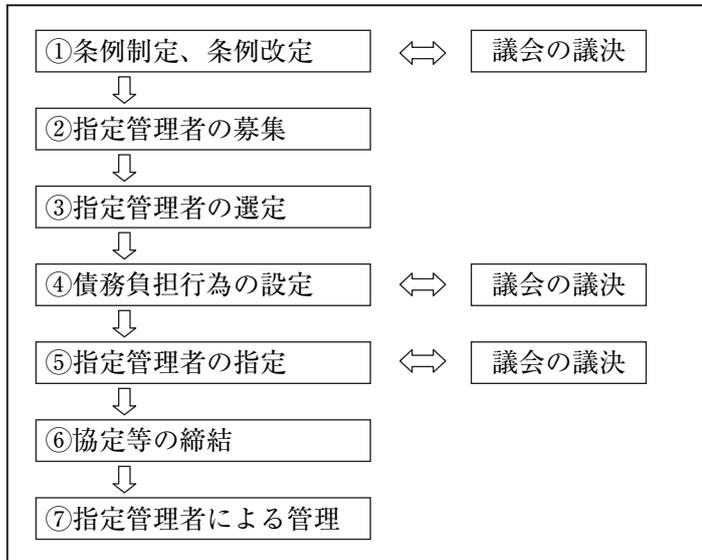
地方自治法第244条の2第3項に「普通地方公共団体は、公の施設の設置の目的を効果的に達成するため必要があると認めるときは、条例の定めるところにより、法人その他の団体であつて当該普通地方公共団体が指定するものに、当該公の施設の管理を行わせることができる。」と規定されている。

図書館への制度導入についての問題としては、図書館法第13条1項に「公立図書館に館長並びに当該図書館を設置する地方公共団体の教育委員会が必要と認める専門的職員、事務職員及び技術職員を置く。」、地方教育行政の組織及び運営に関する法律第34条に「教育委員会の所管に属する学校その他の教育機関の校長、園長、教員、事務職員、技術職員その他の職員は、この法律に特別の定がある場合を除き、教育長の推薦により、教育委員会が任命する。」この二つの法から、「図書館長は教育委員会が任命する公務員である」とされていたことである。この問題については、2004（平成16）年7月大阪府大東市から提案のあった「指定管理者制度を活用する公立図書館の館長・専門的職員等の設置規定の弾力的運用」に対して、文部科学省が「現行法の規定により対応可能」と回答しており、「教育委員会が図書館の管理を指定管理者に行わせる場合で、任命権の対象となる公務員たる職員がいないときには、地教行法34条は適用されない。すなわち、この場合公務員でない専門的職員等については教育委員会が任命する必要はない。」と説明している。これにより、指定管理者に館長業務を含めた図書館の運営を全面的に行わせることができるとの解釈を示し、図書館への指定管理者制度導入が進むこととなった。



(3) 指定管理者制度導入までの一般的なプロセス

〈指定管理者制度導入までのフロー図 筆者作成〉



① 条例制定、条例改定

- ・ 地方自治法において、「条例の定めるところ」とされている事項について、条例の制定または改定を行う。その際には「管理の基準」「業務の範囲」などを適切に明記することが重要である。自治体と指定管理者の「業務の範囲」の定めが不十分であると、突発的な事項に対する対応の遅れや市民サービスの安定性や継続性を崩してしまう恐れがある。

その他の細目的事項については、自治体と指定管理者の間で協定書等により定める。

【参 考】

条例で規定すべき事項

(総務省自治行政局長通知「地方自治法の一部を改正する法律の公布」2003年7月17日)より抜粋。

- (1) 指定管理者の指定の手続、指定管理者が行う管理の基準及び業務の範囲その他必要な事項は条例で定めることとされており、その具体的な内容は以下のとおりであること(第244条の2第4項関係)

- ① 「指定の手続」としては、申請の方法や選定基準等を定めるものであること。

なお、指定の申請に当たっては、複数の申請者に事業計画書を提出させることとし、選定する際の基準としては例えば次のような事項を定めておく方法が望ましいものであること。

ア 住民の平等利用が確保されること

イ 事業計画書の内容が、施設の効用を最大限に発揮するとともに管理経費の縮減が図られるものであること

ウ 事業計画書に沿った管理を安定して行う物的能力、人的能力を有していること



- ② 「管理基準」としては、住民が当該公の施設を利用するに当たっての基本的な条件（休館日、開館時間、使用制限の要件等）のほか、管理を通じて取得した個人に関する情報の取扱いなど当該公の施設の適正な管理の観点から必要不可欠である業務運営の基本的事項を定めるものであること。
- ③ 「業務の範囲」としては、指定管理が行う管理の業務について、その具体的な範囲を規定するものであり、使用の許可まで含めるかどうかを含め、施設の維持管理等の範囲を各施設の目的や態様等に応じて設定するものであること。

② 指定管理者の募集

- ・ 指定管理者が行う業務、指定期間、応募資格、提出書類等の募集要項を作成し、募集する。

募集の際には、特定業者にのみ申請させることは民間事業者を活用する制度改正の趣旨からも適切とはいえないため、公募等により複数の申請者から事業計画書を出させることが望ましい。

③ 指定管理者の選定

- ・ 選定委員会等の組織を設置して、提出された事業計画書やプレゼンテーション等により選定を行う。
- ・ 選定委員会の委員構成は、自治体職員だけでなく、外部委員も入れ構成することで多種多様な立場からの意見を取り入れることが可能となる。

④ 債務負担行為の設定

- ・ 数年度にわたり管理のための経費を支出する場合には、債務負担行為の設定を行う。
- 制度上、債務負担行為を義務づけられていないため、債務負担行為を議決している自治体は10%程度である。そのため、指定管理者に不利益な単年度更新になる恐れがある。中長期的に指定管理者の安定したサービスを継続させるためにも、債務負担行為を設定し、指定管理料の保証を行うことが大切である。

⑤ 指定管理者の指定

- ・ 議会の議決を経て、指定管理者の指定を行う。

図書館での指定期間としては3～5年が一般的である。しかし、3～5年での期間では図書館のような専門性の必要とする施設では短いように感じる。継続的な事業運営のためには7～10年ぐらいの中期的な期間がよい。

⑥ 協定等の締結

- ・ 協定書は、指定管理者が経営ノウハウを発揮できるように作成する。
- ・ 突発的な事項に対する対応や責任の所在を明確にし、指定管理者との協議のうえ締結する。



- ・ 指定管理者の任期後の引継ぎに関する事項を明記する。

⑦ 指定管理者による管理の開始

- ・ 指定管理者制度導入後については、定期的な評価を行い、事業の安定性を図る。
評価の方法としては、自治体による評価、指定管理者による自己評価、第三者機関の評価などの立場からの評価を集約し、今後の事業運営につなげる。また、利用者へのアンケートや図書館協議会等、利用者側からの評価も必要である。
・ 評価内容は、図書館の目的に合わせて指標を定める。

(4) 指定管理者制度の導入目的と効果

① 経費の削減

経費の削減が図れる可能性が高いことから、自治体の経費支出の縮減など、自治体財政の悪化の回避などが期待できる。現在の図書館で指定管理者制度を導入している自治体の目的はこの効果を期待していることが多い。

② サービスの向上

開館時間・日数の延長など、サービスの向上が期待できる。

③ 効率的な運営

施設の管理や行政処分、労務管理等を包括的に委任することができる。

(5) 指定管理者制度の形態

指定管理者制度は、公の施設の管理を包括的に指定管理者に行わせることを想定しているが、条例により業務の範囲を定めることにより、館長業務以外の業務を委任することや選書・レファレンス業務を業務範囲から除外するなど、業務の一部のみを指定管理者に行わせることも可能である。図書館は特に他の施設と比べ一部業務を直接職員が行っていることが多い。

しかし、館長業務について自治体職員が行うことは、図書館運営の二重体制になってしまい、指定管理者が経営面でノウハウが発揮できないのではないかと懸念される。また、中央館を行政が運営し、分館に指定管理者制度を導入している場合がみられる。この場合についても二重体制となり、民間企業の経営手法が活かせるとは思えない。指定管理者制度の性質を考えると制度導入する場合は全館の全面的な委任が適切ではあるが、図書館では全面的な委任になっていないという現状がある。

(6) 指定管理者制度導入の現状

① 指定管理者導入状況

(社)日本図書館協会の「図書館における指定管理者制度の導入の検討結果について2009調査」(報告)によると2008(平成20)年度までに指定管理制度を導入した自治体は94団体、図書館数では169館である。2009(平成21)年度についても、50館の図書館が指定管理者制度の導入を予定しており、50館すべて制度導入されれば、導入率は全体の



図書館数3,043館のうち7.1%となる見込みである。一方で、「導入しない」ことを表明しているところは472市区町村で、図書館設置市区町村の35.8%にあたる。大阪府内では、2009年12月現在、図書館を設置している138館36市町のうち4館3市で導入されており、図書館数の2.9%、図書館設置自治体の8.3%と、導入率はかなり低い。

鳥根県の安来市立図書館と出雲市立大社図書館、福岡県の小郡市立図書館は指定管理者制度を導入したが、現在は直営に変更している。

指定される事業者としては、民間企業が半数の94館、公社財団が44館、NPOが29館、その他2館となっており、今後も民間企業の参入が予想される。

他の社会教育関係施設と導入率を比較してみる。文部科学省「平成20年度社会教育調査」により、2008（平成20）年度で一番高い導入率は文化会館の50.2%で、教育機関では博物館19.1%、公民館8.2%、図書館6.5%と図書館への導入率は他の教育機関とも比べてもわずかである。

表1 市町村区立図書館の検討状況（図書館数）

	特別区	政令市	市	町村	合計
2005～2008年度に導入	30	28	84	27	169
2009年度に導入予定	21	4	23	2	50

(社)日本図書館協会「図書館における指定管理者制度の導入の検討結果について2009調査」より

表2 2008（平成20）年度までに導入した館の指定管理者の性格（図書館数）

	特別区	政令市	市	町村	合計	
図書館数	30	28	84	27	169	
指定管理者の性格	民間企業	27	17	44	6	94
	NPO	3	0	18	8	29
	公社財団	0	11	22	11	44
	その他	0	0	0	2	2

(社)日本図書館協会「図書館における指定管理者制度の導入の検討結果について2009調査」より

表3 種類別指定管理者別施設数

区分	計	公民館	図書館	博物館	博物館類似施設	青少年教育施設	女性教育施設	社会体育施設	文化会館	生涯学習センター
公立の施設数	55,090	16,561	3,140	703	3,470	1,101	281	27,709	1,741	384
うち指定管理者導入施設数	12,900	1,352	203	134	967	369	78	8,855	874	68
公立施設数に占める割合	23.4%	8.2%	6.5%	19.1%	27.9%	33.5%	27.8%	32.0%	50.2%	17.7%

文部科学省「平成20年度社会教育調査」より



② 導入事例 ～千代田区立千代田図書館～

千代田区は2007（平成19）年5月にリニューアルオープンする際に、それまでの一部業務委託から指定管理者制度による運営形態を導入した。指定管理者の公募に際しては、「基本方針」（① 図書館資料の貸し借り偏重ではない図書館、② 図書資料を使って社会に情報を発信する図書館、③ 都心に位置する滞在型の図書館、④ 公共図書館のあり方について意識改革を行う図書館）と「千代田区立図書館整備基本計画」「千代田区立図書館業務等に関する業務要求水準書」が作成し、業者選定にあたった。指定管理者は3会社のコンソーシアムによるものである。それぞれの会社が得意な専門分野を活かし、サービス提供を行っている。指定管理料については、直営時の図書館費の3.5倍になっており、経費節減のためではなく図書館の新たなサービス（コンシェルジュサービス・ビジネス支援サービス等）提供を行うため、指定管理者制度の導入を行った自治体である。

千代田区は意欲的にモニタリングを行っており、「区による定常点評価」、「指定管理者による自主的評価」、「千代田区図書館評議会（外部委員）による評価」、「パフォーマンス指標目標値の達成」の4つの指標から評価を行っている。また、指定管理者制度開始1年目には、社会保険労務士による労働環境のモニタリング、2～3年目には公認会計士による経営・財務のモニタリングを行い、適切な制度導入に努めている。

(7) 指定管理者制度の問題点

① 指定管理者制度の委任先

図書館では、近年指定管理者制度の導入が増えつつあるが、図書館は本を貸す業務だけではなく、社会教育機関としての役割がある。「教育振興基本計画」や「子どもの読書推進計画」などのような事業計画の立案も必要である。多岐にわたる図書館業務の委任先として適した事業者があるのかという懸念がある。

② 継続性の確保

指定管理者の指定期間が終わった場合、引続き同じ指定管理者が選定されれば、そのまま職員雇用も継続されると思われるが、指定管理者が変更された場合は、それまでの人的経験や業務のノウハウが失われ、継続性や安定性について確保が困難になる。

また、行政による指定の解除や指定管理者側からの指定辞退等により管理運営が継続できなくなることが考えられる。代替りの事業者が見つければ良いが、見つからない場合は、自治体による直営で実施しなければならない。指定管理者制度導入直後に直営での実施は可能かもしれないが、長期間後であれば行政も人的資源や仕事のノウハウ自体も失われている可能性がある。

③ 利用料金制によるインセンティブが働かない

図書館では、図書館法第17条により「公立図書館は、入館料その他図書館資料の利用に対するいかなる対価をも徴収してはならない」とされており、管理運営での収益はほとんどない状態である。その中で民間事業者は収益を上げるためには、指定管理料の中で、いかに経費の削減をするかによる。開館時間・日数の延長等のサービス向上を行え



ば、必然的に経費が増加する。経費の削減のためには、人件費を削減する事業者は多いと思われる。

そのために、正規雇用の職員が少なく、職員の大半は非正規職員やアルバイトにより業務が行われている。待遇面で厳しい条件が続けば、長期的な人材確保が難しくなる。

④ 地域・他市とのつながり

図書館は他の図書館からの資料の相互貸借や職員研修等、他機関とのネットワークで繋がれている。指定管理者ではその役割が果たせなくなってしまうおそれがある。地域との連携についても同様である。ボランティアの市民活動が無償で民間企業の営利活動につながってしまう恐れがあり、ボランティア活動の減少という事態に陥る危険性もおこる。

⑤ 個人情報保護

図書館は多くの市民が利用する施設であり、利用者の個人情報を集積している。直営の場合は守秘義務があるが、指定管理者には守秘義務は課せられていない。よって、各自治体が条例等で定めなくてはならない。この場合、各自治体が条例等の整備を適切に行えるか問題となる。

(8) 最 後 に

図書館は公の施設であるが、地方教育行政法では、学校・公民館・博物館と並ぶ教育機関の一つであり、社会教育法での社会教育機関と位置付けられており、各々の機関としての目的・使命を持っている。指定管理者制度は多様な公の施設に対して包括的に適用される制度であるため、どのような施設にも適用可能な反面、制度導入にあたっては、その施設の目的や使命を考慮しなければならない。

最近では、2008（平成20）年6月、参議院文部科学委員会による「社会教育法等の一部を改正する法律案に対する付帯決議」のなかで、「国民の生涯にわたる学習活動を支援し、学習需要の増加に応じていくため、公民館、図書館及び博物館等の社会教育施設における人材確保及びその在り方について検討するとともに、社会教育施設の利便性向上を図るため、指定管理者制度の導入による弊害についても十分配慮して、適切な管理運営体制の構築を目指すこと。」とされている。総務省からの「平成20年度地方財政運営について」でも、制度運用についての留意点が示されている。

指定管理者制度については経費削減に比重が偏っており、施設本来の目的や使命が果たせていないと批判も多いが、地方自治法にもあるように、「公の施設の設置の目的を効果的に達成する」ことが制度の趣旨である。施設の目的や使命は直営時と何も変わらない。

指定管理者制度が目的達成に効果をあげるためには、指定管理者となった事業者がより良いサービス提供を行うように、導くことが自治体の役割となる。そのためには、図書館としての目的・使命を明確に持たなければならない。これは指定管理者制度導入する場合だけには限らないが、今後は図書館員も経営能力を身につける必要があると考える。



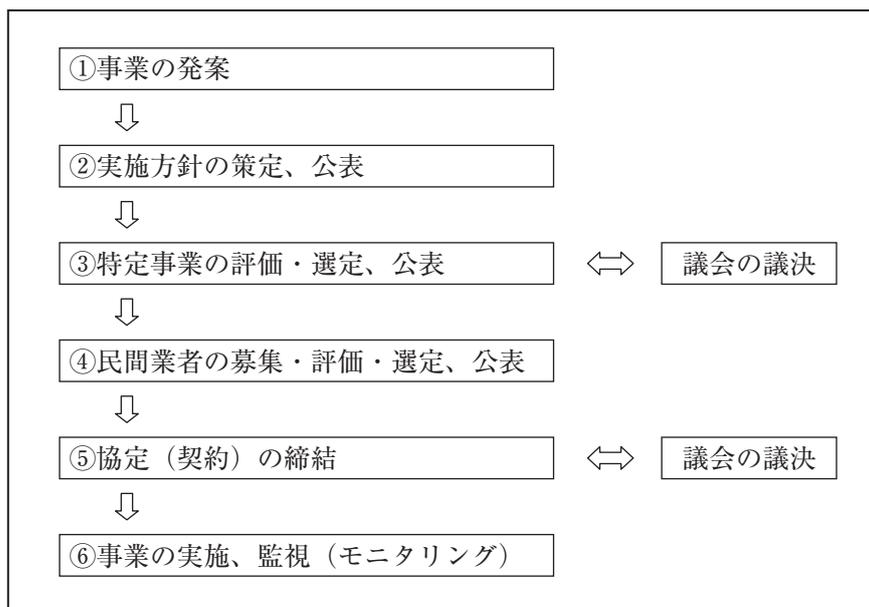
3. PFIについて

PFI (Private Finance Initiative) とは、民間の資金やノウハウを活用して、公共施設的设计、建設、管理運営を行うことである。資金調達を含め包括的、長期的に業務をPFI事業者に委ねることが特徴であり、契約において建設費は長期の分割での支払いになり、図書館の事業・サービスを「委託」するのではなく、「購入」する契約となる。

(1) PFIをめぐる法律（法的根拠）

PFIについては、「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」（平成11年法律第117号）が議員立法で制定され、その後、数次の改正（最終は平成19年6月）を経て今日に至っている。第2条第3号に教育文化施設が掲げられており、図書館も対象施設となる。当初、PFI事業者への管理業務の委託は一部に限られていたが、2003年の地方自治法の一部改正により「指定管理者制度」が導入されたため、施設の管理業務を包括的に委ねることが可能となった。

(2) PFI導入までのプロセス^①



① 事業の発案

PFI事業の実施検討、庁内合意形成、民間事業者からの事業発案受付を行う。

② 実施方針の策定、公表

③ 特定事業の評価・選定、公表

財政負担の見込額の検討、サービス水準の評価、特定事業の選定、公表を行う。

④ 民間業者の募集・評価・選定、公表

募集にあたっては、募集資料（入札説明書、要求水準書、落札者決定基準、様式集、契約書案、その他）を作成し、公表する。

評価・選定にあたっては、次の2つの方式がある。



「公募型プロポーザル（事業提案）」

公募により各企業に事業提案を出させ、自治体があらかじめ示した評価基準に従って総合評価の上、最もふさわしいものと随意契約を締結する。

「総合評価一般競争入札」

競争入札だが、単に落札金額の低さを競うのではなく、予定価格の制限の範囲内の価格をもって申し込みをした事業者の中から、自治体が定める様々な基準の充足度を総合評価して落札者を決定する。

原則は、「総合評価一般競争入札」であるが、事業者の立場からは「公募型プロポーザル方式」が望ましいとされている^②。

⑤ 協定（契約）の締結

PFI実施時には、落札者などで共同出資により特別目的会社（SPC Special Purpose Company）が設立され、その会社と自治体との間にPFI事業契約を結ぶ。この会社が、完成後の運営も業務委託や指定管理者などの形で請け負う。それと付随して自治体と融資金融機関等との間に直接協定を結ぶ。

⑥ 事業の実施、監視（モニタリング）

選定事業者が提供する公共サービスの水準を自治体が監視（測定・評価）する。

(3) PFIの導入目的と効果

一般にPFI方式のメリットとしては次のようなものがあげられる^③。

- ① 行政側の初期投資が軽減され資金がなくても公共施設がつかれる。民間側は一括発注・性能発注（最新の技術や工法を取り入れる）によりコストが削減できる。
- ② VFM（Value for Money）の追求。VFMには貨幣的評価（財源問題）を重視した量的VFMと質の面を重視した定量的VFMとがあり、民間の創意・工夫によって質の良い低廉なサービスが提供できる。
- ③ 長期に渡る大規模な継続事業が容易にでき、運営上のリスクが公共側に発生しない。
- ④ サービス・管理産業など新たな産業が育成される。

図書館にPFIを導入した桑名市では、① 財政負担の圧縮（民間ノウハウによるコスト削減）、② 支払いの平準化（均等払い）、③ 30年間の図書購入費の確保、④ 30年間の人材・人員確保という4点をメリットとして挙げている^④。

【参考】VFM（Value for Money）とは^⑤

PFI事業における最も重要な概念の一つで支払い（Money）に対して最も価値の高いサービス（Value）を供給するという考え方のこと。従来の方式と比べてPFIの方が総事業費をどれだけ削減できるかを示す割合。



(4) PFIの形態

PFIは、施設の所有権でみると3つに分類される。

- ① **BOT (Build-Operate-Transfer) サービス購入型**
民間事業者が施設を建設した後、一定期間運営し、投下資金回収後に公共に施設所有権を移管する。
- ② **BTO (Build-Transfer-Operate) ジョイントベンチャー型**
民間事業者が施設を建設した後、その所有権を公共に移転し、その運営は引き続き当該事業者が行う。
- ③ **BOO (Build-Own-Operate) 独立採算型**
民間事業者が施設を建設し、その後施設を所有したまま運営する。

(5) PFI図書館の現状

2009年（平成21）現在、PFIによる図書館は全国で7館ある。

図 PFI図書館の事業方式等^⑥

図書館名	方式	事業期間	図書館運営	指定期間
桑名市立中央図書館	BOT	30年	市と(株)図書館流通センター	-
稲城市立中央図書館	BTO	20年	市と(株)有隣堂	-
府中市立中央図書館	BTO	15年	市（委託：(株)図書館流通センター）	-
長崎市立図書館	BTO	15年	市と(株)図書館流通センター	-
富士見市立中央図書館 鶴瀬西分館	BTO	15年	指定管理者 (つるせ台スクールアンドメディアパーク(株))	10年
千代田区立千代田図書館	BTO	18年	指定管理者 (ピアックス・SPSグループ)	5年
さいたま市北図書館	BTO	15年	市（派遣：(株)図書館流通センター）	-

伊藤久雄によると、図書館PFIにおける図書館運営は次の三つに分類される^⑦。

- ① 基本は自治体の直営とし、委託もしくは人材派遣の業者に一部の業務を委ねる。
- ② 多くの業務はPFI事業者が行うが、館長業務などの一部を自治体職員が行う。
- ③ PFI事業者とは別に指定管理者を指定し、業務を行う。

日本の図書館PFIでは、PFI事業者が単独で図書館運営を行っているところではなく、PFI事業者と異なる業者が図書館運営を行っている場合が多い。他方、埼玉県杉戸町のよう、PFI方式を検討した結果、図書館部分については直営を選択した自治体もある。

ちなみに、須賀千絵によるとPFI発祥の地であるイギリスでは、運営面でのPFI対象業務は、施設管理及びIF関連業務だけで、図書館の専門的業務（選書、貸出、レファレンス、児童サービス等）は直営であるという^⑧。



① 導入事例 ～稲城市立中央図書館（東京都）～

稲城市立中央図書館は、設計・建設・維持管理業務をPFI事業により、2006（平成18）年7月に開館した。建設省から補助金を受けて作った複合施設で、体験学習館は直営、図書館はPFIで運営している。PFI事業者は、市が要求水準を出し、より高い水準を提供しているものを入札で選定した（総合評価一般競争入札）。PFI事業体は3社による複合企業体（稲城図書館サービス）である。運営主体のNTTグループは最新のIT機器を提供できるのが強みで、ICタグ、棚アンテナ、24時間対応の予約・貸出ロッカー、自動書庫などを導入している。

事業総経費は建設費も含めて40億円（追加の図書館資料費は含まず）で、20年契約である（但し補助金の関係で建設費の12億円は支払い済み）。経費は固定しているが、物価により若干変動する場合もある。また、貸出冊数が50万冊を越えると10万冊ごとに5%経費がアップする。逆に要求水準を充たさなければ減額となる。

運営は、市職員5名とPFI事業者のスタッフ30名で対応している。年間開館日数は345日で、PFI事業者はカウンター・サービス員。スタッフの定着が悪く、辞める人が多い。市職員はカウンター業務を一切せず、契約範囲外の業務をすべて行う。契約外の事業への対応はPFI事業者ではできないため、当初は市職員で対応しのちに契約の運用ということで事業者に対応してもらった事業もある。お金を伴う契約の見直しは困難である。

(6) PFIの問題点

PFIのデメリットとしては以下のことがあげられる⁹⁾。

- ① 民間業者が行う以上、利益を追求するため事業採算を図る上でコストの上昇につながる。
- ② リスク分担の事業案作成にあたっては、主体事業の専門家の助言が必要になり、莫大なアドバイザー費用、リスクの分担の交渉は長期化する可能性が高く、時間的費用がコストに跳ね返ってくる。また、保険料などの費用負担が増える。
- ③ 地方債などの公的金融手段でなく民間資金のため、市場金利に頼るため事業の信用度によっては高金利の資金が使用されるおそれがある。
- ④ 公共側は長期間民間業者に対価を支払い続ける必要があり、財政の硬直化を招く。
- ⑤ プロジェクトの立ち上げと交渉に多くの時間と労力がかかり、それが費用に転嫁される。
- ⑥ 契約が破談となった場合や契約変更があった場合に、VFMが達成されない場合がある。
- ⑦ 一つの民間業者と長期契約を結ぶため、自由競争が失われる。

図書館PFIでいうと、さらに次のような問題点がある¹⁰⁾。

- ① 15～30年という長期の契約であり、将来の変動を可能な限り契約に反映させる必要があるが、社会環境の変化、利用者の変化とそれに伴う新たなサービスの必要性を、現実的に予測するのは困難。契約変更をした場合は、当初のVFMが達成されない場合もありうる。



- ② 公立図書館は利用の無料が原則であり非収益部門である。PFI事業者が多くの利益を獲得するため、短期低賃金雇用による人件費の圧縮、業務の下請け、孫請けが行われる可能性があり、図書館サービスの低下を招くことにつながる。
- ③ 行政が図書館サービスを直接提供することから撤退し、「管理」「監視」に役割を特化することで、図書館経営・サービスに関する専門性が行政から失われ、市民に対する実質的な責任を果たせなくなるおそれが高い。

《引用文献》

- ① 内閣府民間資金等活用事業推進室HP http://www8.cao.go.jp/pfi/pfi_kouka.html
- ② 自治体アウトソーシング研究会『Q & A自治体アウトソーシングの新段階』自治体研究社、2007年、p.87
- ③ 大澤正雄『公立図書館の経営』日本図書館協会、2005年、p.154～155
- ④ 森下芳則「図書館運営PFIの内実」『PFI神話の崩壊』自治体研究社、2009年、p.111
- ⑤ 前掲①、http://www8.cao.go.jp/pfi/tebiki/kiso/kiso13_01.html
- ⑥ 伊藤久雄「公共サービス運営主体の多様化と課題」『現代の図書館』第47巻第3号（通巻191号）、2009年9月、p.141の表10より
- ⑦ 前掲⑥、p.142
- ⑧ 須賀千絵「英国のPFI図書館」『みんなの図書館』2005年5月（通巻335号）、p.56
- ⑨ 前掲③、p.155
- ⑩ 山口源治郎「図書館の未来をPFIに託せるか」『図書館雑誌』第97巻8号（通巻957号）、2003年8月号、p.518



4. 市場化テストについて

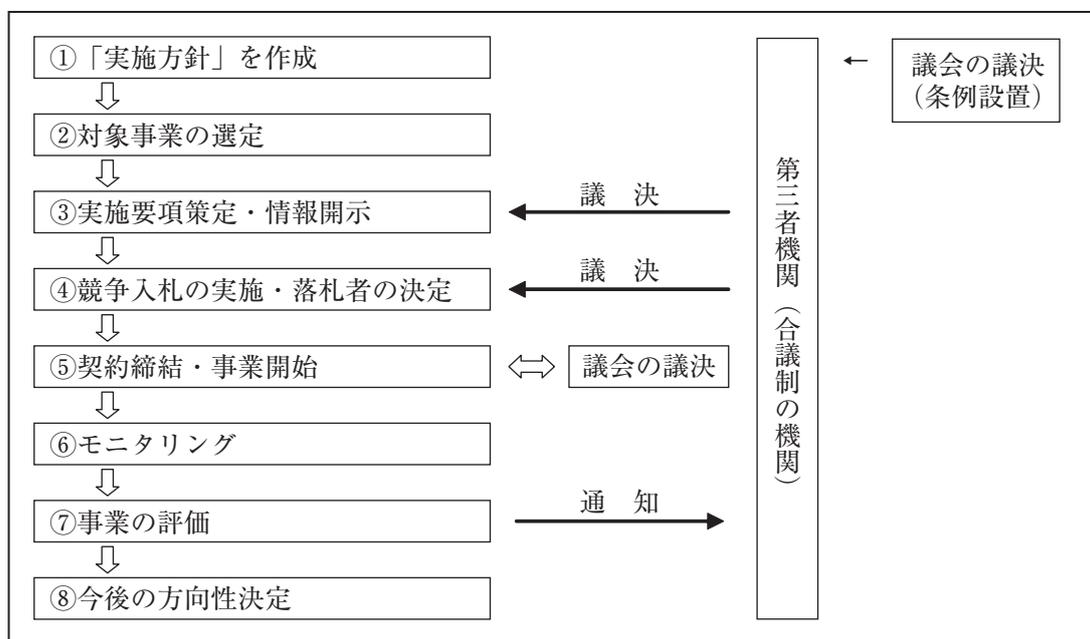
「市場化テスト」とは、国または自治体の事業について、「一体の業務」ごとに官民または民間の競争入札にかけ、「価格・質の両面で最も優れた者が、そのサービスの提供を担っていくこととする制度」で、契約の方法は業務委託（請負）契約となる。

(1) 市場化テストをめぐる法律（法的根拠）

「市場化テスト」については、「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律」（平成18年法律51号）で制度化されている。

(2) 市場化テスト実施までのプロセスと形態

実施までのフロー図（自治体の場合） 内閣府HPより作成



イギリスなどと同様の「官民競争入札」と通常の業務委託と同様の「民間競争入札」を並行的に行えることが日本の「市場化テスト」の特徴である。対象となる事業の選定は「事業募集・民間提案型」と「自治体事業選定型」とに分けられる。

大阪府では、公共サービス改革法に基づかない自治体独自の「市場化テスト」により、官民比較を行い、府立図書館の管理運営業務を「民間開放すべき」とした。

(3) 市場化テストの目的と効果

「国の行政機関等又は地方公共団体が自ら実施する公共サービスに関し、その実施を民間が担うことができるものは民間にゆだねる観点から、これを見直し、民間事業者の創意と工夫が反映されることが期待される一体の業務を選定して官民競争入札又は民間競争入札に付することにより、公共サービスの質の維持向上及び経費の削減を図る改革」（1条）の実施を目的として行われるものである。



(4) 市場化テストの問題点

図書館事業を市場化テストの対象とする場合の問題点や留意点について、日本図書館協会は以下のように指摘し^①、経費削減等ではなく図書館機能こそを重視すべきとしている。

- ① 図書館事業は収益が見込みにくい公共サービスであり、民間にはそのノウハウの蓄積は希薄である。そもそも「官民競争」の対象にはなり得ない。
- ② 市場化テストは、質の維持向上よりも経費削減が重視されがちである。両者が両立しない場合の判断基準が明確でない。経費の節減は人材確保の問題に関連する。
- ③ 官民の比較基準や、そのプロセスについて広く住民に説明することが必要である。さらにそれらの検討には図書館の専門的知見を有する外部有識者を加える必要がある。
- ④ 窓口業務委託は受託業者を介しての運営となり効率が悪い。また業者の能力により得られる情報に差が出る。さらに有期契約となるため、図書館サービスの将来に懸念が残る。
- ⑤ 窓口業務委託は請負契約によるので、受託業者にマニュアル等を通じての指示となるが、多様な利用者への即応が難しく、サービスの質の維持向上につながらない。
- ⑥ レファレンスサービスは、利用者の課題解決を支援する人的サービスであり、知識、能力、専門性、日々の研鑽によって行われる。そのための人材確保、育成が必要である。
- ⑦ 都道府県立図書館の根幹的機能を民間企業に委ねている例はなく、そのノウハウをもつ企業はない。
- ⑧ 指定管理者制度の導入による弊害をめぐる、衆参両院での付帯決議や文科大臣の見解、総務省の通知などの趣旨を、市場化テストの検討の際にも留意すべきである。
- ⑨ 業務委託や指定管理者制度の導入図書館では、自治体に図書館運営の知識が失われつつある。行政責任を持つ体制維持の視点からも矛盾が生じる。

《引用文献》

- ^① 日本図書館協会「図書館を『市場化テスト』の対象事業とすることについて」2009年2月、日本図書館協会HPより <http://wwwsoc.nii.ac.jp/jla/kenkai/20090216.pdf>



5. 直営をめぐる課題

(1) 図書館政策の不在

① 図書館政策不在の現状

1980年代、内需拡大政策として財政投融资を動員して地方への美術館、文化ホール、図書館など公立文化施設の設立が進んだ。そのことは日本の公立文化施設の基盤整備をすすめたという面で評価できることである。しかし、このことは従来から批判的な意味合いでハコモノ行政と言われ、特に現在のように地方自治体の支出抑制が行政の至上目的となっている状況では地方自治体の財政負担の元凶とされるようになった。

この原因は、公立文化施設や図書館の自治体内での運営理念や政策が不明確で、現在に至るまで図書館をはじめとする公立文化施設は、暇や金や体力の余っている人のための施設という偏見から脱却できずにいるためである。その結果、図書館運営を検討する場合も理念や政策の不在ゆえに理念や政策レベルでの評価ができず、単純な経営面のコスト偏重の評価しかできない状況である。地方自治体が歳出抑制や財政改革に取り組む中で、暇や金の余裕のある人のための趣味の施設を真先に切り捨てようとするのは当然といえる。しかし、図書館をはじめ公立文化芸術施設は本来、趣味や娯楽のためだけの施設ではなかったのではないか。こうした観点から、以下に図書館政策不在の問題を考える。

近年、子ども読書活動推進計画のような行政計画を図書館が担当課となり策定をしている例や、子育て支援に関するサービスを乳幼児保健担当課や学校と連携して展開する例や、地場産業活性化支援、ビジネス支援等と図書館は様々なサービスを打ち出している。また、従来からヤングアダルトサービス、多文化サービスなど資料・情報提供サービスの発展に努めてきた。ところが、多くの図書館は、これらの図書館サービスを自治体の図書館政策として住民や自治体内に位置づけるための努力をしてこなかった。図書館政策としての理念、戦略のもとに策定された政策体系とその評価指標を住民・自治体と共有していないため、いまだに無料貸本屋のイメージが残ったままで、暇と金のある人の趣味のためのみの施設という認識を払拭しきれていない。その結果、せっかくの数々の取り組みも、経費の効率化が至上目的となっている状況の下では、有効性を評価できず、真先に経費削減やアウトソーシングの対象とみなされてしまうのである。

このこと背景はどこにあるのだろうか。そもそも中川幾郎によれば「政策とは、「理念」、「戦略」、「戦術」のセットのことである。理念なくして戦略なく、戦略なくして有機的な戦術はなく、戦術なくして有機的な成果は得られない。これまでのように機関委任事務執行型思考においては、理念形成のプロセスもなく、戦略企画、戦術構築の必要性も生まれえない。地方自治体の政府としての主体性が、明確な主題となる地方分権の時代において、自治体政府はその主体的政策に必要な不可欠な戦略と戦術を確立しなくてはならない。」^①のである。政策の不在は図書館だけでなく地方自治体の体質のようなものであったのではないだろうか。行政活動において自治体職員は機関委任事務執行型思考から脱却できておらず、政策形成過程の理念（ミッション）や戦略（政策）、戦術（施策）が、ともすれば、空虚な文言の記述のみになっているのではないか。例えば、自治体職員ひとりひとりが自治体で策定した政策を自己及び組織の行政活



動のよって立つミッションとして認識しているだろうか。さまざまな行政計画や政策に良く使われる「市民協働」「市民参画」「まちづくり」などの概念を自分たちの活動の理念として認識することができているだろうか。また、それ以前の問題として、ミッションや政策の必要性が浸透しているのだろうか。このような理念や政策の空洞化の結果、多くの自治体の行政評価は事務事業部分に焦点をあてた評価が中心となり、経済性の追求に終始しがちである。先に述べた図書館のさまざまな取り組みも費用対効果の基準から評価されることがほとんどである。そもそも、図書館の理念・政策が不在であれば図書館活動を有効性から評価することは不可能であるので、しかたのない結果である。

つまり、それぞれの図書館サービスをそれにかかったコストで評価するのは実行方法の技術面での評価として重要ではあるが、その前提として、それぞれの図書館が館の理念を形成し、政策を立案し、それに基づいて施策を策定し、図書館サービスを実施するという一連の政策体系を構築し、それに基づいた行政サービスを実施することが必要であった。そして、政策体系のそれぞれに対しての評価をおこなうことが必要であった。つまり、理念に対してその価値観・方向性を検証するための評価指標が必要であり、政策に対しては目標の達成を測る評価指標の設定が必要である。そして施策やそれにもとづいて実行したサービスについては質やコストの評価が必要であったはずである。しかし政策体系の構築とそれぞれのレベルでの評価を実施するための評価基準を策定してこなかった。あるいは、政策や評価基準はあっても、図書館の公の施設としての有効性を基本にして市民協働のもとにつくり上げられたものではなかったのではないか。その結果、実施した図書館サービスに対するコスト面からの評価のみが、自治体内部での図書館サービスを評価する場合の基準となってしまっているのである。このような傾向は行政活動全般についても同様であろうが、図書館や公民館、学習センター、文化ホールのような公立文化芸術施設の運営に対して特に顕著である。

② ニュー・パブリック・マネジメントの公立図書館への導入

次に上記の図書館の状況にニュー・パブリック・マネジメント（以下NPMという）の導入がどのように関連したかを考えてみる。NPMは1980年代の半ば以降、主にサッチャー政権下の英国等で実践されてきた行政運営の手法で、民間経営の手法や理論を公共部門に導入することで、効率化、活性化を図ろうとする行政運営理論・手法であり、その基本原理は「成果主義」「市場原理の導入」「顧客主義」「分権化」とされている。日本でもPFI法や指定管理者制度の導入などNPM理論による新しい制度の創設がすすんだ。

図書館においてはNPMの導入は図書館活動に対してのコスト偏重評価にいつそう拍車をかけることになったといえる。その結果、指定管理者制度などのNPM理論による公共部門運営への新手法が整備される中で、図書館の運営は政策体系と評価軸が不在のまま指定管理者制度等へ移行する事態がおきている。

コスト偏重評価のより一層の進展はNPMの4原則のひとつである成果主義の図書館評価（というより公共部門全般）への間違った適用が原因である。成果とは、ある価値観に基づく有益な社会的変化をどれだけ達成しえたかである。



この成果を評価する指標は民間経営では利益率の向上となるが、公共経営の図書館運営において適切な成果指標の創出ができておらず、従来の経済効率・コスト論で評価、分析がなされている。このように利益率の向上というレベルの評価を成果とみなす危険性は中川幾郎が「NPM理論がいう「成果」つまり達成成果（Outcome＝有用性）をどのような指標で測定するかについては、行政評価システムを導入しつつある全国自治体でもまだ明確となっていない傾向がある。そのため、暫定的な経済的指標である「効率性指標」（生産量）や「経済性指標」（コスト）でこれを適用しようとする向きがあり、思考や行動の定型化と労働強化をもたらす危険性も指摘されている。」^②と警告するとおりである。しかし、NPMの成果主義はその成果の基準をコストの削減と捉えており、図書館への指定管理者制度導入においても、導入の判断は、それぞれの図書館の設置目的を最も（効率的にではなく）効果的に達成することが出来るかを評価することが前提であるが、実際にはコスト重視論で効果ではなく効率のみで判断しているのが現状である。

先にも述べたように図書館の公の施設としての役割が趣味のためのみの無料貸本屋だという認識を脱却できていないのであれば、経営コストを下げることに貸出冊数を伸ばすことが出来ればよいと考えるのは当然であり、図書館運営に指定管理者制度を安易に導入することとなる。繰り返しになるがそういった現状を招いた原因のひとつは図書館が公の施設としての社会的使命や評価指標を市民と議論し、つくり上げ、自治体や住民に提示し共有化することができておらず、また、成果指標自体、理念や政策がない現状で設定しようがないためである。

また、この様な状況で指定管理者制度を導入すると、その自治体における図書館の社会的使命を政策体系として創りあげる主体が自治体の中に存在しなくなり、自治体における実質的な図書館運営の崩壊を招くことになる。

さらに、コスト偏重の成果主義は安易な顧客満足志向とつながっている。公立図書館は資料や情報のアクセスを利用者に保障している施設であるので、その資料・情報提供の窓口であるカウンターでの利用者サービスに多くの時間・費用・労力を投入している。そのため利用者の顕在的需要（ディマンド）への対応が業務の中心となってしまいがちである。また、顕在的要求に答えていけば、貸出冊数などの数値をあげることは可能であり、短絡的に市民満足度が上がったとすることも可能である。その結果、図書館の無料貸本屋の側面がさらに強調されることになる。ベストセラーの複本を多数購入してリクエストに応えることは全面的に否定しないが、そこに現れている顕在的な要求への対応のみにならないことが大切である。このように、顧客満足度といった場合、単なる顕在需要への対応で測ることは、図書館の使命の矮小化になる。

また、住民自治の観点から「安易な「顧客満足」志向は、例えるならば、たんなるホテル利用客のような態度の住民やフリーライダー（ただ乗り）を多く生み出すことに陥る危険性がある。市民は、納税者、サービス受給者であるだけでなく、実は政府経営に協働的責任を持つ経営者でもあるはずであり、たんなる「顧客」ではないのである。」^③という中川幾郎のNPMの「顧客主義」批判も図書館にとって重要である。何故なら、以下に述べるように、図書館の使命はまちづくりの主体となる住民をつくることであり、単なる「顧客」へのサービスだけではないからだ。



③ 図書館政策の根拠の問い直し

図書館政策の不在と問題点を考えてきたが、次に公立図書館の公共的使命を何に求めるかを問い直してみたい。

「ユネスコ公共図書館宣言」は「社会と個人の自由、繁栄および発展は人間にとっての基本的価値である。このことは、十分に情報を得ている市民が、その民主的権利を行使し、社会において積極的な役割を果たす能力によって、はじめて達成される。」そのために「地域において知識を得る窓口である公共図書館は、個人および社会集団の生涯学習、独自の意思決定および文化的展開のための基本的条件を提供する。」と、図書館の使命を宣言している。

この原則は「図書館の自由に関する宣言 1979改訂」にも「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。」とあり、「日本国憲法は主権が国民に存するとの原理にもとづいており、この国民主権の原理を維持し発展させるためには、」「表現の自由の保障が不可欠である」「知る自由の保障があってこそ表現の自由は成立する。」「知る自由は、また、思想・良心の自由をはじめとして、いっさいの基本的人権と密接にかかわり、それらの保障を実現するための基礎的な要件である。」と図書館の基本的な任務として述べられている。

これらの理念は、図書館の使命を問い直す場合、図書館のインターナショナル・ミニマム、ナショナル・ミニマムととらえることができるだろう。

さて、この理念を受けて、各自治体で図書館の使命確認（何のために、誰のために）をシビル・ミニマム（市民水準）、ローカル・オプティマム（地域最適基準）のレベルでおこなうことが、各自治体における各自治体の図書館の政策立案の第一歩である。日本国憲法で保障された表現の自由、知る自由を資料や情報へのアクセスの保障として住民に約束する図書館の役割を各自治体で問い直し、使命・目的を確認することが必要である。先にも述べたように、目的が明確となつてはじめて政策の評価軸の抽出が可能となる。そして政策を評価するために、どれだけ有効であったかを公的施設の使命から評価指標をつくるべきである。また、自治体運営の当事者たる市民との協働は、政策の形成からの参加、実行やその後の評価と各レベルの政策修正まで、トータルな住民の参画が重要であり、実行段階でのみの市民参加は行政の下請けとして住民を使っている危険性をはらむ。そして、協働による図書館政策の確立は地域の対等な経営主体として運営に参加する住民がいてはじめて成立する。また、自治体活動へガバナンスの当事者として参画する住民を育てることは、図書館運営においてのみならず、地方自治体の文化政策の根幹的使命であるだろう。住民の表現の自由、知る自由、学習する権利を資料や情報へのアクセスの保障として約束する図書館を、さらに、そのことによって社会に積極的に参加する住民が育つ場と考え、そのことを図書館の使命の根幹と考えるべきではないか。今後、地域をよりよい社会にしていくためには、自治体活動にどれだけ多くの住民や住民団体が積極的、自発的に参加するかが重要であり、このような参加型住民と行政による協働のまちづくりが地域力として重要になる。これら社会関係資本を育てるインフラとしての機能を図書館は担うことが必要となる。



(2) 司書の非正規職員化

① 司書の非正規化の問題点

日経新聞2009年8月8日夕刊によれば「日本図書館協会によると、全国の図書館は98年度の2,524施設から、'08年度は3,126施設（公立3,106、私立20）に増加。一方でこの間、正規職員の司書と司書補は7,941人から6,576人に減少し、複数のパート勤務などを合算した実働が計1,500時間で1人と換算した非常勤・臨時職員数は2,768人から7,459人に急増」しており、地方自治体の図書館が財政難のため館の新設や開館時間・日の拡充に伴う人員の確保として非正規職員の増加をおこなっていると報じている。この換算でいくと、非正規職員数が正職員数を上回っていることになる。

非正規職員による図書館運営の最大の問題点は、雇用条件の劣悪さである。非正規職員のほとんどが、週30、40時間フルタイムに働いても、家庭をもち、子どもを育てることができない低賃金と不安定な雇用契約のもとに働いている。またその結果、司書という職業自体が成り立たなくなる危機に瀕している。

② 司書の非正規化の経緯

図書館司書の非正規職員化には1980年代以降、図書館の設置が進む中で自治体が正規職員でなく、より低賃金の短期契約の非常勤職員を雇用し、図書館運営に充ててきた経緯がある。

従来、カウンター業務を中心に、各自治体、各館の実情に応じた仕事の範囲を受け持っていたが、最近、非常勤職員の増加とそれに反比例しての正規職員の減少、非常勤職員の経験年数の蓄積等の事情により仕事の範囲や責任も、従来の補助的で管理的業務外という範疇から拡大しつつある。

いずれにしても公立図書館には非正規職員の層がサービスの担い手として存在していた。日本の非正規労働の前提は、終身雇用を保障された男性稼ぎ主が家族を養い、その収入不足を主婦がパートタイム労働で補完するというふうに成立して来た。被扶養者であるため収入の上限を予め条件とした労働が原型である。雇う側の企業も雇用調整のためであり、この実態は現在も同様であり、公務労働においても例外ではない。

しかし、公立図書館職場においては、現在そういった原型を保留しつつ、6割以上が非常勤職員であり、その結果、恒常的なサービスの担い手として非常勤職員が位置づけられている。「同一労働・同一賃金」を尊重するならば、それぞれの自治体の状況において過去のどこかの時期に正規職員の採用を実施し、恒常的に業務に携わる正規職員と補助的に業務に当たる非常勤職員の適正な割合を保つべきであった。将来にわたる人件費を財政負担しきれない場合は図書館の設置を見直すという判断もやむをえなかったのではないか。それをしなかったことの根底には、やはり自治体のなかに図書館は趣味のための無料貸本屋という頑強な偏見があったからではないだろうか。そういった意味で図書館政策の不在、自治体と住民全体で図書館の政策的意義を共有化できていなかった図書館の経緯と繋がっている問題である。

近年の委託化や民営化が進む中で、自治体の直接雇用ではない非正規職員が図書館サービスの担い手として増加している。おおむね多くの直営の図書館と違い図書館業務全体を非正規職員で運営しているのが実態である。民営化においては、人件費を抑える



ことで利益や経費削減を実現しているのです。よりいっそう、非正規化、低賃金化、不安定雇用がおし進められた。

この結果、司書という職種が職業として成り立たなくなる危機に瀕している。また、図書館職場において継続的な勤務が難しくなることで、司書の専門性も成り立たなくなる。公立図書館司書の専門性は勤務する自治体に関する郷土・行政知識の蓄積や自治体のさまざまな政策へ図書館として有効に政策を策定することであるからだ。

図書館の担い手が、非正規職員に移行しつつあるのが現実である。この現実には日本社会全体が抱えるワーキングプア問題と同一の社会問題であるが、国政の問題として捉えるだけでなく、個々の自治体の経過をふまえ、それぞれの図書館政策として問題の解決を模索することが必要である。その前提として、「司書という職種の危機、不要な職種なのか」、「正規職員と非正規職員との役割分担」の再検討が必要であり、その上で「職員配置や業務分担、労働条件の格差是正」の検討が必要となる。個々の場合において、より良い改善にむかう努力が必要であり、各地の図書館でそのための努力が始まっている。次章ではそういった取り組みも紹介する。

《引用文献》

- ① 中川幾郎『分権時代の自治体文化政策』頸草書房 2001年 p.38
- ② 中川幾郎「図書館と指定管理者制度を考える」『みんなの図書館』2006年5月 p.5
- ③ 中川幾郎「図書館と指定管理者制度を考える」『みんなの図書館』2006年5月 p.5

《参考文献》

- ・ 出井信夫『指定管理者制度』学陽書房、2005年
- ・ 伊藤久雄「公共サービス運営主体の多様化と課題」『現代の図書館』第47巻第3号、2009年9月、p.135～144
- ・ 大澤正雄『公立図書館の経営』日本図書館協会、2005年
- ・ 大橋直人「東京23区立図書館のカウンター業務委託」『図書館雑誌』第96巻第12号（通巻949号）、2002年12月、p.942～944
- ・ 大橋直人「指定管理者制度創設から5年の変化と今後の課題」『図書館雑誌』第103巻第3号、2009年3月、p.144～147
- ・ 小形 亮「非正規職員化する図書館」『図書館界』第60巻第5号、2009年1月p.302～312
- ・ 小川俊彦「公共図書館の委託」『公共図書館の論点整理』勁草書房、2008年、p.126～172
- ・ 片木淳「公共施設の経営と自治体市民」『現代の図書館』第47巻第3号、2009年9月、p.123～133
- ・ 上杉陽治「図書館で働く人たちの非正規化の実態と問題点」『現代の図書館』第47巻第3号、2009年9月、p.145～157
- ・ 自治体アウトソーシング研究会編『Q & A 自治体アウトソーシングの新段階』自治体研究社、2007年
- ・ 芝田正夫「京都市立図書館の財団「委託」計画の経過と問題点」『図書館雑誌』第75巻第2号（通巻687号）、1981年2月、p.60～61



- 衆議院文部科学委員会「社会教育法等の一部を改正する法律案に対する附帯決議」
日本図書館協会HPより、<http://www.jla.or.jp/tosyokanhou2008/futaiketugi.pdf>
- 城塚健之『官製ワーキングプアを生んだ公共サービス「改革」』自治体研究社、2008年
- 地方行財政改革研究会『地方公共団体のアウトソーシング手法 指定管理者・地方独立行政法人・市場化テスト』ぎょうせい、2007年
- 千代田区ホームページ
http://www.city.chiyoda.tokyo.jp/service/pdf/d0007193_1.pdf
- 中川幾郎 松本茂章編著『指定管理者は今どうなっているのか』水曜社、2007年
- 中川幾郎「図書館とまちづくり」における講演
本紙「平成21年度 共同研究報告書 図書館運営のあり方研究会」講演録を参照のこと
- 中嶋哲彦「公立図書館の多面性と指定管理者制度」『図書館雑誌』第103巻第3号、2009年3月、p.148～150
- 日本図書館協会図書館政策企画委員会「図書館における指定管理者制度の導入検討結果について2009年調査（報告）」日本図書館協会HPより、<http://www.jla.or.jp/kenkai/sitei2009.pdf>
- パブリックマーケット研究会『指定管理者制度 事業計画書作成のポイント』都政新報社、2005年
- 文部科学省ホームページ（平成20年社会教育調査）
http://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/chousa02/shakai/kekka/k_detail/__icsFiles/afieldfile/2009/11/12/1286560_2.pdf
- 三野靖『指定管理者制度 自治体施設を条例で変える』公人社、2005年
- 山口源治郎「多様化する図書館経営」『図書館界』第58巻第2号（通巻329号）、2006年7月、p.59～61
- 山本宏義「公立図書館と指定管理者制度、アウトソーシング」『図書館界』第60巻第4号（通巻343号）、2008年11月、p.246～252
- 鎌水三千男・中沢孝之・津森康之介『図書館が危ない』エルアイユエ、2005年

第3章

これからの図書館に 求められること



第3章 これからの図書館に求められること

第2章では様々な運営形態による図書館運営の課題等を考察した。その中で今後の図書館運営を考えていくうえで重要と思われる点が明らかになってきた。この章では「図書館の使命・計画の策定」「人材育成」「図書館における協働」という3つの点について考察し、望ましい図書館運営のあり方を提言する。

1. 図書館の使命・計画の策定について

図書館が情報拠点として地域の課題解決を支援し発展を支えるために、その存在意義を明確にすることが求められる。そしてその達成に向けて具体的な計画をもって運営していくことが必要である。この項では事例紹介をしながら使命・計画の策定と運用について考察する。

(1) 使命・計画とは

図書館における「使命」は、それぞれの自治体における図書館の存在理由や目的を明示するものであり、その「使命」の実現のために活動目標や目標達成の方法を示したものが「計画」となる。一般的には3～5年程度の範囲で考えられるものを「中期計画」、10年以上先を想定したものを「長期計画」と呼ばれている。

この他「指針」や「運営方針」「サービス方針」など図書館によって様々な表現が見られる^①。

(2) 何故必要か

使命を確立し、計画を策定する意義について、『博物館の望ましい姿シリーズ1 使命・計画策定の手引き』では ① 社会の理解を得られる ② 博物館活動の拠り所となる ③ 博物館を評価するための指標が得やすいというメリットをあげており、図書館を考える場合にも参考となる。同書ではまた使命や計画を明確にしていく過程そのものも重要な意味を持つとしている。それは様々な課題が浮き彫りになり、結果として効率的で効果的な博物館活動を行うことができること。また、館員の士気が高まることとし、こうしたことが最終的に利用者や設置者の理解や支持を得ることにつながっていくとしている^②。

明文化することによってあるべき姿が明確になり、職員間での共有がしやすくなる。庁内においては図書館に対する理解と支持を得るために有効な手立てとなる。また、住民に対しても図書館の運営やサービスに対する理解を得て、運営に対する参画と協働をすすめる上でも必要となる。



(3) 前提となる宣言や法令

公共図書館の使命について、「ユネスコ公共図書館宣言」では、情報、識字、教育および文化に関連した12の基本的使命を定め、それを公共図書館サービスの核にしなければならないとしている^③。また「図書館の自由に関する宣言」は、「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」^④としている。その他第1章の2で述べたように図書館法や社会教育法・教育基本法等をふまえた上で、各自治体において地域課題に即した独自の使命を明確にしていくことが重要である。

(4) 先進事例研究

① 静岡市立図書館

静岡市立図書館では下記のとおり使命を明示したうえで、使命に掲げた三つの項目を「一時目的」とし、それを実現するための手段として6つの「二次目的」、その「二次目的」を実現するための手段として14の「サービス方針」を提示している。

図書館は、情報の海にこぎ出す市民ひとりひとりの水先案内をつとめます。いろいろな情報をのせた資料を集め、提供することで、

- 1 「図書館の自由に関する宣言※」にもとづき、知る自由を守ります。
- 2 市民のくらしや仕事やまちづくりに役立ちます。
- 3 学びを通してさまざまな個性が育つことを助けます。

これらを実現するために、職員の専門的能力を高め、市民本位のサービスを追究します。また、運営についての情報も積極的に公開し、市民と行政が協力し合うことで成長する、開かれた図書館をめざします。

(「静岡市立図書館の使命、目的とサービス方針」より)^⑤

指定管理や委託によらず、非常勤嘱託等の比率を増やすことで定数削減に対応。そのための「組織運営改革プラン」を策定し、その条件下でも従来に増して効果的・効率的に図書館の使命を果たすことを目指すとしている。

そして上記の使命に掲げられている14の「サービス方針」のひとつひとつについて追及すべきサービスの品質（経営品質）を定義し、それを実現していくためのしくみとして「図書館評価実施方針」を作成し、静岡市の人事評価と連動したものとして今年度より施行を開始している^⑥。

実施のポイント

- ・使命とそれを実現するための手段として「二次目的」「サービス方針」が体系化されている。
- ・運営改革の際も使命の実現を基本的スタンスとして据えられている。
- ・評価システムと連動している。

② 鳥取県立図書館

2006（平成18）年3月「鳥取県立図書館の目指す図書館像」、2007（平成19）年8月



「鳥取県立図書館の目指す図書館像」アクションプラン策定。

策定の経緯

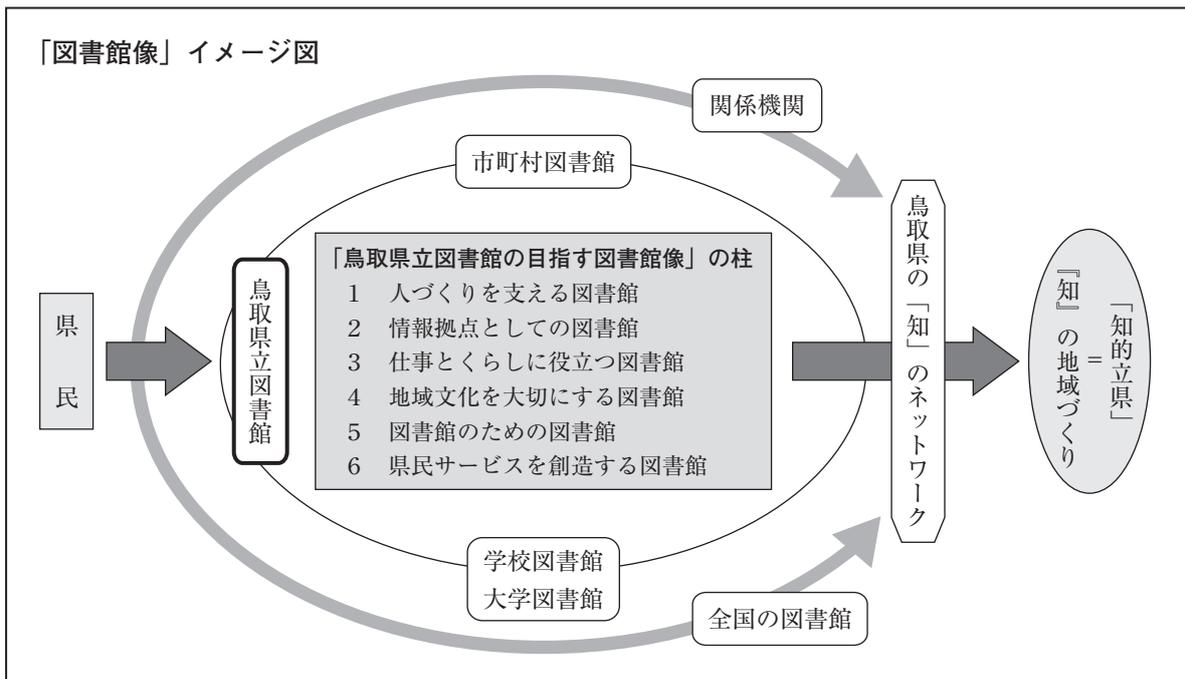
策定に際しては大串夏身氏を迎え、課長級以上で検討委員会を立ち上げている。県立図書館は市町村立図書館の“範”となる立場にあり、図書館イメージを変え、図書館を知ってもらう“旗振り役”であるという姿勢で図書館計画を考えられている。結果として、ビジネス支援サービスや闘病記文庫など、県立をモデルとして市町村に広まっている事業がある。

いい環境のときにどれだけ明確なビジョンを持ち動けるか、やれるか。起こったことに対するリアクションで動いては遅いし、通らない。アクションプランまで続けて策定していったのもこのためとのことである。

内 容

「鳥取県立図書館の目指す図書館像（以下図書館像）」では、まず鳥取県が目指す「知的立国」を掲げ、これをふまえたものであること。そして5年先を見据え、全県的な「知」のネットワークを支える中心機関として6つの柱（下図参照）を約束するとしている。策定の背景として図書館を取り巻く社会情勢等を示し、現状の図書館サービスの洗い出しを行っている。また6つの柱を実現するための政策とその具体的な内容を明示。最後に策定委員会からの要望として、アクションプランの早期作成が記されている⁷⁾。

「鳥取県立図書館の目指す図書館像」アクションプランでは「図書館像」に掲げた6つの柱を確実に実現するために具体的な施策が盛り込まれており、作成にあたっては、県民の声に耳を傾けるとともに、「鳥取県の未来の姿」を念頭に置きながら作業を進めるとしている。実施期間は概ね5年で、6つの柱の政策毎に、現状と課題、そして今後の取組みが記されている。今後の取組みでは計画年度も明記された内容となっている⁸⁾。



「鳥取県立図書館の目指す図書館像」アクションプラン より



計画に盛り込み、職員全体で共有する意識としては、“図書館は何のためにあるのか”ということ。人の生活、地域を豊かにするためにあるということを大切にしている。知の蓄積された情報提供機関である図書館が提供する情報は、決して“本”だけである必要はない。図書館員が図書館のやれることを狭め、やらない、できない理由を探してはいけなく、という思いを持っている。チラシや新聞記事を他部署に持ち込み働きかけるなど“営業”の意識を持ち、内外に“見せる”工夫をすることで、その思いを広く共有し、新たな“成果”を生もうとしているとのことである。

実施のポイント

- ・ 目指す図書館像とそれを実現するためのアクションプランの両方を策定。
- ・ 県の目指すビジョンをふまえた内容となっている。
- ・ 現状の図書館サービスの洗い出しから行われている。
- ・ アクションプランは実施予定年度を明記した具体的な内容となっている。

(5) 住民や庁内に向けての周知と活用

使命や計画の公開は先に述べたとおり図書館に対する理解を求める上で重要であるが、周知方法として多く見られるのは、図書館活動を記した年報への掲載やホームページ上での公開である。大阪府内の図書館のホームページで公開状況を調べてみると、43市町村中8自治体でトップページの項目から検索可。4自治体でホームページ上の図書館年報の中に記載されており、公開は合わせて12の自治体であった。多くの自治体では策定または公開がまだという状況である。

また調布市立図書館のように館内に掲示し、積極的にPRしているところもある。

(6) 図書館内での共有と活用

図書館運営を効果的に行うためには職員内で使命や計画を共有することが必要であるが、自治体内で複数館あるところや、非正規職員の増加など職員構成が複雑化しているところではその共有は容易ではない。そこで研修等の取組みを通じてその共有化を図っている事例を次に紹介する。

田原市立図書館では「田原市の目指した図書館」という図書館のビジョンがあるが、職員研修として、それぞれが考えるめざすべき目標、あるいは図書館像（何を大切にしているのか）をその理由を付してあげるといった取組みを行っており、職員一人ひとりが具体的なサービスについて考える機会となっている。

静岡市立図書館では上述の「組織運営改革プラン」の基本理念を浸透させるために職員研修を行っている。その内容はワークショップとして受講者自身が基本方針の一つを選んで「ありたい姿」と現状のギャップを考え、その原因を推察し改善策を提案するというもの。そして講義として、職員の階層によって期待される役割は異なるものの、図書館の使命を実現するという目的は共通であり、誰もがリーダーシップを発揮しようという内容になっている⁹⁾。



(7) 評価システムの活用

「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準」では 図書館サービスの計画的実施及び自己評価等について、「当該図書館の目的及び社会的使命を達成するため、そのサービスについて、各々適切な『指標』を選定するとともに、これらに係る『数値目標』を設定し、その達成に向けて計画的にこれを行うよう努めなければならない」^⑩としている。また、「各年度の図書館サービスの状況について、図書館協議会の協力を得つつ、前項の『数値目標』の達成状況等に関し自ら点検及び評価を行うとともに、その結果を住民に公表するよう努めなければならない」^⑪としており、目的や使命を達成するために評価を行うことの必要性が述べられている。

さらに「これからの図書館像」では、外部評価の必要性や結果を業務改善に結びつけていくことの重要性が述べられている^⑫。

図書館法の改正により、図書館の運営の状況についての評価およびそれに基づく運営の改善（法第7条の3）が努力義務として盛り込まれ、自己点検・評価や外部評価に取り組むところも増えており、それぞれの自治体の実情に応じた評価システムが紹介されてきている。評価システムに取り組む際に重要なことは、まず目指すべき図書館像を明らかにすることである。各図書館の使命や目標を明確にすることにより、何のためにサービスを行っているかという視点において指標を設定し、その結果をふまえて業務改善を図ることが出来る。ここでは評価システムの取組みの事例を2つあげて、その活用方法を紹介する。

① 事例研究：豊中市立図書館

策定経緯

2004（平成16）年度、行財政改革の中で指定管理者制度導入の是非についてを含めて図書館協議会に広く運営のあり方を諮問。2005（平成17）年3月「これからの豊中市立図書館の運営のあり方について（提言）」では、今後の運営のあり方として、現状においては指定管理者制度はなじまないとする。一方で、図書館内部での徹底した自己点検・自己評価を加えると同時に、市民や学識経験者による外部評価も積極的に取り入れ、その結果を十分に踏まえ考えていく必要があるとし、評価結果の公表も要請する内容となっている。それを受けて平成17年度同協議会に「評価のあり方について」を諮問し、その結果2007（平成19）年6月に「豊中市立図書館における評価のあり方について（提言）」が出された。ここでは図書館協議会に実務に携わる職員も参画した小委員会を設け、現場の意見を尊重しながら議論を重ね、実践的な自己点検が可能となる自己評価システムの構築がはかられている。この提言に基づき、「豊中市立図書館評価システム」（以下「評価システム」という。）を導入し運用を実施。その中で図書館運営を振り返り、これからの図書館がめざすべきビジョンを明確にするとともに、地域との情報共有を図る仕組として、図書館運営に関する自己点検と外部評価を実施している。

内容

〔自己点検・評価〕「評価システム」は、14の基本目標に基づき、「経営・運営・管理状況に関する評価」と「図書館の設定目的・使命の達成状況に関する評価」の側面から、それぞれの中項目・小項目を設定し、構成している。「評価システム」の全項目



については、3年に一度、職員による自己点検を行い、現状業務の分析と見直し等を行っていくとしている。

2008（平成20）年度には、「評価システム」の中から、豊中市立図書館の運営状況を評価するための基本項目となる「豊中市立図書館評価システム評価表リーディング項目」（以下「リーディング項目」という。）を設定。PDCAサイクル（計画（Plan）－実施（Do）－評価（Check）－改善（Act））に基づき、リーディング項目の達成状況及び進捗状況について、毎年度、職員による自己点検を行うとしている¹³。

〔外部評価〕3年に一度、市民公募委員を含めた豊中市立評価検討委員会によって、「リーディング項目」に対する外部評価を行っていく。なお、「リーディング項目」の設定についても、評価の対象となっている。

〔利用者アンケートの実施〕2008（平成20）年度図書館利用者のニーズ等を把握するため、図書館利用者アンケート調査を実施。1000を超える自由記述の回答も含めて、結果を公表している。

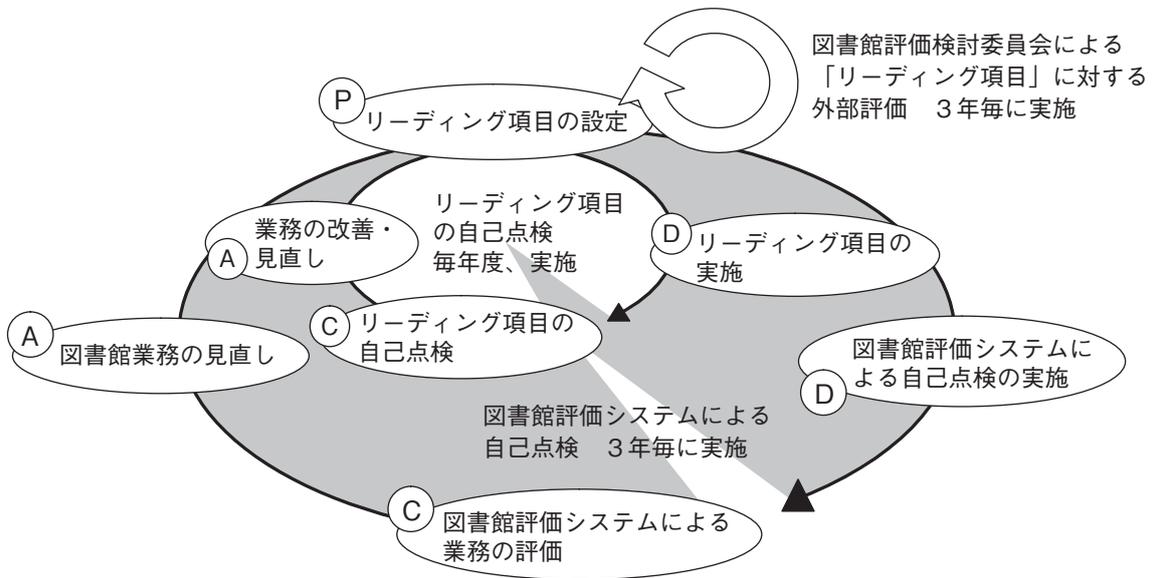
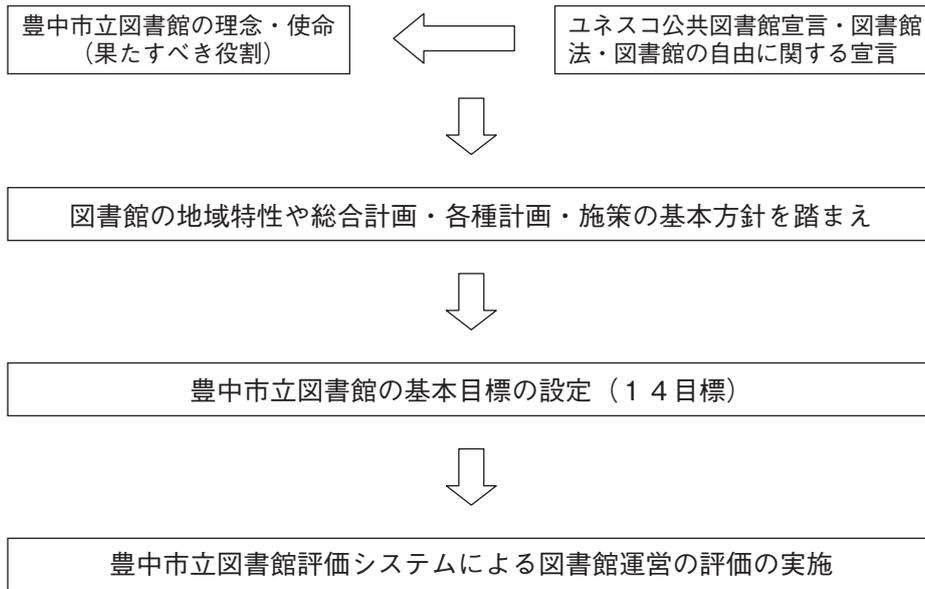
〔市民アンケートの実施〕同年度教育振興計画策定のために教育委員会として郵送による「豊中市の教育に関するアンケート調査」を実施。その中で図書館該当項目も盛り込まれた。図書館を利用されない市民の意見も反映した内容となっている。

ポイント

- ・これからの図書館がめざすべきビジョンを明確にし、何のために評価するのか明確にする。
- ・PDCAサイクルに基づいて業務改善につなげる。
- ・自己点検・評価として振り返り、目標や課題を共有すること、外部評価として客観性を保ち住民の視点を反映させる等、両方の必要がある。
- ・図書館サービスが支持されているかを検証するために結果を公開し市民と共有する。

課題

- ・職員全体で共有化していく。
- ・アウトカムに基づく評価を構築する。
- ・継続可能な負担にならない効率的なシステム運用を行う。
- ・住民の意見反映をどうしていくか。（継続的な市民アンケートの実施は困難）



図「豊中市立図書館評価システムのP D C A (Plan-Do-Check-Act) サイクル」^④

② 事例研究：千代田区立図書館

導入経緯

評価システムの導入は、千代田区立図書館が指定管理者制度導入を開始した2007（平成19）年度からとなっている。特に、千代田区立図書館は、3社からなるコンソーシアムによる運営形態であるがゆえの問題点（他社が担当する業務に対して踏み込んだ検討が行われなかったり、あるいは、無関心になったりする恐れ）があり、それを防ぐための「対策」の一つとして導入された。それゆえ、図書館サービスに関する評価は、「指定管理者自身が独自に行うことに加えて、千代田区及び第三者機関によって行うことが望ましい」との方針のもと導入が図られた。



内 容

指定管理者の運営内容と実績に対して4種類の評価を行っている。

a. 外部有識者からなる評価部会による評価と図書館評議会がまとめる総合評価

※図書館評議会

「千代田区図書館評議会設置要綱」により設置され、委員は、図書館情報学専門家、図書館関係者、出版・流通事業関係者、経済団体関係者、区内大学関係者、生涯学習・教育関係者、公募区民、評価部会委員によって構成されている。

「図書館評議会」は指定管理者による自己評価と評価部会による評価をもとに総合評価を行う。

「評価部会」（図書館評議会の下部組織）は、政策的に判断された重点項目を設定し、その評価指標について面接調査に基づく外部評価を行う。

2007（平成19）年度

- ・ビジネス支援サービス
 - ・コレクション構築のための、担当者、蔵書構築方針、新規購入、蔵書評価
 - ・利用者ニーズ把握とPR
- b. 区担当部門による日常的な実態調査に基づく独自の外部評価
- ・フロア・カウンターにおける接客態度観察
 - ・職員インタビュー
 - ・外部関係者からの意見
 - ・運営連絡会議幹部会の開催
 - ・運営実績報告（月別）
- c. 指定管理者による自己評価
- ・利用者インタビューの実施
- d. 区担当部門と指定管理者によるパフォーマンス指標目標値の達成による評価

[パフォーマンス指標の設定]

図書館が充実させようとするサービスについて、いかに多く発信し、利用者やイベントの参加者を集めたかという視点で11項目の指標の評価項目を揚げ、目標値をすべて数値化している。

ポ イ ン ト

千代田区立図書館の運営評価についてのポイントは、指定管理者による運営のため、「行政による評価」「外部有識者からなる図書館評議会による評価」「指定管理者による自己評価」という多角的な視点での運営評価が行われているところにある。

なかでも、外部有識者からなる図書館評議会評価部会は、指定管理者が行うサービス全般について、その状況を客観的に分析したうえで、「千代田図書館評価報告書」という形で、改善に向けた指摘及び提言を行っており、その一例を挙げると、レファレンス担当者の増員要請、レファレンスデスクの移転、PRのための具体的なキャッチコピーなど、かなり具体的な内容のものとなっている。

こうした評価を行ったうえで、次年度の千代田区立図書館の事業計画が立てられるこ



ととなる。

課題

図書館業務すべてにおいて評価を行うには時間的制約が大きく、政策的に判断された重点項目についてのポイントを絞った評価になっている。これは、緻密な分析と、より具体的な改善提案を行うには、ある意味では仕方のないことかもしれない。また、中央館である千代田図書館と地域館では、機能や役割、地域の特性などの違いから、同じ評価はできないなど個別の評価が必要になり、これもまた評価にかなりの時間を要してしまう結果となっている。

(8) まとめ

最後に図書館の使命・計画の策定について重要と思われるポイントを整理すると以下のような点があげられる。

・自館の現状把握

あるべき姿に近づくためには現状を分析し、そのギャップをどうしたら埋めることが出来るかを考える。

・自治体の使命をふまえる

自治体の実情に応じ、地域課題を解決する視点をもつ。

・使命を具体化した実施計画の策定

使命は抽象的な内容となっているので、それを施策に反映するためには実施計画が必要である。絵に描いた餅に終わらないように実現方法を提示する。

・公開の必要性

住民に図書館を理解してもらい、図書館運営における参画と協働を推進するために、また庁内に向けて理解と支持を得るためにも必要である。

・評価システムの活用

自己点検により現状を分析し、業務改善につなげる。また外部評価により、住民ニーズを把握し、運営やサービスの検証を行う。

・職員全体での共有化

研修や評価システムの活用により共有化をはかる。

・自治体の総合計画や教育・福祉などの基本計画への反映

図書館が地域の課題解決を支援し、地域の発展を支える情報拠点であり、その存在意義を明らかにしていくために必要である。



《引用文献》

- ① 『博物館の望ましい姿シリーズ1 使命・計画策定の手引き』財団法人日本博物館協会
2004年 p. 5、8（文章要約は筆者責任）
- ② ①掲出p. 5、6（文章要約は筆者責任）
- ③ 「ユネスコ公共図書館宣言」1994年
- ④ 「図書館の自由に関する宣言」日本図書館協会 1979年
- ⑤ 「静岡市の図書館 平成20年度」静岡市立図書館 2009年 p. 2
- ⑥ 豊田高広「非正規化を前提とした図書館経営改革の可能性」『図書館評論』50号2009年7月 p. 37、39（文章要約は筆者責任）
- ⑦ 「鳥取県立図書館の目指す図書館像」静岡県立図書館 2006年 p. 1、2（文章要約は筆者責任）
- ⑧ 「鳥取県立図書館の目指す図書館像」アクションプラン 静岡県立図書館 2007年（文章要約は筆者責任）
- ⑨ 豊田高広「図書館員の研修革命」『図書館評論』49号2008年7月 p. 72（文章要約は筆者責任）
- ⑩ 「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準」文部科学省告示第132号 2001年
- ⑪ ⑩掲出
- ⑫ これからの図書館の在り方検討協力者会議「これからの図書館像 - 地域を支える情報拠点をめざして -」2006年 p. 3、28、29（文章要約は筆者責任）
- ⑬ 「豊中市の図書館活動平成20年度（2008年度）版」豊中市立図書館 2009年 p. 2、3（文章要約は筆者責任）
- ⑭ ⑬掲出p. 3



2. 人材育成について

図書館職員は、司書有資格だからといって採用されてすぐに力量を発揮できるものではない。カウンターで利用者と接し利用者の求める資料・要求を知り、配架、選書等一連の業務を行いさまざまな研修を重ねることで専門的能力を身につけていくものである。

滋賀県内の現在の図書館活動を築かれた前川恒雄は著書で次のように述べている。

「司書は採用されて三年くらいたって初めて一通り仕事がわかり、するべき失敗もして、一人前の司書となる。それから、カウンターで利用者に接し、書棚で本に触れる年輪を重ね、本がわかり人がわかるようになってくる。本がわかり人がわかれば、本にも人にも謙虚になる。そうして先輩が積み重ねてきた蔵書や仕事の蓄積を理解し、そのうえに新しい本と仕事を重ねていく。」^①

ここでは、実際に視察した図書館の職員の研修事例を紹介し、人材育成の必要性を考察してみる。

(1) 視察先図書館の人材育成事例（参考資料：視察報告書より）

① 静岡市立図書館

—多くの非正規職員を投入する下で運営可能な改革をすすめる図書館—

静岡市立図書館は、指定管理者制度の導入凍結後、市の方針により正規職員の約3割の定数削減実施となり、その人員不足を司書資格を有する非正規職員の採用によって補うこととなった。そこで、第3章1項（66P）で紹介した「静岡市立図書館の使命、目的とサービス方針」に基づき、多数の非正規職員採用により直営の図書館を運営するために、2007（平成19）年6月よりプロジェクトチームを発足させ策定したのが「静岡市立図書館の組織運営改革プラン」（以下「改革プラン」）である。この「改革プラン」の4つの方向の一つとして、“誰が何を期待されているか、はっきりさせる”という職員各層の役割明確化の方向を掲げ、正規職員も非正規職員も管理的業務、専門的業務を担うことで図書館を運営していく方法を打ち出している。プロジェクトチームのリーダーである御幸町図書館の豊田館長はこう述べている。「非常勤嘱託（司書）は図書館サービスのプロ、正規職員は図書館運営（新事業開拓、問題解決、人材育成等を含む）のプロ、正規職員の中でも館長はマネージャーとして、それぞれの役割を明らかにする。なお正規職員を『図書館運営のプロ』としたことは、けっして図書館サービスを中心としたサービスからの撤退を意味しない。新事業の開拓や問題解決にせよ、人材育成にせよ、図書館という領域に関する専門的な能力が求められることは、非常勤嘱託と同様である。」^②

この考えの下に「静岡市立図書館業務区分表」が策定されており、業務区分表では、経営管理、資料管理、利用者サービスの大きな区分の下にさらに詳細な業務内容を具体的に掲載している。このように業務内容を明確にすることにより、職員一人ひとりが全体の業務の中での自分の業務を意識できるであろうし、その業務を職員が共通の基準で効率的に行うことができるのである。

実際に、利用者住民の欲求や要求、現場の業務の実態を踏まえた館運営を行うためにこそ現場感覚が欠かせないとのことで、館長始め正規職員もカウンター業務のローター



ションに加わり図書館サービスを担っている。また、非正規職員は担当業務として、係りの責任者になることもあり、視聴覚やヤング担当会議に出席したり、選書にも参加しているように、司書としての管理的業務も担っている。

そして、“やってみて気づいて学んで教えあう”学習組織づくりの方向として、「静岡市立図書館人材育成方針」を策定し、職員全員に向けての研修と業務の担当者向けの研修を、新人・中堅・ベテランと勤務年数に応じて行っている。各館でのOJTを基本としているが、全館職員対象に行うものもあり、特に非正規職員の場合は、中央館や他館の職員とともに研修することも、図書館の共通意識を持ついい機会となる。また、研修参加も評価の一つにしている。さらに、非正規職員も含めて、館外・県外への研修に公費で参加させている。行政から異動の職員については、先輩職員がマンツーマンで新人職員を指導するという方法も行っている。

“情報を知るべきひとが知り、使うべきときに使える”情報の共有化の方向として、図書館の使命の実現に向けての全館マニュアルおよび各館のマニュアルを作成し、一人一人の業務まで把握できるようにしている館もある。御幸町図書館では、“連絡ノート”を置きいつでも職員が気付いたことや提案を記入できるようにし、まとめたものを毎週の定例会議の検討材料にして情報を共有している。

もう一つの方向である“知恵を生み出し、速やかに伝える”という意思決定の速度と質の向上としては、前掲の情報の共有化とも関係するように、非正規も含めた職員全員が、決定された事項の周知徹底をすばやくできることを追及することと、正規職員不在での危機管理も明確化し全職員に徹底している。

このように、多数の非正規職員採用の下でも運営可能な方法を4つの方向から位置づけて「改革プラン」を実施している。

② 田原市立図書館

— 嘱託職員の専門性と継続雇用を考えた人材育成を行い県内トップクラスの利用を誇る図書館 —

田原市立図書館は、2分館を含めて11名の正規職員に対し、嘱託職員が19名（週5日勤務や、休日勤務、運転手含む）、臨時職員4名となっており、運転手と臨時職員以外は司書資格を有しており司書の比率は90%以上である。

田原市図書館協議会がまとめた「田原市図書館の理念と達成すべき目標」（平成20年9月25日）には“田原市立図書館が効果的な運営を行っている最大の理由は、有能でモチベーションの高い専門職員の存在である。専門職員は現場での経験を積み重ねることによって、判断力や処理能力がさらに高まる。市民への高度なサービスを行うためには、今後も90%以上を維持すべきである。”と掲げられている。そして、この目標の達成に対して条件整備が整えられている。

嘱託職員の雇用条件として、1年契約で更新可能、3年ごとに試験をしているが、面接ではそれまでの図書館経験年数を点数加算する方法を取り継続しての勤務を可能にしている。また、報酬についても、図書館嘱託員の雇用は、経費の抑制と専門性をもつ職員による図書館サービスを両立させることを目的としたものとし、最低限現在の条件を確保することを市に伝える努力をしている。

さらに、研修として、定例休館日の研修報告等も含めた会議に土・日出勤の嘱託職員



も参加し（代わりに土・日に休暇を取る）情報の共有化も図っている。

③ 浦安市立図書館

－「蔵書構成グループ」という独自の方法で司書としての専門的知識の向上

－ に取り組むなど司書職員の資質が高く全国トップクラスの図書館－

浦安市立図書館では職員研修計画に基づいた図書館司書専門講座などの各研修会への参加や外部講師による職員研修会を行っている。正規職員に対して1.5倍以上の非常勤職員で運営している中で、2008（平成20）年度に12年ぶりの正規職員採用をし、図書館の人材確保に努力している。また、「蔵書構成グループ」という8つのグループに職員が分かれ、そのグループの担当する分類の書架の管理、選書、各館の書架から閉架書庫への移管、廃棄など全館のその分類の図書について責任を担うという方法を採用している。そして、職員それぞれがその分類の図書に関する知識を蓄積し専門性の向上を図るために、蔵書構成検討委員会を設置し蔵書の各リーダーが、利用者の視点から書架を評価・点検し問題点を報告している。これは、司書職員がずっと同じ図書館で一緒に仕事をしていく中で、得意な分野を増やしていき、お互いに切磋琢磨しスキルアップしていくために良い方法となっているのである。視察者のこの図書館に対する好印象の源泉は、資質の高い司書職員による選書の質の高さで、この質の高さを保っているのは、司書としての専門性を重視して知識や経験を蓄積できる人材育成の方法を採用しているからである。

④ 調布市立図書館

－ 司書専門職制度の継続を維持し職員の人事交流制度を取り入れ資質向上を図っている図書館－

調布市立図書館でも、正規職員の2倍近くの専門嘱託員を配置しているが、開館時間の延長、開館日数の増加などの努力の結果、2008（平成20）年度1人、2009（平成21）年度2人の司書職員を採用している。そして、目標を持って職員のモチベーションを高めながら専門職としての資質向上を図ることを課題とし人材育成に取り組もうとしている。

さらに、図書館運営におけるマイナスイメージとして、人事異動がなく図書館以外の職場の経験がないことにより、図書館内だけの論理にとらわれ経営感覚に乏しい専門職になってしまう恐れがあることを指摘している。司書専門職であっても行政全体の中で図書館を考えることができる職員となる必要があり、そのためには職員の意識改革や人事異動も必要であるということで、調布市では本人希望により3年をめどに図書館以外の職場への人事交流制度を取り入れている。

⑤ 鳥取県立図書館

－「知の地域づくり」という県の重点事業の下に図書館事業に力を入れている図書館－

都道府県立レベルの例として、鳥取県立図書館では、司書専門職以外に郷土資料収集等の業務に携わる研究者レベルの学芸員と、図書館活用推進員として司書資格を問わず営業職経験のある人材を採用している。特化されたスキルを最大限に生かし慣習にとらわれない運用を行うことで、地域のボトムアップを目指し、図書館の使い方をまだまだ



知らない多くの県民に対してPRしていくためである。また、機構改革により、課の上下関係をなくし図書館は県庁内の様々な課と横並びとなり、管理職に第一線の活発な戦略を持つ人材を登用、その士気を高めている。研修については、鳥取という立地事情の弱みを逆手に取り、遠くの研修に参加できなければ自前で講師を呼び研修の場を設けることで参加を促し、県全体のレベルアップをしていく考えである。また、県内機関に属する職員にも研修はすべて無料とし、県内の人材育成を所属の枠にとられない形で支援し、“県立”の役割を担っている。

⑥ 日進市立図書館

—直営の下、窓口業務の一部委託を導入し効果を上げている図書館—

日進市立図書館は、指定管理者制度導入の検討を行う中で、検討委員会での賛否両論や議会での慎重論もあり、まずは業務委託からの開始となり、2009（平成20）年10月の開館当初より窓口業務を委託で運営している。窓口業務すべての委託ではなく、貸出・返却カウンターは指定業者の職員、レファレンスカウンターについては市職員が配置されている。カウンター配置は、この形態を考慮して設計されており、レファレンスカウンター職員も利用者の動向を把握できる環境にある。

職員の育成については、市職員が3～4年で異動するため（優先的に司書資格のある職員を配置してもらえるが）、新しい職員が異動してきた場合は、担当職員がついて指導している。司書としての専門性の必要性を認識して、県主催の夏期講習を出張で受講させており、これについては毎年1名分の予算を計上している。県の研修などに参加させるようにもしている。また、委託業者が行う著作権研修に市職員も参加し、毎朝のミーティングは、委託職員も参加し情報の共有化を行うなど、市職員と委託職員の連携もうかがえる。

(2) これからの図書館運営における課題

① 非正規職員について

近年の図書館は、自治体の厳しい財政状況の下、インターネットの導入による貸出・予約冊数の増加に対応し、開館時間の延長、開館日数の増加などのサービス拡大を行うためには、もはや正規職員だけでは運営が困難な状況である。今後も図書館を運営していくには、前掲の図書館のように正規職員は多数の非正規職員と共に業務を行っていかなければならない。

静岡市立図書館の先進事例が、今後実りあるものとなるには、非正規職員の雇用条件の改善が必要となるのではないだろうか。現状では、非正規職員は昇進・昇給は無く、毎年更新で5年期限で1年以上間隔をあげないと再雇用できないという条件である。正規、非正規職員のどちらからも、期限付きの雇用での専門性の維持の問題や、勤務成績や経験に応じた報酬の必要性などの声があり、正規、非正規ともに不安を抱えていることがうかがえる。しかし、この点については、「改革プラン」の中で、今後、試験選考による主任司書への昇格や報酬額等の待遇の改善、非常勤嘱託職員の昇給制度導入などの改善策について積極的に検討していくものとし努力する方向を示している。

また、NPOがはじめて指定管理者となった公共図書館である山中湖情報創造館の現



場の職員は、「年に2人程度の職員が新たな契約を更新せずに退職している。2004年の開館初年度から現在に至るまで、残っている職員は、3人である。このような事態になる理由は単純である。職員の平均年収が約180万円では家庭をもって一家の家計を支えることに限界があり、生活ができないからである。採用面接のときにはNPOから提示された金額で納得して働きだしたものの、待遇に満足できずに辞めていくのは当然のことかもしれない。」^③と述べている。このような状況は、直営の非正規職員にも当てはまることである。

このように、非正規職員については、雇用期間の期限の問題と低賃金という問題を抱えており、今後、非正規職員の雇用条件を出来る限り改善していくことが、すべての直営で運営する図書館の課題である。(1)で紹介した田原市立図書館は、雇用期間の期限があるものの試験制度の中で継続できる可能性を残している。また、東京都荒川区では非常勤職員制度の見直しをし、単年度雇用という非常勤制度の基本を踏まえつつ、新たな制度を制定し2007（平成19）年4月から実施している。常勤職員に準じた勤務評定を行い次年度の雇用に係る選考の基礎としたり、賃金についても、能力・技量・責任に応じた職層を設定し報酬額を引き上げ、超過勤務も制限範囲の中で認めている。さらに、常勤職員と同様に新任研修や職層、業務に応じた研修を実施したり、福利厚生についても常勤職員に準じてサービスの提供を受けることができるなどとしている。ただし、この制度について東京都は非常勤職員の実態や処遇改善については理解しているが、継続雇用が前提と見なせるものについては地方公務員法の趣旨からそぐわないというのである。これについて、この見直しに関わった西河内靖泰が投げかけているように、非常勤の実態や処遇改善を理解しているのなら、むしろ法を変えるのが筋ではないだろうか。荒川区では制度見直しの後、非常勤の人たちのモチベーションが確実にアップしているとのことだ。^④

自治体においては、そもそも図書館に限らず昔から多くの非正規職員をかかえてきたのが現状である。この現状を捉え、自治体は官製ワーキングプアとならないような希望を持って働き続けることができるような非正規職員の労働条件や報酬を考えていく必要があるのではないだろうか。

② 正規職員について

正規職員に求められているのは、意識改革の必要性であろう。調布市立図書館の事例にあったように、図書館職員であると共に自治体の職員であることの意識を持ち、行政感覚を持ち図書館運営を行っていく必要がある。

静岡市立御幸町図書館の立ち上げに関わった竹内比呂也は、図書館が社会的な機関であり、公立図書館が地方自治体によって提供されるサービスであり、行政組織内の諸機関との関連の中に位置づけられ、さまざまな機関との相互連携が必要であると指摘している^⑤。このように、図書館職員は、図書館の中だけで考えるのではなく、行政部局の職員とも積極的に関わらなければ図書館に対する理解を得ることも今後ますます困難になるだろう。

さらに、正規職員は、前掲のNPO職員の声、「自分のキャリアアップを考えるならば、契約直後から次の就職先を見すえておく必要がある。NPOの指定管理者は、協定



期間以上の雇用の確約はできない。次の就職先とより好条件で契約するためにも、知識、技術、経験、人脈を身につけたり開拓することを早々にも始めなければあつという間に時間が過ぎる。」^⑥を受け止め、共に図書館運営を担っていくために、正規職員の役割を改めて考える必要があるのではないだろうか。

静岡市立図書館における改革は、正規職員の役割、非正規職員の役割を考え、直営を維持しつつ非正規化に取り組んだ図書館運営の方法である。今まさしく始まったばかりであるが、自治体直営で運営する図書館にとって参考にできる事例となるように今後の成果を期待したい。

(3) 最 後 に

2007（平成19）年5月より指定管理者制度による運営を行う千代田図書館の視察報告によると、現在の三代目の館長が職員を育てるために行おうとしていることは、まさしく自治体直営の図書館が育て上げてきた方法ではないだろうか。現在の職員の多くが、委託された図書館で「カウンターだけ」「仕分けだけ」というような分断された業務のみをしてきたために、図書館をトータルで考えられる人材が育っていないとのことである。また、新聞の出版広告や日曜の書評欄を読むこと、本を目で見ることを繰り返し本を知ることなどは、図書館で継続的に働き、カウンターで利用者に接し、先輩職員を観て、そして選書に関わることで身につけてきたことであるが、千代田図書館では、今後このような図書館の基本的機能である資料提供を行うための基礎的な知識の向上に力を入れていき人材育成をしていかなければならないとのことである。

また、PFI事業により運営している稲城市立中央図書館の場合には、事業者のスタッフは辞める人が多く、人の定着が人材育成の問題となっているのである。

図書館職員は、やはり継続して働き続けることができ、分断された業務のみを行うのではなく利用者を知り、資料を知り、利用者と資料を結びつける一連の業務を行うことにより経験を積み、成長し、住民に役立つ職員となることができるのである。そして、こうした図書館職員を育てていくためには、図書館は3年や5年の短期的な雇用ではなく、継続的な雇用の保障をするとともに、給与面でも安心して働き続けられるような配慮が必要である。長期的な視点で人材を確保、育成していくシステムが図書館を活かしていくためには不可欠なのである。

《引用文献》

- ① 前川恒雄・石井敦著『新版 図書館の発見』 日本放送出版協会 2006年, p.109
- ② 豊田高広著「非正規化を前提とした図書館経営改革の可能性」『図書館評論』50号 2009年7月号 図書館問題研究会 p.39
- ③ 大串夏身著『図書館の活動と経営』 青弓社 2008年, p.236
- ④ 西河内靖泰著「図書館の非常勤職員、その現状と課題」『図書館評論』49号 2008年7月号 図書館問題研究会 p.42-43, 49（文章要約は筆者責任）
- ⑤ 竹内比呂也・豊田高広・平野雅彦著 『図書館はまちの真ん中』 勁草書房 2007年, p.114
- ⑥ 大串夏身著 『図書館の活動と経営』 青弓社 2008年, p.237-238



3. 図書館における「協働」

近年、自治体運営において「協働」という言葉が出ない自治体はないほど重要なキーワードになっている。しかし、その背景にはいろいろな要因があり、そのとらえ方（定義）も様々である。この章では、自治体における「協働」の定義とその背景、さらに図書館における住民等との協働のより良い形についての方向性を示していきたい。

(1) 協働の定義

協働とは、荒木昭次郎によれば、インディアナ大学の政治学者ヴィンセント・オストロムが著書^(注1)の中で、「地域住民と自治体職員とが協働して自治体政府の役割を果たしてゆくこと」の意味を一語で表現するために、co-production（ともに生み出すという意味）という言葉（造語）を用いたのが最初である。荒木はさらに、協働の概念を、「地域住民と自治体職員とが、心を合わせ、力を合わせ、助け合って、地域住民の福祉の向上に有用であると自治体政府が住民の意思に基づいて判断した公共的性質をもつ財やサービスを生産し、供給してゆく活動体系」^①と定義した。

国においては、自治省（現在の総務省）が、行政と民間非営利団体との関係としては、「相互の特性の認識・尊重」を基礎として、「対等関係」のもとで、「協調・協働」していくこと、つまり両者が互いに対等の当事者として認め合う「パートナーシップ」関係を構築していくこと^②と定義している。

地方自治体においては、例えば、東京都では、「行政とボランティア・NPOとが相互の存在意識を認識し尊重し合い、相互にもてる資源を出し合い、対等の立場で、共通する社会的目的の実現に向け、社会サービスの供給等の活動をする事」^③と定義している。神戸市では協働と参画～市民と市とがそれぞれに果たすべき役割を自覚し、活動の前提としての地域活動に関するお互いの情報の提供及び活用に努め、相互に補完及び協力をし、共に公共的活動を行うことをいう^④と定義し、横浜市では「協働とは、公的サービスを担う異なる主体が、地域課題や社会的な課題を解決するために、相乗効果をあげながら、新たな仕組みや事業を創りだしたり、取り組むこと」^⑤ こうしてみても、「協働」の定義は必ずしも統一されているものではないのが現状である。

(2) 協働の背景

戦後の日本は、高度経済成長の過程の中で、社会における様々な公的事項を国や地方自治体が引き受けてきた。一方、住民は、自らの仕事や生活の向上を第一に目指した結果、公共空間へ関心を持たない「依存型の住民」が増え、人々が協力しながら地域を運営し、課題を解決していく力を低下させる結果となった。

近年、社会の変化に伴う人々の生活スタイルが多岐に渡ってきたことや、国や地方自治体の財政状況の悪化にともなって、これまでの「行政サービス」では人々の満足に結びつかないと言われてたり、従来の行政サービスも維持できない状況が生じてきた。

そうした中、1995年（平成17年）1月に起こった阪神淡路大震災により、さまざまな市民活動団体や住民が、自主的に災害救援活動を行い、自分たちの地域の公共問題に自ら活動領域を広げていった。こうして、近年、新しいサービスへのニーズに応えようとする住



民等の活動が増え始め、そうした住民活動に法人格を与え、後押しをするために、1998年（平成10年）12月、特定非営利活動促進法（いわゆるNPO法）が施行され、続いて2000年（平成12年）4月、地方分権一括法が、2006年（平成18年）12月、地方分権改革推進法が施行された。

これらの法律は、国から地方への権限移譲を推進し、各自治体が国から干渉を受けることなく、自治の主体である住民と行政が参画と協働によって団体自治を行っていくことを目的としている。しかしながら、実際には、NPOに事業への参入機会を提供するよう努力義務を設けたり、NPOに対する資金助成等を規定しながら公共サービスの業務委託化を拡大していく結果となった。このことにより「規制緩和」「住民との協働」を名目に、これまで行政が担ってきた業務を住民やNPOや企業に無償若しくは低料金で押しつけようとするいわゆる「安上がり協働」が多く出始めた。これに対する歪みはここにきて多く報告されはじめている。

そうした中で、いまいちど「協働」を再定義し、住民と行政が本当の意味でパートナーシップの下に、お互いの長所を生かし、相互に補完しあいながら、ともに公共サービスを提供するための仕組みづくり（具体的には条例の制定や協議機関の設置）を住民とともに作り上げる自治体が近年出始めている。

(3) 協働の必要条件

住民と行政が本当の意味でのパートナーシップの下で「協働」するために必要となる条件については、まず「協働」における住民参加のプロセスが重要であり、地域の現場に即した、地域住民の主体的な参加による課題の解決を可能にするために、住民等からの事業提案を認め、これらの事業の実施に際しては、住民等と自治体が協定（パートナーシップ協定）を結び、対等性を明確に規定する内容の条例を制定することが必要である。次に、実務においては、住民等と自治体関係各課との調整を図る協議機関の設置が必要となる。そして、実際に協議がまとまり協働で事業を進めていく段階で、その事業に対しては自己評価・外部評価による点検をし、その結果を住民等と自治体の双方が情報を共有しながら、サービスを受ける住民にとって必要なサービスを持続可能なよりよい形で事業運営を進めていくことを共に考える関係を構築する仕組みをつくることが重要となる。

① 条 例 化

「協働」を条例で初めて定義したのは、横浜市市民協働推進条例2001年（平成13年）7月と言われている。そこで「市民協働」は、「市民、市民共益活動団体、事業者及び市がその自主的な行動のもとに、お互いに良きパートナーとして連携し、それぞれが自己の知恵及び責任においてまちづくりに取り組むことをいう」（2条）としている。これは、市民等と自治体が、自己の知恵及び責任において良きパートナーとして連携するという関係性の下に、まちづくりという対象に取り組むことを規定している。^⑥

その後、他の自治体でも条例化が進み、「相互理解の原則」「対等性の原則」「補完性の原則」「自主性の尊重」に加えて、「相互変革の原則」「情報共有の原則」の規定を盛り込んだ条例（例：「朝来市自治基本条例」朝来市 2009年）も制定され始めている。

ここでのポイントは、住民等と自治体間において理念としての対等性（パートナー



シップ) と、実態としての事業の共同性 (コラボレーション) が「協働」の両輪として規定されなければならないということである。したがって、財政難という行政の都合から、パートナーシップなきコラボレーションを住民等の相手方に求める行為に歯止めをかける意味合いが込められていなければならないことが重要である。

② 協働事業提案制度の導入

今日、自治体における政策に対して民意を反映させる制度としては、例えば、手紙やFAX・電子メールなどによる提言や意見、パブリックコメント制度、アンケート調査、などがある。しかし、こうした住民の声の大部分が、行政に対する苦情・批判・要求・要望などであり、自らが公共サービスを担うことを前提とした提案は少ない。

実際に住民が行政に協働事業を提案する方法としては、(ア) 提案内容に関連の深い担当課へ住民が直接提案するケース (イ) 自己の提案内容が役所内のどの部署が担当になるのかわからないため、市民活動課や広聴課などを通じて担当課を紹介してもらうケース (ウ) 協働事業提案制度を活用するルートなどがある。

このうち協働事業提案制度は、近年住民等と行政との協働を促進する有効策として注目されており、今後、全国的に広がりを見せること予想される。その理由として、個々に住民等が関係課に協働事業を提案した場合、協働の実現可能性を担当職員によって一方的に判断されたり、提案内容が複数の課にまたがるような場合、担当課があいまいにされたり、担当課のガードが堅く交渉が思うように進まなかったり、さらには提案を拒否された場合の合理的な理由が明示されないなどの問題を未然に防ぎ、透明性の高い公平な判断を可能にする制度として有効であると言える。また、この制度は住民にとっても、協働に要する税金の使い道を明確にしたり、住民等の潜在能力がうまく引き出されることによって、行政単独では困難であった公共サービスを新たに提供することが可能になる。^⑦

③ 協働事業評価システムの導入

前述の「協働事業提案制度」には、事業評価システムの導入が必要不可欠となる。評価の段階には、事業実施前の「事前評価」と事業実施中及び終了後の「事後評価」と大きく2つの段階に分けられる。

「事前評価」には、書類審査の時点での評価と、公開プレゼンテーション後の評価があり、自治体によって、書類審査の段階で評価するパターンや書類審査では評価を行わず、公開プレゼンテーションで評価をするパターン、書類審査であらかじめ形式的なチェック (法令や制度上の制約、市の他の制度等での対応の適否、住民ニーズの有無、既存・類似の事業の有無、事業効果の有無、実現性、事業費積算、市の総合計画基本構想の方向性に沿っているか、など) を行い、「協働事業として取り組むことが可能か」を評価し、事業提案者に説明及び提案内容の修正 (任意) を求めた後、公開プレゼンテーションを行い、一般住民を含めた第三者組織による協議機関を設置し、そこでの評価により選考を行うパターンなどがある。

「事後評価」には、「事業提案から実施に至る過程で協働が担保されたか」「協働によって相乗効果の発揮されたか」「今後も持続可能か」といったポイントを含めた自己



評価、第三者による外部評価、個別評価、総合評価など多角的な評価を行い、これら評価情報を公開することが重要となる。ただし、評価を行う際には、最初から精細な評価を行うのではなく評価の目的をできる限り明確にし、ポイントを押さえた評価を行うことが大切である。間違っても「評価のための評価」にならないよう注意しなければならない。

このように、「協働」の効用は、行政側には、住民感覚の発想を真摯に受け止める姿勢と行政のプロとして住民と共に事業を作り上げていくプロセスの中で行政経営改革を行うという効果と、単に住民感覚に基づく新たな行政サービスの展開だけでなく、協働事業提案制度によって、事業提案をしたり、協働事業を実際に行った住民が、協働に対する知識や意識の向上、ノウハウの蓄積、地域社会における人的ネットワークの形成により、市政への積極的理解と自分たちの「まち」への意識と誇りを高めることにつながる効果が期待できるところにある。

次に、こうした住民等と行政の協働による行政サービスの取組み事例として大阪府豊中市の事例を紹介する。

大阪府豊中市では、2003年（平成15年）12月に「市民公益活動推進条例」を制定し、同条例に基づき、(ア) 協働事業提案制度、(イ) 提案公募型委託制度、(ウ) 公募制補助金制度の3つが制度化された。その後、2007年（平成19年）4月には「豊中市自治基本条例」が施行され、自治の基本となる理念や原則を定め、その中で、第4章 参画と協働、第1節 参画（第24条－第26条）第2節 協働（第27条－第29条）を規定している。

さらに、同市では市民公益活動団体と協働する際に守る原則（協働の基本原則）として、「対等性の確保」「相互理解の推進」「目的の共有」「透明性・公開性の確保」「自発性・自主性の尊重」について行政側の姿勢を定めているところも重要なポイントの一つである。

(ア) 協働事業提案制度

この制度は、市民公益活動団体が、地域の課題を解決するために市と一緒に取り組みたい事業を、市に提案する制度で、年に1度の募集が行われる。募集から成案化までは、コミュニティ政策室が調整役を担い、特に提案団体から希望があった場合は、関係があると思われる課と意見交換会を行ったり、提案された事業に関係があると思われる課は、提案団体に提案事業に関する市の取組み等について説明を行うための調整などを行う。

提出された提案事業に関する課（関係課）の決定は、庁内連絡会議（市民公益活動推進連絡会議）で行われる。

提案内容の審議は、「審議会」（市民公益活動推進委員会）で行われ、応募書類と公開プレゼンテーションに基づいて審査を行う。提案採用の可否については、公益性、協働性（第3次豊中市総合計画基本構想の方向性との合致）、実現可能性、先駆性、発展普及性について総合的に判断される。

提案が採択されると、提案団体と担当課で、提案をもとに実現方法を話し合い、企画書を作成し、企画を基に、必要な予算を要求し、事業の実施は翌年度からになり、提案団体と担当課が協力して事業を行う。



事業化後、提案団体と担当課で事業における協働のプロセスや成果を振り返り、実施方法や役割分担を見直し、翌年度以降も事業を継続するかどうかについて話し合いを行う。これらの内容は、公開の報告会で、提案団体と担当課のそれぞれが事業における協働にプロセスや成果について報告を行う。

なお、ここで特徴的なことは、この報告会が、職員研修にも位置付けられているということである。このことは、実際に市民等と協働を行っていない課の職員も、実際に行っている現場での話やそのプロセスを聞くことで、「協働の形」を認識し共有化できるといった効果がある。

(イ) 提案公募型委託制度

この制度は、各課が抱える行政課題を克服するために、その課題（テーマ）を提示して市民公益活動団体等から広く企画提案を募るもので、募集や受付は各課で随時行われる。

提案内容の審査は、各課で「審査会」（事業に関わる学識経験者2人、市民公益活動団体の代表1人、所管課職員1人、市民公益活動推進委員会委員1人の計5人で構成）を設置し、応募書類と公開プレゼンテーションに基づいて審査を行う。提案採用の可否については、実効性、実現可能性を判断し決定される。提案した団体と市は、事業の詳細について協議して仕様書を作成し、委託契約を締結する。

事業化後、担当課は、委託事業をよりよいものにするために、随時、受託団体と協議しながら事業の進行管理を行う。

この制度は協働事業提案制度とは異なり、協働の方法が委託に限られ、所管課が募集から委託契約までの手続きを行い、事業の実施については、事前に予算化していることが必要とされているところに特徴がある。

(ウ) 公募制補助金制度

当初、財源については、市民活動課が予算措置をしていたが、2008年（平成20年）12月に「豊中市を応援するための寄附条例」「市民公益活動基金積立条例」が施行され、「市民公益活動基金」（愛称：とよなか夢基金）が創設された。市民の自主的・自発的な社会貢献活動（「市民公益活動」と言う）を地域で支え推進することを目的として、市民や企業などの善意による寄附金を積み立てて、ボランティア団体などのNPO（民間非営利組織）、自治会、企業などが行う公共・公益的な事業への助成金「豊中市市民公益活動推進助成金」として予算措置を行っている。

次に、実際「協働事業提案制度」において図書館に関連する事業として提案され、成案化した事例「リサイクル本の活用による図書館の活性化と地域における共生を推進するための事業」について、ここでは、その取り組みの内容を紹介する。



リサイクル本の活用による図書館の活性化と地域における共生を推進するための事業

(しょうないREK)

(1) 事業の進捗状況

平成16年度

協働事業提案制度において、市民活動団体「地球ママくらぶ」から「リサイクル本の活用による図書館の活性化と地域における共生を推進するための事業」について協働事業提案がなされ同年成案化される。

平成17年度前半（幹事会「地域環境共生活活性化会議」の立ち上げ）

提案に関係する市の各課と関係機関、提案団体が準備のための、事業の趣旨確認・推進体制の枠組みを検討。
事業参加要請に必要な趣意文・会則素案等を検討し、主に庄内地域で活動する関係諸団体に、事業の企画と方針を検討するための「庄内検討懇話会」への参加を呼びかける。
「庄内検討懇話会」で協働事業実施の前提となる目的や地域での課題を「子どもの安全な居場所づくり」「在住外国人との共生」「地域の活性化」「環境にやさしい街づくり」とし、事業全体の枠組みとしては、「イベント」「常設事業」「情報発信」の三つを軸に実施していくことが確認される。

平成17年度後半「しょうないモデル事業実行委員会（愛称「しょうないREK」）」を具体化

- ・『庄内まつり』への参加をはじめとして、『庄内公民館まつり』、『市民環境展』に参加、また『多文化フェスティバル』を主催
- ・情報発信として「（情報誌・瓦版）ええやん！しょうない」を発行、WEB上でもホームページを開設
- ・庄内図書館3階にリサイクル本販売コーナーをオープンし、売上金については、事業の公益活動事業に投入し、地域へ還元する。

平成18年度（事業内容のさらなる充実化）

- ・実行委員会のメンバー自身が直接実施するメニューに加えて、講演会や絵本の原画展、宿題解決コーナーなど、専門家に事業を依頼して行うプログラムも追加される。
- ・（夏休みキッズプロジェクト）また、事業内容についても、児童を対象とするおはなし読み聞かせプログラムなどでは、日本語版をおはなしポケットが担い、外国語による読み聞かせを在日ママさんが担当するなど、地域色豊かで、身近な多文化共理解のコラボ事業を実施。
- ・活動の地域への定着化への取り組みとして、「庄内南公民分館まつり」への招待参加や「プリティー・ガールズ」を年度末に結成、次年度の事業への参加とメンバーの保護者を巻き込んだ地域活動の担い手を育成



平成19年度（「しょうないモデル事業実行委員会」を「しょうないREK」と改称し、会則を10月1日より運用）

- ・リサイクル本コーナーをコミュニティースペースとして活用し、「REKカフェ」を開催した。「買いに来る場所」から「くつろげる場所」へと交流の場を広げ、カフェでは「館長と話そう」と「フラワーアレンジメント」の事業を実施。
- ・親子で参加する「夏の課外授業」一泊二日を青少年野外活動センターで行い、自然とのふれあいを体験した。地域で安心して共に暮らせる、まちづくりにつながるイベントを拡充。

事業の成果と課題

地域の活性化と互いに認め合える共生のまちづくりを目指し、4年間の活動をとおして、「しょうないREK」の知名度も上がり、地域との関係も次第に根付いてきている。

持続可能な方法について、協力体制、メンバーの継承、協働事業の意味など再検討すべき時期に来ている。

現実には運営スタッフの確保の問題など出てきている。それぞれの団体とのつながり、役割なども考えていかなければならない。

5年目を迎え、これまでの「しょうないREK」の活動の検証と課題、将来の構想・展望を考える上においても、5年間のまとめとしての報告書（5周年記念冊子）を作成し、協働事業のしくみ、行政、ボランティアの立場やあり方、軋轢、共感、新しい公共のあり方など、現在協働事業に取り組んでいる人たちやこれから協働事業を始めようとする人たちへも参考になるような報告書として発行を計画している。

(4) 図書館における協働の形

前述の内容をふまえ、図書館における協働の形を提案する。

まず、図書館側からは、住民に対して明確な「指標（ミッション）」を公開すること、すなわち図書館事業の「見える化」が協働をすすめる大前提となる。その上で各自治体の自治基本条例で定めた協働事業提案制度や提案公募型委託制度があれば、図書館の現在行っている事業に対して、また今後の運営に対しての改善や提案を公募することが必要ではないか。この過程において協働参画型の図書館協議会が関わりをもち、主導することができれば住民と行政が心を合わせ改善を主導することとなり理想的である。このほか改善に対する事業提案を公募することも有効ではないだろうか。

自治体にこうした条例が無ければ、図書館で独自に協働事業提案制度を策定することも必要であるが、図書館協議会からの「答申」という形で提案してもらうのも一つの方法であろう。その際に、公立図書館運営の最低基準とも言うべき「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準」をクリアすることを目指しながら、地域住民のための図書館像、いわばあるべき姿を市民と行政が共有し、それを目標として、常に現状の点検・分析を行い、改善していくことが求められる。



① 大阪府内文庫活動との協働

図書館における協働の形は、文庫活動を基本とした子どもたちへの本の提供という住民参加の歴史として、府内に発展してきた歴史がある。

(ア) 松原市（1970年代～）

大阪府内の文庫活動は、早くから図書館建設に影響をあたえる活動を行ってきた。代表的な例としては1970（昭和45）年にまだ市の図書館が未設置であった松原市の主婦が、大阪府立図書館の自動車文庫を利用して「雨の日文庫」を自宅に開設したことがよく知られている。まだ図書館が整備されていない時代に子どもたちに自宅で本を読んであげる家庭文庫である。この文庫活動は地域の子どもの読書欲求に火をつけ、より多くの本を家庭文庫におくために大阪府立図書館から団体貸出を受け地域で貸出を行った。後に自宅での提供が限界となったため、公民館の一室を借りて本の貸出を行った。その文庫活動と並行して、当然のことながら住民たちが文庫連絡会をつくり自治体に図書館建設を要望していった。運動はまず協議機関の設置要望から始まり、いつしか対等の当事者として認めあうようになり、地域住民が行政と協力しながら地域文庫を運営し、子どもたちに本を読ませたいという課題を協働で解決することになる。

このように松原市では、家庭文庫から始まり、「松原子ども文庫連絡会」による行政への要求から自動車文庫が巡回を開始し、1977（昭和52）年固定施設である松原市民図書館として結実する。以後府内の文庫活動は、広がりをもせ地域住民による図書館建設の運動の基盤を支え、府内各地の図書館建設とその運営に大きな影響を与えてきた。

(イ) 熊取町（1990年代ごろ～）

熊取町立図書館の開館にいたるまでの地域文庫の活動については、本研究会で公開講座として取り上げられた。同町の文庫活動は他市に比べれば歴史は新しい。しかしその活動は、協働による図書館建設という意味では注目に値する。熊取町の文庫活動から図書館建設へ至る運動の歴史は、1990（平成2）年府立図書館の自動車文庫サービスの打ち切りに伴い、自動車文庫の世話人会との合同で「図書館がほしい」という要求を町に粘り強く求めたことから始まる、先進地域の図書館を見学しながら自らの街の図書館像を模索し地域住民が図書館建設に向けて努力した。そして1994（平成6）年地域住民の使いやすい図書館として開館した。以後同町の文庫はブックスタートにも深く関わり同図書館の運営に多大な力を与えている。

このように主婦を中心とした地域住民の文庫活動が、子どもたちに本を提供する活動から出発して行政を動かし、地域に図書館をつくりだす原動力となったのである。図書館の建設と発展に地域住民の参画と協働があればこそ今日の図書館があるといえよう。図書館を運営するにあたり、おはなし会を含めて協力という形の参画は今日この図書館でもみられることであるが、地域住民の声を図書館の建設や運営に取り入れていくだけでなく、地域住民が行政、とりわけ図書館の運営に積極的に参加することも必要なことではなかろうか。具体的にはそこでの実務として協働を進めるための協議機関の存在が必要となってくる。



② 図書館協議会での協働

住民と行政が図書館活動に関する意見を述べ合い、提言できる公式の機関が図書館協議会である。

図書館法には、図書館協議会の設置に関して以下のような規定がある。

第14条「公立図書館に図書館協議会を置くことができる。

2 「図書館協議会は、図書館の運営に関し館長の諮問に応ずるとともに図書館の行う図書館奉仕につき、館長に対して意見を述べる機関とする。」

第16条「図書館協議会に設置、その委員の定数、任期その他必要な事項については、当該図書館を設置する地方公共団体の条例で定めなければならない。」

ここでは設置できると書かれているだけで設置しなければならないとは書かれていない。設置するか否か、また人数、任期は自治体の裁量にまかせるとの曖昧な表現に留められている。ただ、設置する時は条例で定めねばならないと規定され、行政による裁量は排除されている。

同法の意義は、図書館をどのように運営するかを地域住民に意見を聞き、住民の意思が反映されるよう配慮したことである。単に行政のみが運営を主導するのではなく、住民との参画協働のもとに対等の立場での図書館運営への参加を期待したものである。しかしながら、こうした法律で認められた制度を活用して図書館協議会を設置している図書館は多くない。また設置されていても、形骸化し実質的に機能していない協議会も少なくない。大阪府内の図書館における図書館協議会の設置率は、43市町村中、25市町村で58%（平成21年度）となっており、図書館協議会が設置されていない図書館も少なくない。さらにたとえ設置されていても事業報告のみに終わり、運営や計画に関わっている協議会は少ないというのが聞き取り調査での実態であった。その根底に横たわるものは圧力団体を避けたがる館長や行政の資質にもよるものであろうが、そのために図書館法を都合よく解釈するのはあまりに了見が狭いといわざるを得ない。

より良い図書館運営を目指すためにも、住民が図書館運営に参画し、両者が対等の当事者として議論をぶつけ合い、図書館に対して意見を言える機関として、図書館協議会を改めて問い直して行く必要があるのではないだろうか。例えば図書館の運営を民間に委託するのか直営で運営するのか等々の判断は、効率的な運営をめざす以上に民意が反映されたものでなければならない。

その理由は、図書館が行政サービスの分野において、より住民サービスの最前線に近く、住民に与える影響も大きいからである。加えてそのサービスの質や効果は良きにつけ悪しきにつけ、一朝一夕には現れず、むしろ未来にその結果をこうむることが予想されるからである。単に費用効率のみから運営を委託したにも関わらず、不都合が生じたため元に戻そうとしても、職員の培ってきた経験と財産はもはや取り戻すことはできない。民意によらないケース、例えば行政や首長のトップダウン型の政策決定による委託は、以上の観点から、はなはだ乱暴な行為であるといえよう。

そうした政策決定に対して一定の歯止めなり、改善見直しの効果が発揮できるのは図書館協議会（の答申）ではないだろうか。そうした側面からも図書館協議会の存在意義を再確認してみる必要があるのではないか。



なお、ここでは決して委託を否定しているのではない。現実に関今日どこの図書館も多かれ少なかれ業務の一部を民間に委託（本の装備等）し成り立っている。重要なことは、運営形態の選択を最終、民意に委ねる必要があり、地域住民に問わねばならない。そのため
の委員会を新たに設置し、役目が終われば廃止するよりは、恒常的な委員会である図書館協議会にはかり、民意を問うとともに、その後の運営の是非を評価し、修正するためのアフターケア機能を持たせることは、住民と行政が共同して未来に対する責任を果たすことにもつながる。

図書館協議会の構成委員は自治体により異なるが、委員となった者は、前述の意義を理解し参加する必要がある。府内では、社会教育団体のあて職的傾向が強い図書館もあるが、委員を広く住民から公募し、また一般住民が協議会を傍聴できる図書館も見られる。これは地域住民の意見を反映させた開かれた図書館への流れができつつあると言えよう。もともと、府内において住民が図書館運営に参画してきた事例としては、前述の松原市や、枚方市の「子どもの本をひろめる会」が図書館運営委員会に参画し図書館建設に寄与した例がある。また箕面市の「みのお図書館を考える会」が図書館協議会に関する学習会を開き、住民と共に成長する図書館づくりをめざし同協議会の設置に結びつけた例は有名である。近年では、熊取町立図書館の建設にあたり地域のねばり強い文庫活動から実を結んだ例がある。また、指定管理者制度導入の是非の論議の中から評価システムを成長させた豊中市立図書館のケースなど、協議会とともに図書館運営を模索した事例には枚挙に暇がない。図書館と住民の代表である協議会が一体となって、問題解決にあたるのが理想的な図書館運営の姿であることは議論の余地がない。視察した静岡市立御幸町図書館では、図書館協議会と良く連携し、その意見を運営に生かしていた。同図書館を支える「友の会」の会員は300名以上もいる。これら地域住民が図書館を良くしていきたいと考え行動する中にビジネス支援の成果が結実した体験をお聞きした。このような協働が、図書館を住民の望む図書館像に変えていくことができるのである。図書館と住民が、とりわけ住民の代表である図書館協議会との協働で、地域住民にとって最も望ましい図書館運営形態、図書館の姿を共に考え、共に模索していくことが今最も必要となっている。



4. ま と め

第3章の冒頭でも述べたように、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」（図書館の自由に関する宣言）を最も重要な任務とする施設である。またユネスコ公共図書館宣言に示されるように、きわめて地域社会への公的サービスの意味合いが強い施設である。そしてその運営を担う職員には高い専門性が求められる。また図書館はその公共性から、「公共図書館は原則として無料とし、地方および国に行政機関が責任をもつものとする」と同宣言でうたわれている。

多くの図書館では、設置される当初はこの使命を条例・規則として明文化して今日にいたっているようであるが、今、この図書館の使命に対する認識のずれが行政にも図書館職員にも生じてはいまいか。すなわち、きわめて教育的・文化的機関としての比重の高い図書館が、十分な議論もないままに簡単に民間委託されている現実、決して好ましいものとは言えない。

この図書館の使命を果たすために、またサービスの方針を実践に移すために努力することは、果てしない労働量を意味し、労働効率・経済効率という点から考えればとても採算のとれるものではない。しかし、ここで使命に燃えた職員を投入することで、その労働成果は投入経費を上回る効果を発揮するはずであるし、現実にも多くの図書館での成果を見てきた。だからこそ自治体は職員の育成に費用をかけ効果を期待してきたのである。

さらに付け加えるならば、図書館の使命は、現在と未来の地域住民に対して、情報提供という手段を通じてその知的権利を保障してゆくものである。図書館の責務である資料の収集と提供は、未来の住民に対しても保障されなければならない。しかるに行政が考え、図書館に当てはめようとしているニューパブリックマネジメント概念（NPMの効率的運営は、この図書館の使命達成にむけた方法論の部分で誤解を生んでいるのではないだろうか。NPM理論は決して間違った理論ではなく、図書館においても活用できるものを持つ概念であり、本章でも触れているように時と場合により有効なものである。運営の効率化は避けては通れない時代であるが、全面的にNPMに頼るのではなく、図書館にとって必要かつ有効な部分に対して導入することによって効果が発揮されるものである。

例えば、図書館の運営評価システムは長らく停滞していた図書館運営に新風を吹き込んでいる。しかし、NPMでは最小経費で、最大の効果を上げること、すなわち、経済的効率性を高め、効果をあげることが最重要視される。ここに大きな落とし穴がある。当然図書館の使命の中には入っているが、まだ見えていない住民（例えば、障害者や高齢者）へのサービスが、ともすれば経済性・効率性の論理の中で忘れ去られてしまうことになる。これをいかに補正するかが問われているのである。

図書館においては来館される利用者のみならず、目を奪われて、図書館が本来もつ使命を忘れてはならない。図書館は来館される利用者のみではなく、地域の全ての住民、そして未来の住民に対してサービスを提供するものであり、住民の知的権利、知る自由を守っていかねばならない使命を帯びているのである。だからこそ、その過程において図書館の使命と目的を公開し、実行するサービスを住民との参画協働で行うことが地域住民の創造力を刺激し、地域の文化を支える力となっていくのである。

図書館は何のためにあるのか、それは本章で述べているように「人の生活、地域を豊かに



するためにある」のであって、営利目的で行う運営にはなじまないものである。文庫活動に血のにじむ思いをして図書館建設にこぎつけた住民たちが求めた図書館像は、こうした図書館だったのではないだろうか。もちろん、財政状況の逼迫した自治体においては今も昔も、むしろこれからも図書館は費用のかかる施設であることは間違いない。しかし、そのかかった経費を差し引いても余りある効果を地域社会にもたらすのが公立図書館なのである。この意味で、この図書館の使命をないがしろにしてはならない。

今後、指定管理者制度を含めて多様な運営形態の図書館が増えていくことであろう。しかしながら、いかなる運営形態であったとしても、公立図書館は住民の主体的な学習活動を支える施設であり、その学習のための手段と資料を提供する情報拠点であることに変わりはない。だからこそ単に貸出数の増加や開館時間の延長といった観点からだけではなく、未来にむけて、住民の知的財産を守り、増やし、提供することが図書館の大切な仕事であることを住民に知ってもらい、住民と行政が一緒になって築き上げるという観点が必要なのである。

この観点からも図書館は単なる貸本業ではありえない。地域の大切な生涯学習施設であり、文化施設なのである。そしてそこに働く司書には利用者と資料を結びつけるプロとして、専門性の高い能力が求められるのである。言わば地域文化の向上を住民との協働で支えていく上での要としての役割を託されているのである。その役割を非常勤職員に求めることには無理がある。しかし、やむをえず非常勤職員の比率を高めた図書館運営を選択しなければならぬ場合も今後ますます増えていくことが予測される。その場合には、静岡市立図書館で実施された改革プランを参考に、各図書館で検討する必要がある。

第3章で提言する「図書館のあるべき姿」は、どこまでも図書館の存在意義を各図書館で問いなおし、住民とともに再度確認し合うこと、そして「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準」を見据えながら、その達成に向けて計画的に取り組んでいくことである。そのためにも図書館協議会等を含めて外部評価を業務改善に積極的に取り入れていくことも重要である。それぞれの図書館が目指すべき図書館像を明確にしていき、地域の発展を支える情報拠点・活動拠点としての図書館を再構築していくことである。

最後に、いかなる運営形態を選択するにしても、図書館においては住民と図書館を含めた行政が、その選択の責任を未来に対して負っていくことになるとの認識を忘れてはならない。

《引用文献》

- ① 荒木昭次郎『参加と協働 - 新しい市民 = 行政関係の創造 -』1990年 p. 9
- ② 「地域づくりのための民間非営利活動に対する地方公共団体のかかわりの在り方に関する研究報告」自治省 1997年
- ③ 「東京都ボランティア・NPOとの協働に関する検討委員会報告」東京都 2000年
- ④ 「神戸市市民による地域活動の推進に関する条例」神戸市 2004年
- ⑤ 「協働推進の基本指針」横浜市 2004年
- ⑥ 山口道昭 編著「協働と市民活動の実務」ぎょうせい 2006年 p.10
- ⑦ 山口道昭 編著「協働と市民活動の実務」ぎょうせい 2006年 p.52-53 (文章要約は筆者責任)

(注1) Vincent Ostrom, [1977], *Comparing Urban Service Delivery System*



《参考文献》

- 「これからの豊中市立図書館の運営のあり方について」提言 豊中市立図書館協議会 2005年
- 「豊中市立図書館における評価のあり方について」提言 豊中市立図書館協議会 2007年
- 「平成19年度豊中市立図書館評価システム自己点検報告書」 豊中市立図書館 2009年
- 「豊中市立図書館利用者アンケート調査結果報告書」 豊中市立図書館 2009年
- 「豊中市立図書館の運営状況に関する評価報告書」 豊中市立図書館評価検討委員会 2009年
- 平成19年度 千代田区立図書館運営の評価について
<http://www.city.chiyoda.tokyo.jp/service/00100/d0010075.html> 2009年12月現在
- 平成20年度 千代田区図書館評価報告書
http://www.city.chiyoda.tokyo.jp/service/pdf/d0010434_2.pdf 2009年12月現在
- 平成21年度 千代田区図書館評価中間報告書
http://www.city.chiyoda.tokyo.jp/service/pdf/d0011412_3.pdf 2009年12月現在
- 図書館の自己評価、外部評価及び運営の状況に関する情報提供の実態調査（平成21年3月）
http://www.mext.go.jp/a_menu/shougai/tosho/shiryo/1284904.htm 2009年12月現在
- 「静岡市立図書館の組織運営改革プラン」 静岡市立図書館 2007年
- 豊田高広著「非正規化を前提とした図書館経営改革の可能性」『図書館評論』50号 2009年7月号 図書館問題研究会
- 豊田高広著「図書館員の〈研修革命〉」『図書館評論』49号 2008年7月号 図書館問題研究会
- 豊田高広著「図書館経営の二つの挑戦と評価手法」『市場化の時代を生き抜く図書館－指定管理者制度による図書館経営とその評価－』時事通信社、2007年、P111～P160
- 上林陽治著「図書館で働く人たちの非正規化の実態と問題点」『現代の図書館』第47巻第3号（通巻191号）2009年9月号 日本図書館協会
- 鈴木康之・坪井賢一著『浦安図書館を支える人びと』日本図書館協会 2004年
- 山口道昭 編著「協働と市民活動の実務」ぎょうせい 2006年
- 「NPOと行政等との協働のあり方」財団法人滋賀総合研究所 2001年
- 「朝来市自治基本条例」朝来市 2009年
- 「朝来市地域協働の指針（概要版）」朝来市第2次分権型社会システム検討懇話 2008年
- 「ふらっと第9号」豊中市 市民活動課 2004年
- 「ふらっと第22号」豊中市 市民活動課 2007年
- 「ふらっと第26号」豊中市 政策企画部 コミュニティ政策室 2008年
- 「豊中市の図書館活動 2007年度（平成19年度）版 本編」豊中市立図書館 2008年
- 「豊中市の図書館活動 2008年度（平成20年度）版」豊中市立図書館 2009年
- 「指定管理者は今どうなっているのか」中川幾郎・松本茂章編著 2007年
- 「図書館の発展を求めて 塩見昇著作集」日本図書館研究会 2007年



參考資料

視察報告書





視察先統計一覧

人	浦安市		調布市		静岡市		田原市		鳥取県		千代田区		稲城市	
	口千人	館数	211	712	66	607	77	45	79					
蔵書	1,050		1,178		2,117		434		874		257		456	
	千冊	千冊	11	10	3	1	1	4	5					
※視察先のみ	開館時間	10:00~20:00 土日祝 10:00~18:00	9:00~20:30	土日祝 9:30~17:00 その他 9:30~20:00	土日祝 10:00~17:00 その他 10:00~19:00	火~金 9:00~18:30 (5~10月 ~19:00) 土日祝 9:00~17:00	火~金 9:30~20:00 土日祝 9:30~17:00	月~金 10:00~22:00 土 10:00~19:00 日・祝 12月29日~31日 10:00~17:00	9:00~20:00					
	年間開館日数	299*	331	320	290	326	281	312	345*					
運営形態	図書館名	浦安市立中央図書館	調布市立中央図書館	静岡市立御幸町図書館	田原市立中央図書館	鳥取県立図書館	日進市立図書館	千代田図書館	稲城市立中央図書館					
	※委託先	—	—	—	—	—	—	指定管理 ヴァイアックス・SPSグループ	PFI いなぎ図書館 サービス(株)					
職員数	専任計 (兼任計)	36	59	55	11	26	13	9						
	うち司書 司書補 (兼任)	36	39	19	10	20	6	7						
	非常勤臨時 (委託派遣)	57	108	125	23	15	3	11						
								9	(29)					
2008年度 予算額	図書館費	386,834	560,116	523,425	123,640	264,519	169,080	401,064	252,126					
	資料費	156,541	106,751	256,697	45,000	105,496	28,501	53,200	38,359					
	うち図書費	133,940	80,000		30,300	94,490	20,932	31,530	24,781					

「日本の図書館2008」より ※浦安市及び稲城市の年間開館日数についてはホームページより

**〈視察報告 1〉 浦安市立中央図書館**

視 察 日 時	平成21年10月15日(木) 午前11時30分～午後1時まで
視 察 先	視察場所：浦安市立中央図書館 住 所：千葉県浦安市猫実1-2-1 最 寄 駅：京葉線「新浦安」
視 察 者	尾 崎 安 啓（寝屋川市立中央図書館） 藤 原 祥 男（八尾市立山本図書館） 川 端 幸 雄（枚方市立中央図書館） 金 博 明（高槻市立天神山図書館） 青 木 正 照（門真市総合政策部行財政改革推進課）

【視察目的】

近年は図書館も指定管理や業務の委託化といった「民」への移行対象として検討が進む中、浦安市は市の直営図書館として全国的にみても高い水準の成果をあげている。直営館の良さとは何か？そしてそれを支える司書育成法とはどのようなものかを視察する。

【視察内容及び質問事項】

事前の打合せにより当日は視察のみ、質問は後日文書とした。

- ① 職員の研修等による人材育成について
- ② 行政評価等の事業評価について
- ③ ビジネス支援や行政支援の取組みについて
- ④ 市民参画・協働等の取組みについて
- ⑤ 開架書庫のねらいについて
- ⑥ 選書基準と配架の方針について
- ⑦ 中央館と分館との関係（物流・人事交流・選書）について

【視察結果】

質問事項に対する浦安市立中央図書館からの回答

① 職員の研修等による人材育成について

職員研修計画に基づき、図書館司書専門講座を始めとする各研修会への参加、及び外部講師による職員研修会を行っています。職員構成は、館長1人、職員35人、非常勤職員延べ93名で中央図書館と分館・分室等の全7施設を運営しています。人事問題については図書館の最大の課題として位置づけ、平成20年度12年ぶりに正規職員の採用がありました。

② 行政評価等の事業評価について

浦安市事務事業目的評価表を各事務事業単位（一般集会事業、図書館資料整備事業、図書館維持管理事業、図書館協議会運営事業、分館・公民館図書室等運営事業、浦安市読書会連絡協議会補助事業、電算処理事業、明海大学との連携事業、レファレンスサービス事業、一



般奉仕事業、ハンディキャップサービス事業、児童サービス事業、図書サービスコーナー事業)で作成し、自己評価しています。また浦安市図書館協議会を設置し外部委員10名により図書館運営についての意見をいただいております。

③ ビジネス支援や行政支援の取組みについて

中央図書館レファレンス室内にビジネス情報コーナーを設置しています。ビジネスコミュニティ浦安(BCU)との協賛事業として、近年の雇用・就職状況をふまえ、子供たちに適正な就業意識を持ってもらうことを目的とした「子どもビジネスセミナー」を開催しました。商工会議所や商工観光課と共催で「創業支援セミナー」を開催するなど図書館資料だけでは難しい、より専門的なビジネス支援の情報提供を行うためのルートを活用できるようにしています。

④ 市民参画・協働等の取組みについて

浦安市読書会連絡協議会の活動に対し補助金を支出し、生涯学習活動の一環である読書会活動を支援しています。また図書館の各種行事に参加してもらい活性化を図っています。

⑤ 開架書庫のねらいについて

通常図書館の書庫といえば閉架式であり、職員が出納することで利用者に資料を提供することとなり、どうしても利用は落ちてしまいます。このため、書庫を開架にすることで実際に利用者が本を選ぶことができるようにしたものが開架書庫です。また、開架スペースをいわずらに広げた場合、利用者が資料を探すのが困難となるため、利用の多い新しい資料は開架スペースに置き、利用は落ちたが資料的価値のある資料を開架書庫に置くことで資料を探しやすくする意図があります。

⑥ 選書基準と配架の方針について

資料選定・蔵書管理上の判断及び作業を担うとともに各分野の資料に関する知識を蓄積することにより専門性の向上を図る機関として蔵書構成検討委員会を設置しています。各分野のリーダーが利用者の視点から書架を評価・点検し問題点を報告しています。

⑦ 中央館と分館との関係(物流・人事交流・選書)について

各分館には専任の職員を配置しておりますが、出張、休暇等で欠員が出た場合は中央図書館から代わりの職員を派遣します。月1回程度中央図書館の夜間の開館のカウンター業務にも交代で入ることがあります。祝日は分館が休館のため交代で中央館勤務となります。選書については、見計らいを含め各分館が選ぶことが基本となっています。

毎日配送便を巡回させており、返却資料や、予約資料の物流を確保しています。

視察及び質問への回答から

① 職員の研修等による人材育成について

現地を視察して感じたのは、選書の良さ(レベルの高さ)とよく考えられたレイアウトであった。これを実現する大きな力は職員の質の高さではないかと感じていたが、①の回答にみられるように職員研修計画に基づいた図書館司書専門講座を始めとする各研修会への参加、及び外部講師による職員研修会を実施しており、職員数からみて職員1に対し非常勤職



員が3の比率となっており現場を支える非常勤職員の存在が大きいのが、近年の退職不補充の流れの中で正規職員の採用を実現するなど、図書館の努力を感じた。

② 行政評価等の事業評価について

浦安市では多くの自治体と同じく自己評価型の行政評価システムを導入しており、しっかりとPDSIサイクルがある。また浦安市図書館協議会を設置し外部委員10名により図書館運営についての意見を聴取し施策の参考としている。利用者アンケート等の直接的な市民の声・要望と自己評価の成果指標がどこまでマッチしているかが重要だと感じた。

③ ビジネス支援や行政支援の取組みについて

中央図書館レファレンス室内にビジネス情報コーナーを設置していたが、利用者の導線を意識した配置で良いと思った。ビジネス支援の試みとしては、近年の雇用市場のミスマッチ等の問題は求職者の職業観によるところも大きいということから子供たちに適正な就業意識を持ってもらうことを目的とした「子どもビジネスセミナー」をビジネスコミュニティ浦安(BCU)との協賛事業として開催する等、単に起業支援や職に関する情報提供という枠を超えたものとして評価できる。商工会議所や商工観光課と共催で「創業支援セミナー」を開催するなど図書館資料だけでは難しい、より専門的なビジネス支援の情報提供を行う機会も設け、ビジネス支援が本格的に動いている感じがする。

④ 市民参画・協働等の取組みについて

浦安市読書会連絡協議会の活動に対し補助金を支出し、生涯学習活動の一環である読書会活動を支援していることは、とても評価できる。視察ではよく分からなかったが、市民団体とのパイプが太いからこそできるのかと感じる。ただ、図書館報やその他の情報発信メディアにあまり市民との協働がPRされていないのではないかなと思う。

⑤ 開架書庫のねらいについて

回答に示されるように利用者が自由に本を手にとって選ぶことを尊重する意図で開架書庫を設置していることは評価できる。これは施設のスペースに関わることであり、どこでも採り入れることができる訳ではないが、内容の充実した選書との相乗効果で素晴らしいアイデアだと思う。

⑥ 選書基準と配架の方針について

資料選定・蔵書管理上の判断及び作業を担うとともに各分野の資料に関する知識を蓄積することにより専門性の向上を図る機関として蔵書構成検討委員会を設置し、各分野のリーダーが利用者の視点から書架を評価・点検・改善している点は評価できる。選書委員会のようなグループは多くの図書館が設けているが、日常的にどの程度機能しているかが重要である。当館の選書が配架も含めて充実しているのは、同委員会を機能させている職員の努力によるもの大きいと感じる。

⑦ 中央館と分館との関係（物流・人事交流・選書）について

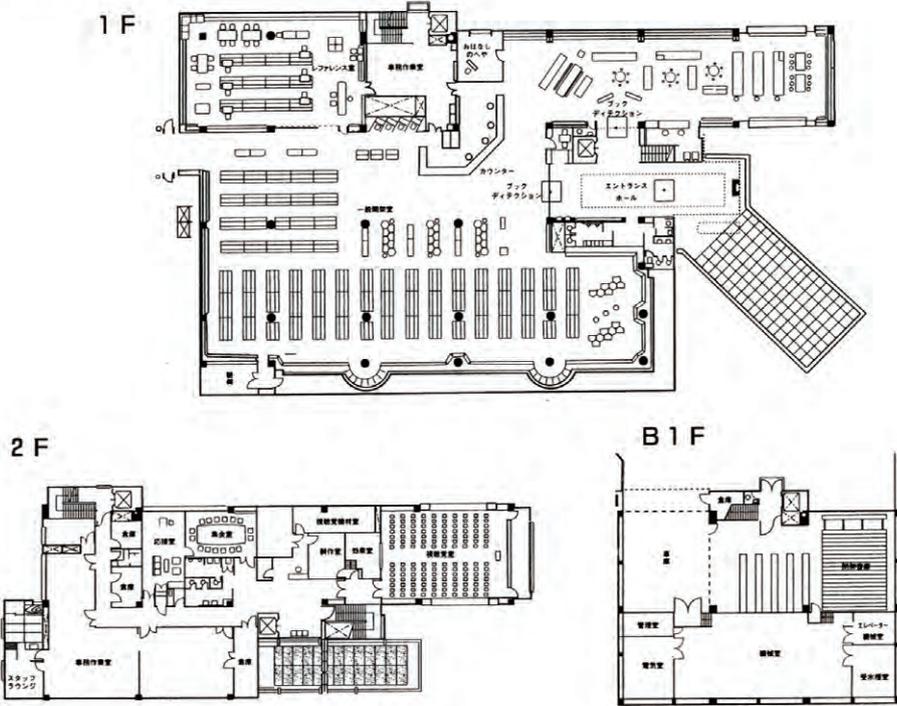
各分館と中央館の間に職員のフレキシブルな補完関係がありながら、選書については各分館の地域特性等を考慮するために分館独自で原則行う等、うまく機能している印象をもった。配送便による物流も毎日実施される等、分館の不利を感じさせないような工夫もあり、



とても良いと思った。

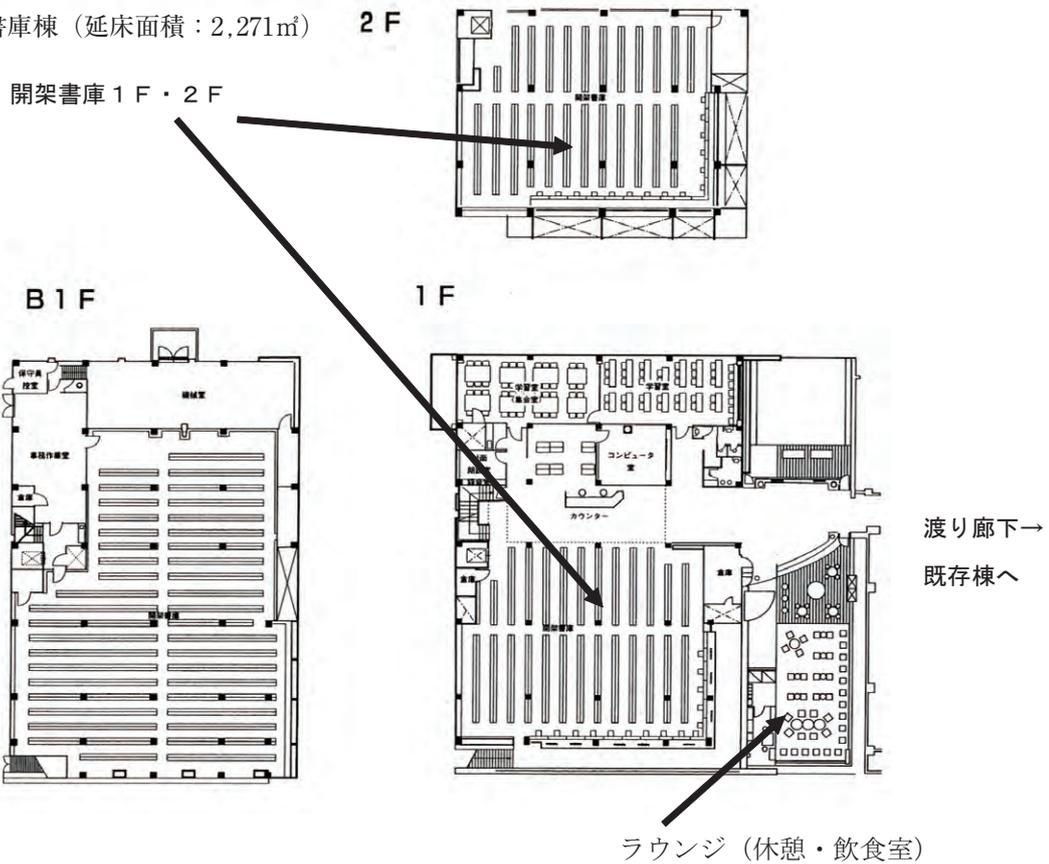
〈浦安市立中央図書館平面図〉

(1) 既存棟 (延床面積：3,025㎡)



1 F

(2) 書庫棟 (延床面積：2,271㎡)





【所 感】

〈視察の所感〉

中央図書館は、延床面積5,296.0㎡にしては広々とした印象を与えるレイアウトで、特に既存棟と書庫棟とのジョイント部分に設置された「ラウンジ（休憩・飲食室）」や坪庭部分が落ち着いた雰囲気と快適さを利用者に提供していた。また、書庫棟の1階2階に設置されている開架書庫や既存棟1階カウンター横のレファレンス室等も機能的にできており快適な「本探しの空間」を提供していた。内壁は既存棟は外壁と同じブロックタイル貼りとなっており重厚な感じがした、汚れが目立たないという観点からも良いと思った。

既存棟1階部分の書架で特に目に付いたのは、大型雑誌などが多く、どうしても乱れがちな590番台の書架の美しさであった。細分化されたインデックスで整えられ美しく配架されている秘訣はバックナンバーを書庫に収め最新の資料のみを配架する方針であった。また外国語の原書も種類・量ともに充実しており、上述の既存棟から書庫棟への渡り廊下部分での「本展」も内容がすばらしかった。このような好印象を与える源泉は「選書の質の高さ」であり、安定した条件のもと知識・経験が着実に蓄積される司書体制抜きには成しえないものと感じた。



〈視察報告 2〉 調布市立中央図書館

視 察 日 時	平成21年10月16日(金) 午前9時30分～午後0時まで
視 察 先	視察場所：調布市立中央図書館 住 所：東京都調布市小島町2-33-1 最 寄 駅：JR京王線 調布駅 対 応 者：小 池 信 彦 氏（調布市立図書館館長）
視 察 者	尾 崎 安 啓（寝屋川市立中央図書館） 藤 原 祥 男（八尾市立山本図書館） 川 端 幸 雄（枚方市立中央図書館） 金 博 明（高槻市立天神山図書館） 青 木 正 照（門真市総合政策部行財政改革推進課）

【視察目的】

調布市立図書館は、直営で運営しているが、業務の一部委託を直営に戻した経緯がある。また、市民協働としてもハンディキャップサービス等を職員と市民から募ったボランティアと共に活動を行っている。調布市立図書館の運営方法を研究することにより、今後の図書館の運営のあり方の参考とする。

【視察内容及び質問事項】

1. 一部委託を直営に戻した経緯や現在の運営形態について
2. 市民ボランティアとの協働の活動内容について
3. 職員の研修等による人材育成について
4. 行政評価等の事業評価について

【視察結果】

1. 調布市について

調布市は、東京都のほぼ中央、多摩地区の南東に位置し、都心部へ約20キロメートルの距離にある。市域の広がり、東西7キロメートル、南北5.7キロメートル、面積21.53平方キロメートルで、東京都全体の約1パーセントにあたる。新宿まで、東へ15キロメートル、京王線の特急で15分という典型的な近郊住宅都市である。

人口は、平成21年3月31日現在、外国人登録を含む219,747人であり、図書館登録者は81,485人、登録率は37.1パーセントとなっている。図書・雑誌の貸出しは2年続けて9万冊以上増え、平成20年度は2,784,019冊、平成19年度4月から開始した視聴覚資料の貸出しは、109,717点である。利用者としては、40歳代と団塊世代の退職に伴って60歳代以上の方の図書館利用が伸びている。平成15年9月からはビジネ



ビジネス仕事支援コーナー



ス・仕事支援サービスを実施しており、展示はテーマを決めて約2ヶ月ごとに行い、勤労者世代の情報源として、図書館が活用されている。

調布市立図書館の基本方針は、「分館網の整備・充実をすすめることにより、いつでも、どこでも、だれでも気軽に利用できる市民の書斎であり続けるとともに、地域に根ざした市民文化の創造に寄与するため、市民の参加と協働を得て、積極的な図書館活動を展開する。」である。この方針のもと分館網の整備、子どもへのサービス、ハンディキャップサービス等を実施している。

分館網の整備については、現在11箇所の分館があり、人口2万人に1館、半径800メートルに1館、2つの小学校区に1館の3原則をもとに分館網を整備し、これにより市内のどこでも図書館サービスを提供できるシステムをとっている。

平成7年度に文化会館たづくり内に開館した中央図書館の管理については、準備段階で市が委託の方針を提起したため、直営堅持を求めて多くの市民が立ち上がり、分館10館を含む図書館全体の管理委託を阻止することとなった。書庫及び自習室の運営について、調布市文化・コミュニティ振興財団に一部運営委託を行ったが、その後、経費節減と運営の効率化・質の向上をはかるため、平成12年4月に書庫出納が直営となり、自習室については、平成13年に委託先が財団からシルバー人材センターに変更された。

2. 市民との協働について

市民の声を反映させるため、図書館長の諮問機関である図書館協議会を設置し、年に4回程度、委員から意見をもらい図書館運営に活かしている。また、直接、利用者の意見を聞く利用者懇談会を年に1回程度、複数の館で開催しており、市民や利用者の意見・要望は、窓口等で聞くほか、日常的に投書箱の設置、市長へのはがき・電子メールで寄せられ、運営に活かされている。

また、ハンディキャップサービスの分野では、音訳や点訳、身体状況や出産等のため来館が困難な利用者に資料を届ける宅配ボランティア等のサービスを市民との協力により、行っている。館内ボランティアとしては、1人週1回2時間を基準として書架整理を中心に図書の修理、小物製作、映画資料の整理作業等の活動をしている。

また、地域にある歴史、文化、経済活動等の情報を収集し市民に提供するため、市民の協力を得て、テーマ別に地域の情報収集を行っている。



本の宅配サービス



市民の手によるまちの資料情報館

3. 職員構成及び人材育成について

職員の採用方法としては、司書職制度を採用・継続している自治体が減少する中、司書専門職を平成20年度1人、平成21年度2人採用している。職員数は平成20年度で正職員数60人



(再任用職員を含む)、うち司書有資格者41人、職員のほか、専門嘱託員を161人配置している。専門嘱託員は平成6年度まで40人程度であったが、平成7年度の中央図書館が文化会館に開館したことを期に年々増員されている。その背景には、開館時間の延長、開館日数の増加、貸出し冊数の見直し等の利便性の向上に努めた結果が認められたためである。

しかし、中央図書館と分館にそれぞれ必要とされる司書専門職の配置が十分になされていない現状である。職員体制が専門職の人材育成と結びつかない中、目標を持って職員のモチベーションを高めながら専門職としての資質向上を図ることが課題であるという。長期的な人事計画を示しながら、積極的に人材育成に取り組み、専門職集団としての資質の向上を早急に図る必要が求められている。そのためには、ベテラン職員は専門職の知識と経験を実際の業務の中で発揮しながら、次世代に仕事の継承を積極的に行うことが重要であり、中堅・若手職員の持っている能力に信頼を寄せ、その力が十分に活躍できる場を確保することが必要であるという。

図書館運営において、司書専門職のメリットは大きいですが、一方では人事異動がないマイナス面もある。図書館内だけの論理にとらわれ、経営感覚に乏しい専門職となってしまう恐れもないわけではなく、行政全体の中で図書館を考慮することができる職員となるためには、職員の意識改革とともに一定の人事異動も必要である。

調布市では、本人希望により3年を目途に、図書館以外の職場（行政資料室・文化振興・協働促進等）への人事交流制度を行っている。行政資料室では、市役所各課から発信される事柄、各課とのやり取りを通して、行政で課題となっていることや市民の関心が高いテーマなどはいち早く資料収集提供を行っている。

4. 事務事業評価における運営体制の見直しについて

平成19年度に行った事務事業評価では、入庁1～2年目の若手職員及び係長級の中堅職員でチームを組み、担当課以外の職員による第三者評価を実施した。

その中で、「図書館分館での資料の提供と読書活動への支援事業」について、評価員より委託にしているかどうか等の提案があった。その提案を受けて、地域の生涯学習の拠点としてサービスの維持・向上を前提に、多様な運営方法（再任用職員の活用、指定管理者制度、業務委託等）の検証・研究を行った。

検証は、他自治体の業務委託や指定管理者制度の現状の調査をもとに、課題を整理し、そのうえで調布市立図書館の現状を考察し、サービスの維持・向上のためには、市直営のもと事業展開を行う方向性、司書専門職制度の継続の必要性があるという結論を報告した。

【所 感】

現在、図書館は様々な運営形態をとっている。その中で、直営を選択している調布市も職員の減少、司書職員の不足などの問題を抱える。これは、どの図書館も抱えている課題であり、今後は少数での図書館運営をしないといけない現状である。サービスの維持・向上のためには、職員の資質の向上が必要である。司書としての専門的知識やスキルの形成と継承に努め、時代の変化と住民の要望に応じていくことはもちろん、司書としての知識以外にも、行政の他部署・他機関との連携にも積極的に関わっていける能力が必要であり、その中で行政の中の図書館が担う役割を考えていくことが必要である。



〈視察報告 3〉 静岡市立御幸町図書館

視 察 日 時	平成21年10月22日(木) 午後2時～4時まで
視 察 先	視察場所：静岡市立御幸町図書館 住 所：静岡市葵区御幸町3-21 最 寄 駅：JR静岡駅 対 応 者：豊 田 高 広 氏（静岡市立御幸町図書館館長）
視 察 者	江 口 寛（箕面市立中央図書館） 尾 谷 成 子（富田林市立中央図書館） 八 幡 敏 朗（柏原市立国分図書館） 北 風 泰 子（豊中市立蛸池図書館）

【視察目的】

静岡市立図書館では、指定管理や委託によらず、非常勤嘱託等の比率を増やすことで定員削減に対応。その際、組織運営改革プランを策定し、① 職員会議の整理統合 ② 正規・非正規を問わず全職員が活用できる新しい情報共有のしくみづくり ③ 図書館独自の人材育成システムの確立等、全館的に取り組んでいる。策定プロジェクトチームのとりまとめをされた同館館長にその経緯や課題を伺い、事例研究することで、直営での図書館運営のあり方について、本研究会の参考にする。

【視察内容及び質問事項】

- ① 静岡市立図書館で全館的に取り組まれている「組織運営改革プラン」と「静岡市立図書館業務区分表」について、その策定経緯や課題等
- ② 御幸町図書館が単独で取り組まれている運営改革について
- ③ 人材育成について
- ④ 同館の特色であるビジネス支援サービスについて、館内見学等

【視察結果】

静岡駅より徒歩10分、ペガサートビル「ビネスト」の4～5階に図書館がある。オフィス街の中心に図書館があることから利用層の大半は成人男女である。ビジネスサービスと多言語サービスを基本構想の中心にしてサービスを展開し実績を上げている。



- ① 職員の非正規化を前提にした図書館の経営革命を実践。それは同館が指定管理者制度による導入の凍結が決まった時、同時に正規職員の約3割に及ぶ職員の削減をよぎなくされたことが起点となった。そして削減の為の人員の不足は静岡市の方針より非常勤嘱託の採用によ



て補うこととなる。正規職員も非正規職員も管理業務、専門的業務を行う図書館の運営形態であり、正規職員も図書館サービスからの撤退をせず、非正規も司書として管理的業務を担うことになる。非正規化によって雇用が不安定な非常勤嘱託職員が増えれば、当然のごとく様々な問題が生じる。例えば導入当初は非正規の4分の1が入れ替わる状況にも陥ったとのこと。しかし、一方で非正規化は、図書館の仕事を最初から希望する司書有資格者を集められることができる。そこで非正規化という条件化でも効果的効率的に図書館の使命を果たせるようプロジェクトチームにより組織運営改革プランを作成。その中で以下の4つの方向が指摘されている。1.「知恵を生み出し、速やかに伝える」（意思決定の速度と質の向上）2.「誰が何を期待されているか、はっきりさせる」（職員階層の役割の明確化）3.「情報の知るべき人が知り、使うべきときに使える」（情報の共有化と活用）4.「やってみて、気づいて、学んで、教えあう」（学習する組織づくり）そしてこれを実現するために、ただちに取りかかるべきことや短期・中期のアクションプランを併せて提案されている。

その改革には、民間企業の接客部門の運営を人材育成の面で参考に行っている。民間は非正規であろうと即戦力が求められる。その即戦力化のポイントは、使命（ミッション）であり、正職員であるか否かにかかわらず使命を全職員が徹底的に共有することが欠かせない。そうすることで職員が状況に応じて誰もがリーダーシップをとることが可能となる。結果的に接客サービスの品質を高める。この考え方を図書館に応用しながら、正規・非正規を問わず全職員が活用できる新しい情報システムづくりの工夫、また図書館独自の人材育成システムづくりを行っている。

- ② 非正規職員や他の職員間のコミュニケーションツールとして、連絡ノートを活用。職員全員が日々気付いたことや懸案事項を書き留め、それを1週間ごとに内容を分類して資料作成し、会議の案件としてあげる。その結果決まったことをマニュアル化や掲示板等の活用により全体で共有化している。

- ③ 人材育成方針を策定し、図書館独自の研修体系や全館だけでなく各館毎のマニュアルづくり等組織的に運営している。ミッションの共有化をはかり、組織運営改革プランを浸透させるためにも各種の研修を実施している。また産学交流センター主催の講座にも研修として参加できるようになっている。

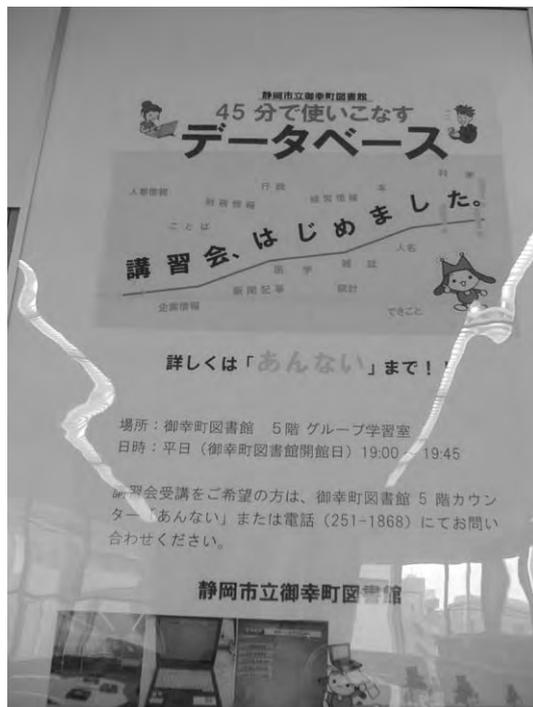
正規職員については図書館運営のプロを、非正規職員については図書館サービスのプロをめざし、「館長・育成リーダー研修」等それぞれの職員各層の役割に応じた研修を実施している。また、本庁から異動してきた職員についてはマンツーマンの指導を行うなどきめ細やかな体制がとられている。

非正規職員も外部研修に参加させ、たえず向上を図っている。正規職員にできて非正規がやってはいけないことはないとの行政の方針もあいまって、非正規職員も事業のプランニングなども行っている。非正規の今後の処遇について懸念されていたが、人事課への要望のトップに5年の雇い止めをなくすことを掲げるなど改善の努力も行っている。

- ④ 館内を階で区分し、5階を中心にビジネス書を揃えており、各書架の棚を展示用に変えてミニコーナーとして活用している。また利用者がデータベース等利用できる情報検索用パソコンを多数設置。「45分で使いこなすデータベース」講習会を随時開催して利用拡大を図っ



ている。入り口を入ると玄関ホールに手作りパネルとパンフレット（B-nest ビネスト）を展示し起業情報を精力的に提供している。同ビルの6～7階部分に産学交流センターがあるため、連携することでビジネス支援に力をいれることができている。同センターと定期的に行われているミーティングが開館前から現在も続いており、日常的に関係づくりができている。同センターには中小企業診断士や専門相談員がおり、相互に連携することで、起業や経営相談に来館する利用層も図書館利用者としてとりこめている。



【所 感】

図書館のミッションを明確にし、現状の洗い出しを行った上で改革プランや様々な方針・計画等について徹底した明文化を行っている。視察に際し、いただいたそれらの参考資料はどれも具体的な内容のものであった。非正規も含めて全職員が共有化できるしくみづくりを明文化することによって見える形で行っていることが印象的である。

また各々の役割を明確にすることで、責任の所在を明らかにしてモチベーションを高めることにつながっている。そして自分たちの意見反映できるプロセスが保障されていることがモチベーションの維持につながるという考えのもと、研修や様々な取り組みをされており参考になった。

複数館ある図書館の改革として、まず一つの館で試してうまくいった事例を他の館にも適用していく方法を示唆いただいた。そのために、単館レベルでどんどん実践して成果を出していくとのこと。改革の取り組みをもっと柔軟に、まず単館で実践することが必要であると強く感じた。

そして図書館が行政組織の中でチャンスをつかえず、与えられた条件の中でそれをいかに活かしていくかを考えるべきとの話であったが、まさにこの改革プランの実践は直面する課題に対してその危機をチャンスに、もっと働きがいのある図書館づくりを行うというものであった。多数の図書館が様々な課題に直面している今日、この改革プランの取り組みが多く示唆を与えてくれるものであると実感した。



〈視察報告 4〉 田原市立中央図書館

視 察 日 時	平成21年10月23日(金) 午前8時～午前11時まで
視 察 先	視察場所：田原市立中央図書館 住 所：田原市田原町汐見5番地 最 寄 駅：豊橋鉄道渥美線三河田原駅 対 応 者：森 下 芳 則 氏（田原市立中央図書館館長）
視 察 者	江 口 寛（箕面市立中央図書館） 尾 谷 成 子（富田林中央図書館） 八 幡 敏 朗（柏原市立国分図書館） 北 風 泰 子（豊中市立蛍池図書館）

【視察目的】

田原市中央図書館は直営での図書館運営において、館長を含めた全員司書という職員体制で住民1人あたりの貸出冊数が県内トップクラスの実績と質の高い図書館サービスを実践。それを支えるために職員の研修についても計画的に取り組んでいる。図書館運営の具体的なポイントや課題、それに人材育成のあり方についてお話を伺うことで、直営での図書館運営のあり方について、本研究会の参考にする。

【視察内容及び質問事項】

① 直営による図書館運営のあり方について ② 図書館計画について ③ 計画的な研修等による人材育成について ④ 図書館協議会等の市民参画と協働の取り組みについて

【視察結果】

豊橋鉄道渥美線の終点、三河田原駅から15分、城下町として渥美半島の経済・文化の中心地として栄えてきた田原市の中心部に図書館はある。図書館の横にショッピングセンターもあり、図書館を中心に文化会館・総合体育館が建てられており立地条件がよい。中央館、渥美、赤羽根の3つの図書館と移動図書館2台にてサービスを展開している。中央館である同館は、図書館建設の計画段階から住民との様々な情報交換を行い、住民と図書館、そして設計者が協働でできあがった図書館である。建物の工夫もさることながら館内でディスプレイ等、来館者の目線での様々な仕掛けが施されている。館長はこれを「おもてなしの心」と呼んでいた。図書館に来館される方に来てよかったと思われる図書館をめざしている姿が好印象を受けた。平成19年度市民一人当たりの貸出冊数は、13.1冊、平均的な図書館の2倍以上の活動実績を上げている。特色は活動理念で、地域のあり方と図書館の果たす役割を明確に掲げ、条例に明記された使命を達成すべく、目標として市民一人当たり20冊の貸出にむけ努力されている。館長は元日野市立図書館よりヘッドハンティングされて同館にこられた方で、利用者が貧弱な蔵書に失望を感じれば来館しなくなるため、図書館資料の量よりも質を重視した選書に努め、利用者のニーズにこたえる資料収集を行っている。特に地域資料は良く整備されていて参考になった。市民の立場にたったサービスを提供するのが公立図書館の役割であるとの館長の姿勢が職



員全体に館全体にあふれ徹底されている。同図書館を見学すると専門職の育成と、館長のイニシアティブが図書館を発展させていく原動力であることを再認識する。図書館として何を目指していくのが重要である。しかしお話を聞く中で、同館が直面する現状の問題は多いようだが、一つ一つ逃げないで丁寧に乗り越えてきたとのこと。とりわけ委託問題について、民間企業では図書館員を育成していくことは困難であると言うのが同館長のモットーである。今、問われているのは現在のサービスの質であって、現状を克服せずして前進は無いと強く話される。公務員の勤務体制・能力・評価等が民間と同じレベルであれば、指定管理・PFIといった手法をとる必然性は無い。カウンターサービスは図書館の基幹業務である。市民との大切な窓口を民間に明け渡すべきではないと同館長は熱く語っておられた。またPFIでの運営は市民の立場に立った施設建設は望めない。建物をつくる時は、時間をかけ、行政と住民が協働し、設計者を入れて話し合っていくのが重要。通り一遍の計画書では、よい図書館は建設できない。同館長の図書館運営に対する主張は、図書館は地域の文化の中心であり、民間委託となると派遣される社員も短期労働者となり、図書館が単なる貸本業になる恐れや、本来の図書館サービスが損なわれるとの考えに立っており、図書館運営は、専門性をもった司書による直営が適当であると語られていた。そして、司書がその職場で働き甲斐のある職場をつくることの大切さをおそわった。図書館はこういったものを読みたいという資料提供と知りたいと思うことの情報提供の役割があり、そのことを通じて、大切なことは人を育てることも含めていい街づくりに役立つ活動を図書館はしていきたい。図書館だけではできない、いい街にしようと思っている方々と協働で活動を行っていかねばならないと熱く語られていた。

【所 感】

いたるところに図書館利用者への思いやりがこめられた図書館施設である。来館者の視点からゆったりくつろぐ利用者の視点から図書館が作られている。館長自ら最前線の窓口立ち、市民目線の改革・改良をおこたらない姿勢に感心する。

今、図書館を取り巻く問題を理解した上で、図書館に働く全ての方々に図書館職員はこうあるべき、こう考えてほしいとの館長の思いを伺った。訪問する前に心配していた点、例えば同館の利用の4分の1以上が隣の豊橋市の住民であり、市の費用効果という面では行政当局の悩みの種であろうことが想像されていたのだが、一笑されてしまった。来館される方が誰であれ、その図書館を必要とされる方に最高のサービスを提供していくのが図書館員の姿であると。館長は昭島市立図書館、日野市立図書館勤務以来から変わらないとの信念を伺うにつれ、行政の枠を気にしすぎの自身の小ささを思い知った。図書館に働いて図書館員の素晴らしさを感じていけないことはつまらないじゃないですかとの館長の話に忘れかけていたものを思い出した。また同時に勇気をいただいた。





【視察報告 5】 鳥取県立図書館

視 察 日 時	平成21年10月28日(水) 午後1時～午後3時まで
視 察 先	視察場所：鳥取県立図書館・県庁内図書室 住 所：〒680-0017 鳥取県鳥取市尚徳町101 最 寄 駅：JR鳥取駅 対 応 者：小 林 隆 志 氏（鳥取県立図書館支援協力課課長）
視 察 者	佐 野 真奈美（吹田市立中央図書館） 山 田 詩 織（岸和田市立図書館）

【視察目的】

「知の地域づくり」を県の重点事業の一つに掲げ、図書館事業に力を入れている鳥取県。県庁内に図書室を設けて行政支援サービスに乗り出すなど、多様で質の高いサービスを実践している。直営での図書館運営のポイントや課題、人材育成について学ぶ。

【視察内容及び質問事項】

- ① 直営による図書館運営のあり方について
- ② 県行政における図書館の位置づけについて（総合計画や予算配分など）
- ③ 図書館計画の策定プロセスと職員全体の共有化について
- ④ 県庁内図書室の行政支援サービスについて
- ⑤ 研修や業務分担における人材育成の考え方と計画について
- ⑥ 市民参画と協働の取組み、他機関との連携について

【視察結果】

- ① 鳥取県は、これまでの図書館運営の実績から直営による運営がベストであると判断をしている。それは、県民および行政に対して、図書館をどのように見せるかを重視し、直営ならではの強みを生かした他部署や他機関とのスムーズな連携から、多彩でレベルの高いサービスを展開しており、県知事が議会答弁で、「指定管理を導入する必要は感じない」と明言するほどに、その成果を評価されているからである。
- ② 平成2年以前は、県内にごくわずかな図書館しかなかったため、図書館でどんな機能があるのか、どんな資料があるのかもわからない県民が多く、その層にどんなアプローチができるのか、というのが一番の課題。今は図書館の機能と司書の力を知ってもらうための努力をしている段階である。図書館が根付いていなかったからこそ、図書館が充実したら市民生活がどうなるのかという視点でいろんなアイデアが浮かぶ。図書館によって市民生活に変化が生まれれば、それは地域（県）の変化にも繋がるわけであり、このことから県行政においても図書館は、地域ボトムアップの一手段であるという認識になるとのことである。

このように県全体、県民全体の課題を視野にいれ、鳥取が元気になるために図書館がどれだけ貢献できるのかを使命として、図書館サービスに取り組んだ成果や実績への評価が、県



全体の予算が減る中で1億円の資料費の確保に繋がっているといえる。

鳥取県は現場主義に徹し、ひとつひとつの事業を見て判断していくという手法を取っており、長期的な総合計画はあえて立てていない。また、機構改革後、県庁内の様々な課が横並びの機構となっている。財政課とも同列で、予算要求も直接行うことができ、実績に見合った予算配分を導き出せるといった、機構上の特徴も図書館の位置づけの高さに繋がっている。

- ③ 図書館計画の策定にあたっては、大串夏身氏を外部委員として迎え、課長級以上で検討委員会を立ち上げた。県立図書館は市町村立図書館の範となる立場にあり、図書館イメージを変え、図書館を知ってもらう旗振り役であるという姿勢で計画をたて、敢えて県立が実験場として直接サービスをすることで、その失敗も成功も含めて市町村立の糧となればよいと考えた。結果としてビジネス支援サービスや闘病記文庫など、県立をモデルとして市町村に広まっている事業がある。



仕事に役立つパンフレット・チラシ／新刊図書コーナー



医療・健康情報コーナー／闘病記文庫

- ④ 図書館計画をなぜ策定したかという、当時の館長が県立図書館の役割を明文化する必要があると強く感じていたから。歴代館長は行政職出身の館長であるが、前々館長、前館長、現館長は、持っているネットワークを最大限に生かし、新しいサービスを作ってきている。いい環境の時にどれだけ明確な指針を示しておけるかが大事で、リアクションで動いては遅い。『鳥取県立図書館の目指す図書館像』、『「鳥取県立図書館の目指す図書館像」アクションプラン』、と続けて策定したのもこのためである。

計画に盛り込み、職員全体で共有する意識としては、図書館は何のためにあるのかということ。人の生活、地域を豊かにするためにある。

知の蓄積された情報提供機関である図書館が提供する情報は、本である必要はないし、図書館員が図書館のやれることをせばめて、やらない理由、できない理由を探してはいけない。

他部署にチラシや新聞記事を持ち込み声かけをするといった営業の意識を持てるよう、図書館職員への働きかけを積み重ねている。



入口横：法律関係のパスファインダーを配布



このような経過をお聞きし、図書館政策を明文化することの重要性を感じた。何を指してどのようなサービスをするのか、県立図書館の役割は何なのかを、図書館職員にも行政にも県民にも明らかにすることが、図書館を活性化し、図書館の味方を増やすことに繋がっている良い実践例と言える。

- ⑤ 県庁内図書室は県立図書館のレファレンスカウンターという位置づけとなっている。県立図書館と共通の利用券を使用し、貸出は職員の個人カードで、返却は借りた館でのみ、との規定である。これは便利使いだけの貸出返却カウンターを設置したのではないという姿勢のためである。

県庁内各部署とは庁内LANで繋がっており、調査などに利用したいと考えた時直接来られることが最大のメリットである。幹部オススメ本の棚や、広報課との連携の棚など、“県の押し”がその場で手に取れる工夫がなされている。レファレンスの1/3が文献取り寄せで、速戦的直接的支援となっている。県庁内図書室としても独自の予算があるが、出張時などに持ち運びやすい新書を中心に購入し、その他に必要な資料は県立図書館から一時的移管を行うことで、常備するようにしている。



県庁内図書室：県の課題が一目でわかる特設棚



議会入口：職員の皆様へ 新着図書のご紹介

県庁内図書室から議会図書室に団体貸出を行い、連携をはかっている。議員のレファレンスに応じて資料収集や貸出を行うことで、政策の動きが掴めたり、議員からの図書館に対する発言が引き出せたりといった成果を生んでいる。

鳥取県立の行政職員や議員への行政支援サービスは、これまでの実績や成果により、知事部局や議会において“鳥取の資料費1億はステータス”と言われるまでとなっており、図書館が役に立つ機関であることを、サービスを通じてアピールしている。

- ⑥ 人材育成については、鳥取県は経済や情報の中心地である東京から離れているという弱みを持つがゆえに、こちらから出向くのではなく、必要ならば鳥取に講師を呼び、研修の場を数多く設け、参加できる絶対数を増やすことで、県全体のレベルを上げていくという考え方をしている。これまでの問題解決型でなく、課題提案型、そこからもう一段階進んだ雇用創出型の人材育成を目指しており、県内機関に属していれば受講はすべて無料とするなど、図書館の枠を超えてその門戸を広げている。

ビジネス支援における業務分担では、一カウンターのみに分担させず、組織的横断的にア



プローチしたことが成功の大きな要因となっている。郷土資料収集等の業務に携わる学芸員（研究者レベル）の職員を採用したり、図書館活用推進員（緊急雇用推進員）として司書資格は問わないが営業職経験のある人材を採用したりといった、目指す姿のために柔軟な人材確保を行っている。

⑦ 市民参画とは図書館とは何かがわかっている人

たちとの協働だとすると、鳥取ではまだその域に達しておらず、図書館と利用者との醸成があってからであると考える。



他機関との連携では、県のさまざまな現場で起こっている悩み、問題を解決する糸口となることを意図して、図書館員が図書館資料活用のノウハウを伝授する講座を実施している。対象は、自治体職員、高等学校職員、起業家、商工会議所など。こうした講座を開催する過程での連携のほか、県立厚生病院図書室運営において、県立図書館、地元市立図書館、大学図書館が繋がり協力しあっている。

こうした連携が生まれる背景には、鳥取県の機構が全て横並びであること、他機関と手を結びやすい直営運営であること、などが挙げられよう。円滑な連携を行うために物流に力を入れており、全て県負担で県内（域）を正月以外毎日運行している。巡回車および宅配も活用することで、公共図書館、高等学校、大学、関連機関に翌日に資料が届くシステムを構築しており、県の規模が小さいことを、メリットとして生かしている。

【所 感】

図書館は何のためにあるのか。人の生活、地域を豊かにするために図書館は存在するという考えのもと、これまでの枠に捉われない事業を企画実現し、その実績と成果から図書館認知と新たな実践を生んでいる鳥取県。

トップダウンではなく現場から、人と地域のボトムアップをはかるその姿に、郷土愛とバイタリティを感じた。議会や行政への積極的な働きかけは、規模と内容を変えたとしてもすぐに取り入れるべきであるとその必要性を痛感したし、慣習に捉われない柔軟な発想は他部署他業種の人たちとの交流を取り入れたりするなどして、生んでいかないといけないと実感した。

今こそ、図書館は持っている財産（人、資料、繋がり）の徹底的な分析、見直しを行い、設置されている地域とそこに住む人たちに対して何ができるのか、何をするのかの明確なビジョンを持って計画を練り、一丸となって取り組んでゆかなければならないと感じた。



〈視察報告 6〉 日進市立図書館

視 察 日 時	平成21年10月23日(金) 午後4時～午後6時まで
視 察 先	視察場所：日進市立図書館 住 所：愛知県日進市蟹甲町中島3番地 最 寄 駅：名鉄豊田線日進駅 対 応 者：土 本 潤 氏（日進市立図書館館長）
視 察 者	江 口 寛（箕面市立中央図書館） 尾 谷 成 子（富田林市立中央図書館） 八 幡 敏 朗（柏原市立国分図書館） 北 風 泰 子（豊中市立蛭池図書館）

【視察目的】

日進市立図書館はカウンター業務の委託による運営であり、情報供給手段として、一般企業との連携によるアフィリエイトサービスやナクソス・ミュージックライブラリーを先進的に取り入れ、ICタグや自動貸出機の導入による効率的な運営を図られており、一部委託による図書館運営のあり方について、本研究会の参考にする。アフィリエイトサービスやナクソス・ミュージックライブラリーなどの情報提供サービスの実践について、その経緯や効果等

【視察内容及び質問事項】

- ① 委託導入の経緯と課題、又直営と委託の業務分担について
- ② 2008年10月オープンした図書館として、ICタグや自動貸出機を含め、最新の図書館の設備を視察する
- ③ アフィリエイトサービスやナクソス・ミュージックライブラリーなどの情報提供サービスの実践について、その経緯や効果等
- ④ 市民参画と協働の取り組みについて

【視察結果】

平成20年10月開館した新館、図書館スペースを取り囲むように、ワークショップゾーン、会議室、学習室等が設けられている。同館の開館した背景に名古屋市のベッドタウンとしての急激な人口増加があり、同市は平成6年に市となったことから中央図書館構想がはじまった。図書館は市民どうしの出会いの場として、また地域の文化を創造する場として、また図書館本来の知識や情報をえる場として建設された。建築の段階から住民の意見を聞いて図書館基本計画を作成、建物は図書館を中心にそれを取り巻くように文化施設が配置されるよう設計されている。地域の生活施設として暮らしの中の図書館をモットーに作られ光彩や空調等、随所に様々な工夫がなされている。

正面から入館すると左手に社会福祉法人が運営する喫茶店が目につく。その前方はワークショップゾーン、開放的空間をつくっている。フリースペースでコーヒーを飲みながら新聞や



雑誌を閲覧できる、訪問時に同コーナーで飲食をされている利用者をたくさん見かけた。また、内部と外部の間にゆとりと快適さを感じさせるテラスや中庭も組み入れた設計となっている。平日夜8時までの開館時間についてお聞きしたが、会社や学校帰りの利用を考えると8時まで開館するのは市民サービスとして当然のサービスとの考えで実施している。



- ① 新図書館を計画するとき、指定管理者制度 内部と外部の空間のゆとりを感じさせる1Fテラスの導入について検討する中で賛否両論があり議会でも導入の慎重論があり、まずは業務委託からということになった。住民も参加する検討委員会で運営方法の検討をし、平成19年度の図書館協議会で新図書館運営方針を検討し現在の形の導入となった。窓口業務（貸出・返却）・配架は委託業者のTRC（図書館流通センター）職員、レファレンス・選書・子どもへのサービスについては市職員が行っている。



貸出・返却カウンター

- ② 図書館に入るとすぐ左手にICタグを導入した自動貸出機が3台あるが、これを導入することで貸出・返却の混雑を緩和している。自動貸出機の利用は、年間貸出冊数の53%と高い数値となっている。特に館内の図書館の貸出カウンターが工夫されていて、直線のカウンターを設けず、3つのスペースに分かれ職員が立って貸出返却を行っていた。これは、窓口業務を一部委託した図書館の工夫で貸出返却カウンター

は委託職員、レファレンスカウンターは市職員の切り分けを明確にしている。最近の銀行でも変わってきているように、なんでも貸出のところではないのではなく、貸出だけの人は貸出カウンターで済ませるといった方法をとることができるようにもするためである。

- ③ アフィリエイトサービスについては、実施している事業者が少なく特定の事業者になるため現在は休止し検証している。ナクソス・ミュージックライブラリーはインターネットでの音楽配信で46万曲が自宅で鑑賞できるサービス。公立図書館では6館目の導入となる先進的なサービスを導入している。



自動貸出機

- ④ 住民との参画協働については、新図書館建設計画の検討委員会で公募住民も参加していることや、設計ができた段階でのプレゼンテーションでの関わりがあった。



【所 感】

新図書館の基本計画を策定するときから、公募住民参加で意見を聞くなどし、図書館業務について運営方法の検討をされた結果、窓口委託を導入している。

夜間8時までの開館や住民の増加による（現在も増えつつある）貸出増への対応などを考えると市職員だけの対応は難しく、考えられた一部委託なのではないだろうか。最初の計画から建設まで10年以上が経過したため、たとえばIT講習室は計画の頃は必要であったが、現在のように家庭にパソコンが普及したら利用は思ったほどにない。また会議室も他の市の施設ができたため利用は少ないとのことで基本的に図書館以外の部分が多すぎたとのことであるが、計画からの時の経過を考えると、施設の建設は本当に難しいと感じる。また、図書館本来の市民と協働参画による図書館運営については、新図書館計画策定以降確認できなかった。自動貸出機の利用も多く最新の機器を導入し、また、貸出・返却とレファレンスカウンターを分け効率的に図書館運営をしていくことを考えている図書館だと感じた。

**〈視察報告 7〉 千代田区立千代田図書館**

視 察 日 時	平成21年10月15日(木) 午後2時30分～午後5時30分
視 察 先	視察場所：千代田区立千代田図書館 住 所：千代田区九段南1-2-1 千代田区役所9・10F 最 寄 駅：東京メトロ東西線、都営新宿線「九段下」駅下車 対 応 者：新 谷 迪 子 氏（館長）
視 察 者	藤 原 祥 男（八尾市立山本図書館） 金 博 明（高槻市天神山図書館） 川 端 幸 雄（枚方市立中央図書館） 青 木 正 照（門真市総合政策部行財政改革推進課） 尾 崎 安 啓（寝屋川市立中央図書館）

【視察目的】

千代田図書館は平成19年5月にリニューアルオープンする際に、それまでの一部業務委託から指定管理者制度による運営形態を導入した。千代田図書館の指定管理者は、3会社によるコンソーシアムを形成し、従来の公立図書館にはなかったサービス（コンシェルジュによる地域情報の紹介や図書館内のガイドツアーの実施、Web上での電子図書の貸出・返却、貸出型から滞在型の図書館利用の促進など）を行い、それらのサービスを積極的にマスコミを通じて情報発信することで、全国的に注目を集めることとなった。今回の視察では、千代田図書館が指定管理者制度を導入してどのように変わったのか、そのサービス状況と運営形態、今後の方向性などについて、館長に直接お話を伺うことで指定管理者制度による利点、課題を明確にし、本研究に役立てることを目的とした。

【視察内容及び質問事項】

- ① 複数企業から構成される指定管理者による図書館経営の長所・短所について
- ② ビジネス街にある図書館としての経営戦略について
- ③ 住民参画や利用者との協働について
- ④ 職員の育成について（求められる能力とは）
- ⑤ 企業としての収益性について

【視察結果】**(1) 千代田区の概況**

千代田区は東京23区のほぼ中心に位置し、区全体の15%を皇居の緑地が占め、それ以外の部分に日本の首都機能と日本を代表する大企業が集中するオフィス街が大部分を占め、純粋な住宅地は限られている。そのため、夜間人口が約4万人に対し、昼間人口は約100万人という特徴を持っている。また、神田、神保町における出版業界に関連する企業や古書店が多数あり出版文化の街でもある。



(2) 千代田図書館の特徴

千代田図書館の歴史は古く、明治20年「大日本教育会附属書籍館」として始まり、その後明治40年東京市に委託され「東京市立神田簡易図書館」として開館、昭和30年九段下に新館完成、「千代田図書館」として開館、平成19年区4月より指定管理者による運営開始し、区役所移転に伴い、九段第3合同庁舎9、10階にリニューアルオープンした。

リニューアルオープンに伴い、これまでの公立図書館にはなかったサービスを展開し、全国的に注目を集めている。その多くが全国初となるもので、外部情報資源も含めて案内する図書館コンシェルジュサービス、書店・古書店との連携事業「としょかんのこしょてん」、新しい検索システム「新書マップ+連想検索」（なお、新書マップについては平成20年3月で終了）、子ども預かりサービス、出版社と連携した展示・イベント、開館時間内に閲覧室で行うセミナー、インターネット上で電子図書の貸出・返却を行うWeb図書館サービスなどである。また、学校図書館、保育園等へ司書を派遣し、学校図書館運営の改善や児童への図書館サービスを行う学校支援、ビジネスパーソンに特化した資料やデータベースの整備、セカンドオフィス空間を提供するビジネス支援、ほぼ全席でパソコン利用が可能になるなどの利用環境の改善や、開館時間を夕方7時から夜10時に延長することにより、従来の公共図書館では利用が難しかったビジネスパーソンの利用が急増するなど、利用者層が多様化している。

(3) 千代田区立図書館の指定管理者制度について

千代田区立図書館における指定管理者の公募に際しては、「基本方針」（① 図書館資料の貸し借り偏重でない図書館 ② 図書資料を使って社会に情報を発信する図書館 ③ 都心に位置する滞在型の図書館 ④ 公共図書館のあり方について意識変革を行う図書館）と、「千代田区立図書館整備基本計画」「千代田区立図書館業務等に関する業務要求水準書」が作成され、それにそって一番提案内容のよかった「ヴィアックス・SPSグループ」が指名された。

この「ヴィアックス・SPSグループ」の特徴は ①「ヴィアックス」（司書、サービス、奉仕部門、選定、総務）②「サントリーパブリシティサービス（SPS）」（サントリーの子会社で、広報、学校支援、千代田区読書推進センターを持つ）③「シェアードビジョン」（コンサルタント会社で企画とシステムと館長を出している）の3社によるコンソーシアムを形成した運営形態をとっているところにある。

(4) 3社により構成された指定管理者による図書館経営の長所・短所について

図書館業務を切り分け、それぞれの業務を得意とする企業が共同事業体をつくることによって、単体の図書館委託業者よりもさらに専門的な事業を展開できるというメリットがある一方で、業務を縦割りにした結果、図書館運営における各社のサービス内容の独自性が際立つ形になっている。特にSPSによる「図書館コンシェルジュ」のサービスはかなり独自性の強いサービスで、図書館でありながら図書館資料によらない情報提供サービスが主体となっている。そのため、例えば千代田区に関する本についての問い合わせは「図書館のメインカウンター」へ、千代田区に関する街角情報については「コンシェルジュブース」へというかたちで利用者にとっては、使い分けが必要であったり、コンシェルジュによる「図書館



ガイドツアー」では、千代田図書館のコンセプトや施設案内はしてもらえるが、一般的な図書館利用案内はツアー内容には含まれていないといった形で、ひとことで「千代田図書館」といってもサービスが切り分けられている印象を受けた。また、会社間で図書館運営をしていくにあたっての共通意識が持ちにくいという弊害がどうしてもあり、それを是正する方策として、月1回「3者会」と「幹部会」を開き、1か月間の館務の報告・連絡・相談を行っているとのことであった。

(5) 運営経費

指定管理は、区立図書館全館（本館、地区館1、分館2の全4館）で、指定期間は5年間。指定管理料（委託料）は、実績評価や毎年のサービス内容に応じて年度毎に決定する形をとっており、初年度（平成19年度）3億6千万円、平成20年度3億9千6百万円で、直営（一部業務委託）の時（平成18年度）の図書館費1億1千2百万円の約3.5倍の経費がかかっている。

なお、3社間の予算配分については、各社が何人のスタッフを出しているか（プロデューサーを何人抱えるのか、チーフを何人抱えるのか）というものが基準となっているとのことだった。

(6) 運営評価について

指定管理者の運営内容と実績に対する評価については、① 区による定常的評価、② 指定管理者による自主的評価、③ パフォーマンス指標目標値の達成度、④ 外部有識者等からなる千代田区図書館評議会による評価、の4つの観点から総合的に判断することになっている。

なお、平成20年度の評価内容は

① 区による定常的評価

「フロア・カウンターにおける接客態度の観察結果」

「図書館評価のための職員インタビュー」

② 指定管理者による自主的評価

内部環境調査（来館者アンケート）

来館者1 to 1 インタビュー

会部環境調査（出版・古書店関係者アンケート）（古本まつりアンケート）

③ パフォーマンス指標目標値達成度

④ 千代田区図書館評議会 評議結果

「レファレンスサービスの質的評価」

「蔵書構築」

(7) 人材育成と図書館長の役割の重要性

人材育成については、新千代田図書館の現在3代目の館長である、元横浜市立図書館サービス課長の新谷迪子氏が次のように語っている。「現在の職員の多くが、1回は委託された図書館で「カウンターだけ」「仕分けだけ」という仕事ばかりをしていた。それによって、例えば「なぜこの本が千代田に必要なのかという理由を考えてみようよ」と言っても考えら



れない。今一番ほしい資質は、自分で考え、自分の言葉でしゃべれること。「ちびくろサンボの問題」や「船橋西図書館の問題」などについて日本図書館協会が何と言っているか、浦安が何と言っているかではなく、千代田がどう考えるかということを検討しようという無数の各個人のプロセスを豊富化することに力注ぐことが私の役目だと思っている。」というように、委託によく見られる「業務の切り分け」による弊害をなくし、図書館をトータルで考えられる人材の育成に力を入れるとともに、「そのさらに奥の部分で図書館とはどれだけ本のことを知っているかが基本中の基本。そのため「毎日、複数の新聞の出版広告を読みなさい」「日曜の書評欄も複数必ず愚直に読むことを1年続けなさい。必ず力がつくと言っている。また、町に出たら本に触る、本の表紙、手触り、中に挿絵はあったのかなかったのか、何かほかの本と差別できる特徴はあったのかなかったのか、ということを目で見ることを繰り返しながら本を知ることをやろうとしている。」というように、図書館の基本的機能である資料提供を行う上での基礎となる知識の向上に力を入れている。こうして「貸出に耐える蔵書」を構築するため、新谷館長のリーダーシップの下で、現在3カ年計画で蔵書の構築が進められている。これらはすべて、公立図書館がこれまで長年築き上げた図書館経営の基本であり、人の育て方であると言えよう。とかく民間が行うような特定業務だけに限定したテクニカルな能力向上を目指す人材育成のやり方では、図書館サービスをトータルな視点で見ることができないといえよう。

【所 感】

視察を終えて、千代田区の事例は、指定管理者制度を導入したことによって新規サービスの展開ができたというよりも、前任の柳館長による「図書館資料の貸し借り偏重でない図書館」をつくるという強い独自のコンセプトに千代田区が賛同した結果であると言える。指定管理者制度は、それを実現する方法のひとつであり、これが指定管理者制度ではなく直営であっても、現在に近い形で新規サービスが展開できていたのではないかと考える。なぜなら、予算面においても、直営時の約3.5倍もの税金が投入され、多くの専門職スタッフ（直営時の2.25倍の45名）を雇用し、それらの新規サービスをPRするために、多様な広告媒体を使って1,600万円もの広報費かけるという恵まれた条件の上に成り立っているからである。

千代田区における指定管理者制度による運営形態については、3社によるコンソーシアムを形成したことにより、それぞれの会社の専門分野を生かしたサービスが提供されているというメリットがある一方で、業務を切り分けたことにより各会社のスタッフ間における情報共有と共通認識を持つことの難しさがあることもわかった。さらに企業としての収益性は？との問いに、「人件費しかない。いかに人件費を抑えて利益を出すか」との回答があったことは、無料の原則から収益性のない図書館経営の企業体としての限界を感じる結果となった。また、民間企業の収益部分が本当に住民のために必要なのか？収益部分を必要としない直営での継続性のある安定した図書館経営の方が有効であるとあらためて感じた。

ただ、千代田図書館の「地域の特性」を意識した新規サービスの展開は、これからの公立図書館にとって大変重要な視点として意識する必要があると感じた。特に地域産業との連携を図ることにより、広い意味でビジネス支援や地域経済の活性化へとつながり、結果住民の就労支援へとつながる可能性を秘めていると考える。

また、図書館における事業評価の手法においても千代田区の「4つの観点からの評価」は大



変効果的な手法であると考え。現在、直営の図書館でこれほどシビアに評価している自治体はないのではないだろうか。民営だから厳しくチェックするのではなく、公営も同じように評価して初めて、官と民の経営を公平に比較でき、本当の意味で住民にとって必要とされる図書館になりうると感じた。



〈視察報告 8〉 稲城市立中央図書館

視 察 日 時	平成21年10月16日(金) 午後1時15分～午後16時30分まで
視 察 先	視察場所：稲城市立中央図書館 住 所：東京都稲城市向陽台6-18(城山公園内) 最 寄 駅：南武線南多摩駅 対 応 者：木 村 泰 平 氏(中央図書館庶務整理係長)
視 察 者	藤 原 祥 男(八尾市立山本図書館) 川 端 幸 雄(枚方市立中央図書館) 金 博 明(高槻市立天神山図書館) 青 木 正 照(門真市総合政策部行財政改革推進課)

【視察目的】

稲城市は平成18年7月に設計・建設・維持管理業務をPFI事業で行っており、ICタグ、棚アンテナシステム、自動貸出機等のIT化・機械化が進んでいる。PFI事業により運営されている図書館の視察を目的とする。

【視察内容及び質問事項】

- ① PFI事業の運営形態について(市が行っている事業と運営事業者が行っている事業)
- ② 選書について
- ③ PFI事業者の雇用形態、人材育成、事業評価や事業の見直しなどはどうなっているのか、行政側の担当書として考えている課題など
- ④ ICタグ・自動貸出機・棚アンテナなどのシステム、自動書庫などの視察

【視察結果】

稲城市立中央図書館の特色

稲城市は周囲4キロの小さな町で、徒歩圏内(1キロぐらい)に図書館が設置されている町。中央図書館も、貸出数が多く、また、駐車場も完備しているが常時満車状態である。この中央図書館は、体験学習館との複合施設で、公園内にある施設として建設省から補助金(1億円)をもらって作った施設で、体験館は直営施設、図書館はPFI形式で運営している。(駐車場の改善については、PFI事業の課題の一つで20年契約のため大幅な変更ができなく、駐車場を増設などがすぐにできない。)

1 PFI事業の運営形態について

PFI事業者は熊谷組、NTTファシリティーズおよび地域の書店の3社の複合企業体(稲城図書館サービス)である。事業の総経費は40億円(建設費も含む。ただし追加の図書館資料費は含まない)。行政と事業者は40億円を20年契約している(ただし補助金の関係で建設費の12億円は支払済み)。

運営主体のNTTグループは、最新のIT機器を提供できるのが強みで、ICタグ、棚アンテ



ナ、24時間対応できる予約専用の貸出ロッカー、自動書庫などが導入されている。

稲城図書館は、いつでも利用できる図書館として市民にアピールしている（年間開館日数345日）。直営ではこうはいかない。蔵書点検期間も短縮している。また、滞在型の図書館として喫茶室を設け、図書館の本を持ち込んで、お茶を飲みながら、ゆっくりと資料を利用することもできる。

PFI事業については、稲城市が要求水準（年間開館日数何日以上とか）を出して、その要求水準を満たし、より高い水準を提供している会社を入札で選んだ。平成18年7月開館、市職員5名とPFI事業者のスタッフ30名が対応している。PFI事業者は、カウンター・サービス員。稲城市の他の図書館は各分館に正職員1名、非常勤1名。今度できる新しい施設（アイプラザ…図書館もある複合施設）もPFIで事業を行う（ここは中央図書館事業者とは別会社が運営。ただし母体はNTTデータ）。

20年契約で、経費は固定しているが、物価変動で若干変動する場合もある。また、貸出冊数が増えると必要経費がアップするシステムになっている（貸出数が増えると対応する職員を増員しなければならないから。50万冊をこえて10万冊ごとに5%アップ。昨年度（平成20年度）は20%アップ）。

逆に、要求水準を満たさなければ減額する。たとえばカウンターに5名以上のかたが並ぶという状態が続くと契約金が減額。

市職員はカウンター業務を一切しない。言い換えればカウンター業務など契約している事以外のすべての業務を行う。

2 選書について

中央館と分館が連携して行っている。資料費については40億円には入っていない。

3 PFI事業体の雇用形態、人材育成、事業評価や事業の見直しなどはどうなっているのか、行政側の担当書として考えている課題など。

事業者は事業者で独自に研修プログラムを用意。三多摩地区の図書館研究会にも参加している。研修に参加するのは正式職員（12、3名いる）。アルバイトや非常勤スタッフは対象外。人材育成で問題なのはスタッフの定着。やめる人が多く、入れ替わりのサイクルが早いのではないかと思っている。シフトの問題か（土日、休日出勤、夜間勤務など）、賃金の問題かわからない。モニタリングでこの件を課題にしているが…。

予定していた事業以外の取り組みが入ってくると対応できない。たとえば、7市広域連携（沿線7市で資料の貸出返却が可能）の取り組みをした時、契約になかったことだったので、しばらくは市職員が別カウンターを作ってそこで対応した。いまは、予想したほどは利用件数が多くなく、契約の運用ということで対応してもらっている。ただ、契約に、貸し出す数のアップで契約金が増額されるようになっているので、貸出数が増えることは事業者でもやっていくと思われる。20年契約の見直しについては、お金を伴うことは難しい。それがPFIの課題だと思う。市民協働については、市民ボランティアとして書架整理していただいている。1日2、3人のボランティアに書架整理をしていただいている。



4 ICタグ・自動貸出機・棚アンテナなどのシステム、自動書庫などの視察。

質疑応答の後、館内を見学した。見学したのは、ICタグと棚アンテナシステム、喫茶コーナー、自動貸出機、24時間対応予約箱、自動書庫システムである。



自動書庫



自動書庫入口



自動貸出機



24時間対応予約箱



棚アンテナシステム



喫茶室

【所 感】

この図書館はある意味最先端の技術・機器が導入されているが、それを可能にしているのが人件費の削減であると思った。スタッフに司書・図書館員としての能力は求められておらず、配架や書庫入れ、選書という本についての知識を最も必要とする業務もしていないというのは、図書館員という喜びや誇りも持つことができないだろう。

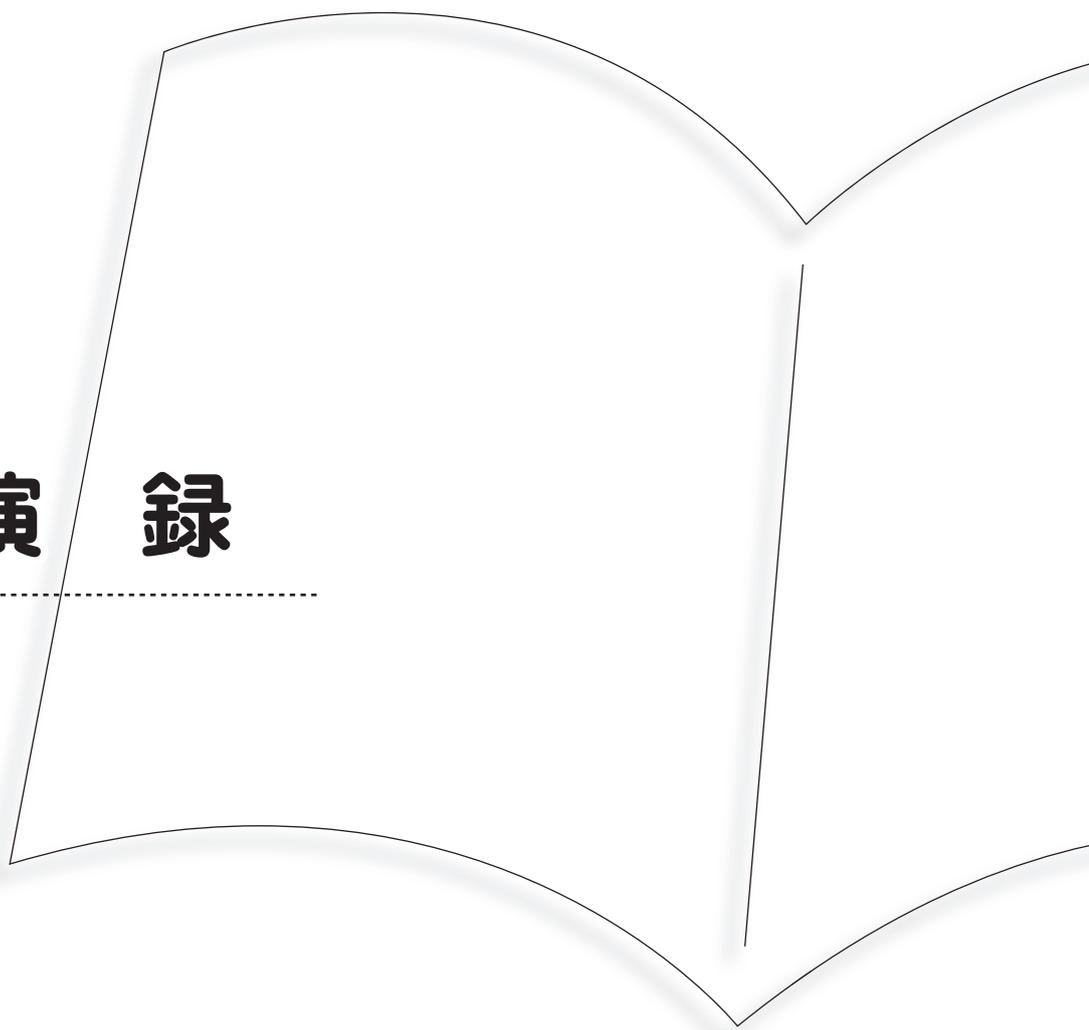
ただ最新機器が十分活用されているかという問題については、わずかな視察だけではわからなかった。自動貸出機は便利で効果があると思ったが、それ以外の棚アンテナや自動書庫、24時間対応予約箱の有効性は疑問が残った。

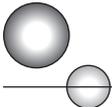
24時間対応予約箱はあまり利用がないそうで今後も改良が必要だと思った。また、自動書庫システムであるが、確かに職員が書庫入れする手間が省け、その手間を貸出返却などの利用者向けサービスに充てることができるが、広大なスペースが必要で、思ったより蔵書が少なく、今後いろいろな問題が出てきそう。たとえば、廃棄や大幅なシステムの変更（高槻では6、7年でシステムが変わっている）があれば作業が大変であろうし、スタッフは本についての知識があまり深くないのだろうな、などと思った。一度、書庫入れされた本は目に入る機会がリクエストされるまで全く日の目を見ることができないので、スタッフもどの本があるかは、コンピュータで検索しないとわからないと思う。木村さんも言っていたようにスタッフの定着が悪いということであればなおさらである。

この図書館を見学して感じたことは、いろいろな最新のシステムを導入しているが、結果が出るのはもうしばらくかかりそうだと感じた。極端に言えば、関係企業の実験場みたいなものであるな、という感じである。20年後の契約更新時期に、図書館のことを知っている市職員が存在しているのか、そういう人材を育てようとしているのか、不安に思った。

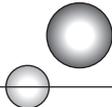


講演録





講演録



【平成21年6月4日(木) 開催】

「図書館づくりはまちづくり ～図書館のもつ公共性とは～」

講師：帝塚山大学大学院法政策研究科 教授 中 川 幾 郎 氏

「大阪府内の公立図書館の現状と課題」

講師：大阪府立中央図書館 司書部長 前 田 章 夫 氏

【平成21年7月9日(木) 開催】

「公立図書館の課題と今後の戦略」

講師：社団法人日本図書館協会 理事 常世田 良 氏

「大阪狭山市立図書館における取り組みについて」

講師：大阪狭山市立図書館 館長 小 林 一 浩 氏

【平成21年7月27日(月) 開催】

「公共空間としての図書館の役割」

講師：東京学芸大学 教授 山 口 源治郎 氏

「熊取町立熊取図書館における取り組みについて」

講師：熊取町立熊取図書館 副館長 藤 井 亜希子 氏



「図書館づくりはまちづくり ～図書館のもつ公共性とは～」

帝塚山大学大学院法政策研究科 教授
中川 幾郎氏



はじめに

ただ今ご紹介いただきました中川と申します。もっとも、私は図書館学の専門家ではなく、司書の世界を本当に深く知っている同業の仲間でもありません。立場から言いますと、公共政策学や地方分権、あるいは文化政策の方から切り込んでいますので、ちょっと感覚が違うと思われるかもしれませんが、むしろ広い社会からするとそういう見方もあるのだと理解してくださればいいと思います。ですから、テーマは「図書館と経営」ということになると思います。

私は、図書館づくりはまちづくりそのものなのだと前から言ってきたのですが、なかなかこの言葉を理解してもらえなくて、なぜ図書館がまちづくりなのかとおっしゃる方が多かったのです。というのは、これまでのまちづくりの定義が私の定義と違うのです。従来、都市工学や土木・建設、あるいは都市計画論の先生方が中心になっておられた70年代、80年代のまちづくりの本は、学芸書院や彰国社などから出されているという、理工系の先生方が主導してこられた、ハードを中心としたまちづくりでした。その中で、私の師匠に当たる、法政大学をもうご退職なさった田村明先生は、岩波新書に『まちづくりの発想』『まちづくりの実践』『まちづくりと景観』という三冊本を書いて、まちづくりとは仕組みづくりであり、人づくりなのだとおっしゃっています。随分前からそういうまちづくりの定義をきちんとおっしゃっていたわけです。

私はずっとその路線で、1990年代当時から、社会の資源はヒューマンウエア、ソフトウェア、ハードウエアという3層にわたるものであり、この3層にわたる資源の開発や蓄積の順番を間違えるととんでもないことになると言ってきました。特にその「とんでもないことになる」のトップが、ものを作ってから仕組みを考えることで、ものと仕組みをこしらえてから人が施設にやってこいという逆転した話が多すぎました。高度経済成長のときには、これである程度土木・建設関係の投資が乗数効果を発揮し、世間ももてはやし、議会もこれを承認するという良い意味での循環があったので受け入れられていましたが、今やこれは破綻しました。要するに、人間が不在であったことが、一貫した欠陥だったと僕は思っています。

最近になって、こういう私の言いぶりも内外の研究者によって裏付けられ、結果的に正しかったと証明されました。その第1番目は、宇沢弘文という東大の先生が、技術、知識、ルール、マナー、倫理、道徳までも含めた社会のソフトウェアを社会的共通資本（social overhead capital）と再定義され、広く承認されたことです。これはほんの10年ほど前のことです。4～5年前には、ついに社会的関係資本という概念を導入して、ロバート・パットナムという社会学者が、組織、集団、人材も実は基礎的資本なのだというを言い



だしました。そんなことはもう15年前に私は言っているのですが、人づくり、仕組みづくり、ものづくりという順番を間違えたまちづくりをして成功したところはないと言っているわけです。

そう考えて図書館は一体何を分担するのかというと、当然、ハードづくりを分担しているわけではありません。大型の図書館が千里中央にできたら乗降客が増えて周りの商店街がもうかるなどということを期待してもらっては困るわけで、本当は、そこを通じてより活力のある、しかも主体的・能動的な市民層が増えていく。あるいは、そこを通じて町の運営の仕組みやルールやマナーが再生産され、開発され、増殖していく。そのことによって町がじわっと変わっていくということが実は図書館のパワーではないかと思っており、そういうことがようやく豊中の図書館でも理解され始めたのが、今から7～8年前かと思います。当時の館長さんと相語らい、何とかして伝統ある豊中の図書館システムを使って町の活性化を考えられないかと、何回も勉強会を行いました。

そうこうしているうちに、3～4年前に指定管理者制度が降ってわいたようにはやりだしました。そして、私が豊中市図書館協議会の委員長をした年次だったと思うのですが、急に行財政改革の担当から「行革の立場から言うと指定管理者に任せた方がいいと思っているけれども、協議会としてはどういうご意見か、伺わせていただきたい」というボールが投げられたのです。約1年かけてこれについて議論をし、結論として、指定管理者制度にはなじまないという答申を返しました。これは、図書館には指定管理者は合わないという全国初の答申だったと聞いています。

そのおかげなのか、あちこちから問い合わせが殺到したとも聞きますが、話は非常に簡単なのです。指定管理者制度というのは、そもそも民間への事務事業委託ではなく、権限委任を伴うものです。市長の代わりにその仕事をする団体ということですから、単に一部の事務作業を部分的に代行するというものではありません。つまり、民法で言う委任・受任の関係になり、委託・受託ではないのです。必然的にそこには指揮・命令関係も生じますし、非常に大きな行政処分の権限も握りますから、単なる民間委託ではないのですが、そのことがあまり理解されていませんでした。

それから、図書館というのは、どちらかというと研究・教育・啓発等の機能も持った組織込みの施設であって、駐輪場、駐車場、温泉旅館、国民宿舎などのような定型的な反復サービス供給施設ではありません。地域特性も市民特性も踏まえたところに立脚するインスティテュート（人的組織込みで機能を発揮する施設）です。地方自治法で言う公の施設は、このようなインスティテュート型の施設も駐輪場や駐車場のような単純反復サービス供給型の施設も十把一からげにしており、その中で指定管理者制度が適用され得るわけですから、指定管理者制度導入をする前にインスティテュートなのか単なるファシリティなのかということ峻別する必要があるのですが、この辺の議論もあまりされてきませんでした。これを初めて議論したのが私たちではなかったかと思います。

さらに、その理屈の中にあっただのは、その土地固有の立地条件、開発使命、あるいは投資使命を持ったインスティテュートは、単に行政主導型で政策を立案・実行するものであってはならないということです。当然、ユーザーとしての市民、タックスペイヤーとしての市民、経営参画する能動的な市民など、さまざまな市民の参画と協働の下に、その施設の立地している固有条件を踏まえた政策が作り上げられ、それが決定・実行されるというシステム



が成り立たなければならないのではないか。そのプロセスを抜きにして、いきなり「指定管理者、どうぞ」という話はあまりにも乱暴ではないかというのが答えだったわけです。

この辺は結構精密な議論をしていたにもかかわらず、世間からは「豊中市図書館協議会、民営化に反対」などと言われましたが、単に民営化に反対したわけではありません。政策形成は民営化できないでしょうと言ったのです。ラベル張りや、タグをばんばんくっつけていくとか、本当に単純な処理作業の部分をパーツにばらせば民営化は可能でしょうが、蔵書の選定や、読書連合会と協働でやるような市民協働型の事業の企画、さらにはアウトリーチとも言うべき、動く図書館の機能的な配置などが民営化できますかということです。そういう思想が出てくる背景には、実は文化政策が軽視され、軽く扱われてきたことがあると思いついたわけです。

1. 自治体文化政策の基本的な視点

そもそも行財政改革ということが十数年来ずっといわれていますが、その流れの中でいつでも最初にやり玉に挙がるのが文化分野です。文化ホール、芸術事業、さらには図書館、公民館、生涯学習センターなどのたぐいは、暇と金の余っている人間が主として使っているわけで、痛くもかゆくもない政策分野であるという思い込みが、悲しいことに市民だけではなく為政者に当たる議員や首長の中にもこびりついて離れないという気がしてなりません。

その背景には、図書館・公民館も含む現場から、市民の人権は言うに及ばず、市民層開発の非常に重要な生命とも言うべき拠点なのだという説得や主張がなかったことも、片一方のミスとしてあると思います。言い換えると、伝統的な職場であるがために安心して切っていて、何のためにこれをやっているのかということをお問わなかった。とにかく意味があるに違いない、どんどん蔵書数が増え貸出数が増えていくことは結果的には世の中の役に立っているはずなのだという、ある種の信仰のようなものもあったのではないかと。そうではなく、「誰のために」、「何のために」、「何を」ということを常に問う練習をする必要があったという反省をしたわけです。その反省の下に、だからこそ、指定管理者制度を拒否したからこそ、自己評価システムをまず作ることでアイデンティティをはっきりさせようという運動を起こし、図書館協議会のメンバーと図書館職員の館長以下、係長や一般職員まで含めて選抜チームを作り、その事業評価システムを内部で完成させようと努力し、八分方完成させ、今なお進化発展型になっていると聞いております。

この評価システムの話は、最後の方で申し上げるニュー・パブリック・マネジメントの思想の反省、あるいは批判の上に成り立っています。このように、一体誰のために、何のためにということをおあまり考えずにいると、暇とお金が余っているから文化政策をやっているのだ、その中に図書館、公民館、生涯学習、文化ホールがあるのだということで軽視され、常に切り捨てられる危険性を持った構図は打破できません。そうではなくて、その都市が生き残っていくために、もっとエゴイスティックな言い方をすると「隣の町とは違うぞ。大阪府の中でも群を抜いてわが町は優れているんだ」というぐらいに差別化・選別化するためにも、文化政策は都市文化政策として必要であるということが、一つ厳然たる事実としてあるのです。

よく言う都市イメージや都市格などというのは、よく考えれば図書館や公民館などが支え



てきた文化政策のレベルに連動していますし、学校における子どもたちの総合的な学力なども、それにやや近い相関関係があることはもう分かってきています。つまり、学校教育の活力にも一定の促進剤になっているということです。

さらに、より定着性が高く、地域社会へ参画もし、市民社会の特定課題に対して横につながって助け合おうという気持ちを持つ能動性の高い活力ある市民層の比率を高め、その人たち相互のコミュニケーション・チャンネルを増やすことにもなる。そういう意味で、市民文化を活性化させるというもう一つの柱を持っているわけで、そのような面からも図書館政策は大変大事なのだと思うのです。

1-1. 「文化的に生きる権利」－文化活動の三つの側面に注目

さて、ここでもう一つの市民文化政策の理念的柱と私がいつも言っているのは、憲法第13条です。幸福追求権に基づく市民・国民の文化的に生きる権利というものが国際的に承認されており、わが国では憲法第13条がそれを受けて立っているというのが解釈学的に正しいと思います。憲法25条は水準を言っているだけで、幸福追求の原理というのは水準を言っているわけではないのです。

その憲法13条と対応する国際条約上の「一人一人の市民が文化的に生きる権利・人権を持っている」ということの根拠条文は、1948年の世界人権宣言の第26条です。ここで、文化的な生活に参加する権利ということがうたわれています。また、それを受けてA規約（社会権規約）・B規約（自由権規約）という形で実体化した国際人権規約のうちのA規約の第15条には、文化的な生活に参加する権利が実体化されています。

わが国はA・B規約ともに批准していますので、これに対応した国内法の整備が義務づけられていたはずですが、文化を人権と規定する文化法も一向に制定されずに来て、ようやく2001年に文化芸術振興基本法ができました。あのときは私たちも随分論争に参加しましたが、非常に残念なのは、第2条の規定が「生まれながらの権利であり」という自然権的記述に流れてしまったことです。これはまさしく朝日訴訟で言う、憲法第25条を根拠として訴え出ても、これは理念権記述だから実体的規定ではないということで却下されたのと同じになるわけです。つまり、実体的規定ではないので、こういうことをみんなで認め合いましょうというだけのことで、もしそれが侵されたとなったときに、国家を相手取って「回復せよ」などと言うものではないということです。

私は、あの法律を「柔な法律」と言ってかなり批判しました。なぜかというと、文化基本法として定め、その各論的な技法として個別の芸術振興法やスポーツ振興法ができていくのが正しかったのに、一緒くたに作ってしまったものだから、個別芸術振興法なのか文化に関する権利を定めた文化基本法なのか曖昧になってしまったからです。そういう不完全な法律でもないよりはましだと思いますが、その不完全さは、いまだに私たちの意識の中に「文化は人権である」という認識が定着しないという弱みになっています。

それから私たちは、文化的に生きる権利を実体化する上において、今後は地方公共団体がその責任をもっと分担して実現すべきではないかというキャンペーンに入りました。それを受けて、一番最初に文化は人権であるということをやりたい、なおかつ「支援はすれども干渉はしない」という芸術表現の自由にまで踏み込んだ都道府県条例が、静岡県文化振興条例として確立しました。市町村条例では、今言った「文化は人権である」ということ



を確認した条例が、北海道を中心として次々と生まれています。確か、士別市や苫小牧市などはそういう規定が入っています。

私も、この大阪府内では東大阪市の文化振興条例策定委員会の委員長等にさせてもらい、そここのところを書き込むかどうかの決断を迫られたのですが、議会を交えての議論をしたときに、大阪府内の実情はこれを本当に深く説得するところに来ているのだろうかという不安がありましたので、いましばらくは法律どおりの書き方でいいのではないかとということとどめました。

私の説ですが、文化的に生きる権利というのは具体的にどのような活動分野に及ぶのかというと、どのような人も「表現し、演技し、創造する」権利を有する。どのような人も「コミュニケーションし、外部と交流し、社会の発展とつながって生きる」権利を持っている。どのような人も、小学校・中学校以後も常に学習し、自分を変え、蓄積し、そして自己充実していく権利を持っている。私はこれを、「表現する権利」、「コミュニケーションする権利」、「学習する権利」と言っていて、結構支持されるようになってきました。

英語で言うと「performance」「communication」「stock（外部情報の内部蓄積）」ということで、PCS理論と一時言っていたのですが、表現しなければ人間は外部とコミュニケーションできません。外部とコミュニケーションしなければ、学習できません。学習して自分の内部に一定のスキルや知識を装備しなければ、新たな自己発展や創造もできません。それから、同じことを表現していたのでは、だんだん人間はマンネリになって腐っていきますので、常に変わらざるを得ない。それをしなければ、外部からの評価も入らない。つまり、アイデンティティを形成するためのプロセスをこのように権利分解しただけのことです。ですから、Aさんはこういう人で、こういうすてきな人だと認識してもらうためには、表現し、コミュニケーションしなければ駄目です。そして、外部からの情報を受発信して自分に対する外部の評価を理解し、改めるべきところは改め、自信を持つところは持つというようにして人間は個性を拡大成長させていくわけですが、実は、これは何も人間だけではありません。都市や国家も同じです。

例えば大阪なら大阪という都道府県単位の地域も、大阪としての発信をしなければいけない。大阪として外部世界と交流しなくてはいけない。外のお客さんにどんどん入ってもらわなければいけない。大阪の人間も外へ行かなければいけない。その中で学習していく。そして、「ここが大阪のまずいところだ」「ここが大阪の強みだ」と分かってきて、まずいところは穴を埋める、強いところは伸ばすというように努力する。こうして大阪アイデンティティが確立されてくる。同じことです。これは都市でも一緒です。そのようなコミュニケーション・サイクルを作っていくことが、人間にも必要です。

1-2. 文化の次元 -文化行政の三つの資源に着眼

文化政策は、このように人々を支援していくもので、その資源には、人的資源、制度的・技術的資源、設備資源の三つがあります。今申し上げたような活動を現実に展開できるかどうかを政策別あるいは施設別に反省してみようということで、表現する事業、コミュニケーションする事業、学習する事業に分けて、それぞれに対してお手伝いする、あるいは助ける人材、事業・制度、設備がどうあるか、全部チェックをかけてみました。横



列に表現、交流、学習、縦軸に人的資源、制度・技術的資源、設備的資源を取ったチェックシートを作ったのですが、そうすると、穴が開いているところがいっぱいあることが分かりました。

例えば文化ホールなどで言うと、プロを呼んで来て演じてもらい、それをみんなが鑑賞して学ぶというのが圧倒的に多いです。ところが、市民自身が自分たちで演技したいというときに、それを応援するような制度はあまりない。プロとアマがお互いに交流しながら学習したいというときに、ともに交流し合うようなスペースや学習スペースもないという文化ホールが圧倒的多数でした。つまり、学習だけの施設、表現だけの施設というように分解されていて、コミュニケーションする施設は本当に少ないということが分かってきたのです。

人的資源も、公費で抱え込んでいる役人だけではなく、市民にもボランティアやNPOのような人的資源があるのに、そここのところが把握できていない自治体が大半です。本当の意味での人的資源をリサーチし、把握し、活用するスキルを持っていないということです。

このように分析してみた結果、人材に関してはまだまだ開発余地があり、コミュニケーションに関しては各自治体ともに事業的に穴が開いているということが分かりました。

1-3. ひと・まち・役所—文化行政の三つの舞台と主体に留意

そして、政策的には、先ほどこちょっと触れましたが、文化政策は三つの政策分野に分かれます。一つ目が、本物の市民が登場し、本物の市民が生き生きと生きていけるような市民文化政策。二つ目が、都市が衰退しながら縮小していくのを食い止め、なおかつ創造都市型の再成長路線に入ってくるような文化投資戦略（都市文化政策）。三つ目が行政・企業文化政策です。

企業も市民であり、もう一つ言えば、日本全国の都道府県・市町村の95%は行政が最大の産業という状態です。例えば、東京都における最大産業はどこかということ、東京都庁です。市役所より大きい企業がある町というのは、例えば愛知県の豊田市は豊田市役所よりトヨタ本社の方が大きく、奈良県の天理市は天理市役所よりも天理教本庁の方が大きいですが、ごくわずかです。

実は、その町の最大の産業や法人が文化の主導権を握っていますから大変責任が重く、そういうところにも文化政策の責任主体としての自覚を求めるとというのが企業文化論なのですが、95%の都道府県・市町村において役所が最大の組織体であるとするならば、役所自体が文化の担い手として、よりよき表現・よりよき行動をするという、企業の文化化と同じように行政の文化化に励んでもらわねばなりません。つまり、行政の文化的改革ということです。このように、市民文化政策、都市の文化政策、行政文化政策の三つに分かれると言っておりました。



2. 図書館づくりは「まちづくり」そのもの

2-1. ひとつづくり、「市民」開発の拠点として

その中で、図書館づくりはまちづくりそのものなのだということを再認識し始めたわけですが、図書館政策の1番目としては、ひとつづくりと市民開発の拠点、つまりそこから次々と市民が生まれていく図書館であってほしいということです。

もちろん、ただ本が読みたい、安らぎたい、本との出会いだけでいい、人と出会いたくないという人が来ても構わないと思うのですが、人間は、ただ勉強する、安らぐということだけではいつか飽き足りなくなります。そこで内容が充実したすてきな時間を過ごせば過ごすほど、似たような波長を持った人が周りにも気が付き、そうすると人と人がつながりたくなっていくというのが本来です。最初は、たこつぼ型の内にこもっている市民ばかりが集まっているように見えても、それらの市民と市民が横につながるような出会いの場を作り、市民同士のエネルギーを引き出してくるような政策を、図書館自身も持つべきだと思っています。

2-2. 仕組みづくりの拠点として

それから、仕組みづくりの拠点として、人と人、集団と集団が出会う場となり、市民協働研究の拠点づくりをしていくべきではないか。最近、よく審議会などに公募市民がたくさん入ってきてくださるのですが、そういう市民の特徴として、孤立していることが多いのです。地域社会にも受け入れられない、家庭でももうひとつ面白くない、だから公募市民になって行政に貢献したいとおっしゃる方がいるのですが、大体五つぐらいのパターンに分かれます。

一つは、元大学教授、元高校教諭などの退職教育者。それから、元都道府県庁など役所に勤めていたという退職公務員。元大手企業の製造部長や営業部長など、いわゆるアッパーミドルクラス。商社の海外駐在支店経験もあるような、支店長クラスまで行かれた方。銀行の、調査役ぐらいまでいった、または支店長経験があるという方。これらのタイプの方が、2007年、団塊世代の大量退職の後にどっと公募市民として来てくださるケースが多いですが、これがはっきり言ってうまくマッチしないのです。

例えば行財政改革の公募委員として登場してこられることが多いのですが、「役人の数が多すぎる」、「給料が高すぎる」、「仕事をしていない」ということばかりを言うのです。「では、どうすればいいのですか」「どういうふうに給料を下げればいいのですか」「どういうふうに合理的に物差しを示すのですか」と聞くと「民間と比べたらいい」。「その民間というのは何を指しているのですか。町工場ですか、三井住友ぐらいの銀行クラスですか」と言ったら、何も物差しはない。結局は自分の会社なのです。

これは、私に言わせたらピント外れです。そんなもので行政経営が分かったとは言えません。行政経営というものは、企業が最大利潤を達成することを第一目標とする存在であるのと対極に、最大多数の最大幸福を実現すると教わったはずです。ここで言う最大多数の最大幸福という言葉は、経済的幸福ではなかったはずです。平和、安心、信頼、平等、正義、公平などの公益的価値で、それを担保するのが政府の仕事であるはずです。それを忘れて、金を使いすぎだ、仕事をしていないという経済論、コスト論と、いわゆるコスト



パフォーマンスで言うパフォーマンス論だけで苦しめられている現在の行政現場が、それに苦しむことなく反論するならば、アウトカムともいうべき、達成成果ともいうべき「このような市民をこれだけのパーセンテージ作りましたよ」「これだけ本の好きな子どもたちを生み出しましたよ」「これだけ学校教育に役に立つ、読書能力の高い市民層を生み出しましたよ」というようなことで説得すればいいと思うのです。そういうことを言えるような図書館になってほしいというのが今日の話の落ちです。

2-3. 施設づくり（施設の活用）

ですから、施設それぞれが、市全体共通の最低使命とその地域の条件に対応したローカルな使命を導き出し、このような図書館でありたいという夢をみんなで紡ぎださなければいけません。図書館で言えば、インターナショナルミッションはユネスコの図書館宣言、ナショナルミニマム（国家的最低基準）は図書館法、シビルミニマム（市における最低基準）は図書館条例でしょうが、その図書館がある地域によってローカルミッションが違はずだということまで導き出していけば、もっと面白い経営ができるという話に入ってしまったのです。これが、本当のところどうありたいのか、どんな図書館を作りたいのかということなのです。

ですから、ここで目標を設定し、その目標に近づいているかどうか、目標を達成し得る能力はあるのか、資源があるのかということをもう一回自己測定し直してみて、さらには外部の方々からの評価ももらう。これが先ほど言いました外部に向かって表現すること、外部と交流すること、外部の意見をもらって学習することにほかなりません。図書館も「表現し、交流し、学習せよ」ということにほかならないのです。それをきちんとしたサイクルに乗せたいがために自己評価システムを作ったのです。

これはまず自己測定ですから、次は外部評価ももらわないといけませんが、外部評価に関してはアンケートを採るなどお金がかかります。ですから、最低でも3年ごとに外部評価をもらうための予算をくださいということは行政と約束しています。それらが二つ相まって、その図書館が置かれている現状、外からの見られ方、あるいは自分たちの内部評価とのずれが測定できるわけです。

3. 図書館事業の意義と方向の改革

ここでもう一つ、図書館事業の意義の確認と方向の変革が大事です。多くの人は、図書館、公民館、生涯学習センターなどは金と暇が余った人が得する施設だと思い込んでいます。しかし、生涯学習ということが戦後の社会の中でいわれるようになった歴史と採択されてきた宣言文を見ると、いかに日本の生涯学習が世界の流れとずれてきたかということを確認できると思います。

国際成人教育会議の第1回が1949年にデンマークのエルノシアで行われたときには、わずか27カ国、21のNGOが集まった、総勢106人の会議でした。しかし、このとき既に優れた宣言文が出ています。戦後の人々の間に精神的な孤独感、無気力、あるいは無力感が横溢していた混乱期に、「異質な人々との共存を可能にする寛容の精神、世界市民としての共感の精神などを人々の間に回復することをわれわれは自覚する」と宣言したことからスタートします。



1960年、カナダのモントリオールの第2回大会では、47カ国、46のNGO、200人の参加でした。さらにアジア・アフリカ新興独立国の参加もあってやや増えていますが、ここでは「経済発展に欠かせない職業技術、識字教育を重視する」という傾向が確認され、「学校教育だけでは到底十分ではない」という認識がなされます。国の教育制度の中で、学校教育以外の教育が欠かすことができないということを指摘したわけです。この背景には、憲法上あるいは法律は小中学校教育の保障ということを多くの国が言っているけれども、実際には小中学校へも通えない子どもがいるという実態があります。それに目をふさいではいけない、建前と本音のずれをちゃんと押さえて、その穴を埋める形で生涯学習を戦略的に使わねばならないという意味で宣言されました。ですから、学校にも行けない子ども、労働力で使われている子ども、兵士として使われる子どもを無視することなく、学校教育以外で識字教育や職業技術教育をしなくてはならないということが中心議題だったのです。

第3回会議は1970年に東京で開催されますが、もう既に82カ国、37NGO、360人が参加しています。このときには、生涯教育における成人教育の役割が主題となります。つまり、生涯学習という大きな概念の中に成人教育という小さな概念が入っていたわけです。ところが、日本の生涯学習、あるいは生涯教育は、成人教育とイコールになってしまっています。どうもこの辺にずれがあるということがお分かりでしょう。この会議では、生涯教育はいわゆる基礎教育課程も含む学校教育の一連の流れの中でとらえられていたのですが、日本では生涯教育を学校教育とは別物として扱い始めます。ここでもう間違いが始まったのです。本来、ユネスコ型で言うならば、公共図書館が学校図書館や学校図書館司書と連携しながらネットワークをつないでいこうとするのが正しいのです。

もう一つ、この時点で言われた大事なことは、「低開発地域の住民や労働者、女性の参加は、実は成人教育の民主化のための基礎となる」という指摘です。言い換えると、図書館や公民館を利用できる人は相対的に恵まれた人ではないのか、お金と暇が余っていて自己実現のための主体的な行動を起こす力を持っている人が主力になっていないか。そこにばかりサービスするというのではなく、行きたくてもなかなか行けない人たち、図書館そのものの価値すら教えられていない人たち、時間、お金、体力などさまざまなものが欠乏している人たちのことを忘れてはいけないと言っているわけです。

そして、その中で警告も出しています。例えば、「成人教育の単なる量的拡大は、社会的不平等をむしろ増大させることになることに留意してほしい」。つまり、余暇社会対応、生きがい対策型で、年金も時間も豊かにある健康な中高年者のための事業ばかり増やして選挙の票稼ぎしていると、結果的に社会の不平等を拡大することになるとユネスコは警告しているのです。こういうことにもう少し留意するべきではないのかと私は思います。

3-1. 要求課題と必要課題を精査する

富める者はますます富み、貧しい者はますます貧しくなるというようなことに手を貸していいわけがありません。そういう意味で、図書館も政策的に二つのニーズに対応していく必要があります。二つのニーズとは、顕在的需要と潜在的な需要です。これは社会教育の世界で言う、要求課題と必要課題を峻別せよということです。

要求課題とは、いわゆるダイヤモンド、市場に顕在化している要求です。必要課題とは、世間で言うニーズです。認識されていないけれども欠乏していることに対してサーチャイ



トを当てて供給しなければなりません。ですから、「たくさんの方がご来場いただきました。ものすごい人気がありました」というようなことを年報に書いて喜んでいる公民館を時々見かけますが、年がら年中ベストセラー作家やテレビで人気を博している論者を呼んできたなら、いくらでも満員になります。このような論理に墮落していないかということです。

地域の実態に応じたプログラムを開発し、単に人数を合わせたり参加人数の多さを競っているようでは、そこから生まれてくるのはポピュリズム（大衆迎合主義）です。もちろん、図書館や公民館は大衆の要望に応える役割も負っていますから、それを否定するものではありません。誰も来ないような図書館、誰も来ないような公民館になったら負けです。ずるい言い方をすれば、人気を博するようすてきな図書館や公民館を作っていくながら、なおかつそこに来ることができない人たちを射程にとらえ、これは障害のあるお子さんたちのための事業、これはポルトガル語系の在住外国人のための事業、これは体がちょっと不自由な身体障害者のための事業、これは知的障害のある人たちのための事業というように、さまざまな細やかな政策の箱がないといけません。こういう政策を広げていこうと思ったら、ものすごくたくさんやる必要があるはずですよ。

こういうことをニュー・パブリック・マネジメントは言わないのです。、残念ながらこの流れが一時ものすごく喧伝されたので、私も批判を加えたことがあります。それは、NIRA（総合研究開発機構）から発表されたNIRA型政策評価試案のレポートに対してです。そこには、文化ホールと図書館が挙がっていて、図書館における総コストは、人件費、図書購入費、建物・施設の光熱費および減価償却費、パフォーマンスは総貸出冊数とされていたのです。ここも既に危ないと思うのですが、次にアウトカムは何か。企業の場合は資本回転率や利益率で出せますが、行政の場合は達成した公益的な社会的変化をいいます。ところが、このレポートでは総貸出冊数を人口で割ったものがアウトカムだと言っているのです。皆さん、納得されますでしょうか。これはアウトプットを人口で微分しただけで、質的变化を見ているわけではないので、アウトカムにはなりません。

文化ホールも同じように、人件費、事業経費、施設の減価償却費、光熱費が総コストで、アウトプットは年間の事業に対する入場人員、アウトカムは、といたらまた人口で割るのです。こんな簡単なことで図書館や文化ホールが評価されているのでしょうか。これがニュー・パブリック・マネジメントだというのなら、ニュー・パブリック・マネジメントの失敗をきちんと学習していないと思わざるを得ません。

このような理屈が正しいとするならば、図書館は漫画、劇画、ビデオ、CDのたぐいをたくさん置いておけばよいのです。中高年に対しては、芥川賞、直木賞、江戸川乱歩賞、文芸賞を取った本ばかりを100冊、1,000冊単位でそろえておいて、申し込めば10日待ちなどということにならずにすぐ手元に行くようにしておけば、市民は大喜びです。皆さんが年に1回ぐらいしか読まないような難しい本や、ほんの一部の人しか見ない割に占める容積が大きい郷土誌や点字本は置かなければいいということになりませんか。まして、例えばタガログ語しか理解できないフィリピン系のお子さんのための絵本など、めったに貸し出しはないでしょう。でも、在住者はいるといった場合、そんなごくわずかな人間のために高い金を出してやる必要はない、放っておけということになっていったら、どうなるでしょうか。文化ホールも同じです。集客力のある、人気のあるポップスばかりをやればよい



いことになります。例えば、八尾のプリズムホールで収益を上げようとするなら、年がら年中、天童よしみや中村美津子、八代亜紀、夏川りみ、杉良太郎をやればめちゃくちゃアウトカムが上がることになりませんか。これが、日本の最先端に立っている研究者たちがニュー・パブリック・マネジメントと言いながら図書館や文化ホールに対して提案している評価システムの現状だったのです。現場がこれに対して反論しなければ、こういうニュー・パブリック・マネジメントに対する誤解・曲解に基づくさらにポピュリズムの暴力の中で踏みにじられないかという危険を感じ、図書館自身も関わらなければいけない、「自己評価システムを作ろう。外部評価ももらおう」と言ってみなんと手を携えたわけです。

その結果、それまであまり深く考えることなく繰り返されてきた年報も、全部変えていきました。評価につながるデータを日常業務の中から拾い上げることが一番お金のかからない内部評価の完成につながるのであって、結果的に評価につながらないようなデータは要りません。日常の業務日誌の中で、その数字を拾っていけばおのずとアウトカムデータにつながってくるものをいっぱい発見した一方で、年報の中に、苦しんでこんなものを出しても意味がないという数字も発見したので、このずれをきちんと整理して、要らないものは切ろう、要るものを取り直そうということで、年報を切り替えました。これには市内の子ども読書連合会の方々、図書館長の協力も得て、変えていったという経過があります。

アウトカムというのは、ある価値観に基づく有益な社会的変化ですから、企業の価値観と行政の価値観とは違って当たり前です。それから、図書館利用者のカテゴリによっても、有効性は変えていかなければいけません。例えば、全在住外国人のうち何パーセントの外国人がこの図書館を利用しているかというのはアウトカムになります。でも、圧倒的少数派の外国人も圧倒的多数派の中高年の人たちも全部含めての来館者数、貸出冊数といったら、少数者は全部消されてしまうことになります。ですから、政策評価の箱を分けなければいけないのです。もちろんグロストータルとしての総貸出冊数および貸出密度も大事な数字ですからそれは評価しますが、それだけでは危ないという話です。

そういう意味で、図書館評価から随分私たちは学んだわけですが、それに併せて要求課題と必要課題を峻別するということが非常に認識されました。

3-2. 貸出事業、自主事業の意義

貸出事業も、「貸してあげます」という意識は捨てて、むしろ一緒に読む楽しさを共有しようというメッセージを送ろう、それから、いろいろなレファレンスや研究の相談があっても、「教えてあげます」ではなく、一緒に学ぶ楽しさを共有するというメッセージも発しようということを言い続けています。

4. 市民自治と図書館

4-1. 公共性と「協働」の問い直し

市民自治を活性化させることが、実は図書館の最先端の機能ではないかと言っております。繰り返しになりますが、図書館は「本物の市民」づくりの施設、市民づくり工場で



す。公民館は、市民と市民が会って相互に刺激し合う場所、あるいは発見する場所であり、図書館は、市民が会って協働研究ができるようなところまで、あるいは個人研究の応援をするところまで持っていこうということでもあります。もちろん安らぎの場であってもいいわけです。

ですから、要求課題にも応えることによって、たくさんの人に来てもらう。しかし、その流れを通じて、たくさんの人の中から能動性が高いとかさまざまなカテゴリーの中にある人を拾って行って、そういう人々が立ち上がるような、そういう市民になってもらおうというような場所があってもいいのではないかと。ここで、図書館政策は、NPO型の例えば子ども読書連合会なども含めて、読者側市民、租税負担者側市民、協働参画型市民が全部一緒に入ってやる協働と参画型での政策づくりをしていく上に成り立つ図書館でありたいということが確認されていきます。図書館協議会というのは、その中での協働で議論をする場であるということがほぼ承認されてきたわけですが、そうなりますと、協働という言葉がまた課題になってきました。参画と協働とは何だろうかという話です。

協働とは、英語でco-productionといひまして、インディアナ大学のヴィンセント・オストロム氏が言いだした言葉ですが、わが国ではそれよりも歴史が古く、黒田府政時代に大阪府文化問題懇話会というのがありまして、そのときに司馬遼太郎、宮本又次、梅樟忠夫、末次攝子らが出した答申の中に「府民と行政の協働」と、ちゃんと書いてあるのです。既にあったその言葉を、荒木昭次郎さんは拝借して使われているのです。その時代から日本にも協働の兆しはあったのです。その中身は、行政と市民、市民と市民、市民と企業、企業と行政、さまざまな主体がともに対等なパートナーとして協働生産しましょうということなのです。

協働を実践するためには、何が問題なのだろう、現状はどうなっているのだろう、何が課題なのだろう、どういう方向に進めたらいいのだろう、どんな手を打ったらいいのだろうという意思形成過程、政策形成過程の段階から、市民にかかわってもらおう。当事者にかかわってもらおう。決定のプロセスにも協働責任を持ってもらおう。もちろん実行の段階にもかかわってもらおう。反省する評価修正過程にもかかわってもらおう。つまり、① 政策形成、② 政策決定、③ 政策実行、④ 政策評価修正という四つのプロセス全部に回路が開かれていて、市民にかかわってもらえる状態が保障されていることが、実は協働を成り立たせるのです。

朝日新聞はこの四つのプロセスを2プロセスに分けて、政策形成から政策決定までのプロセスを「政策協働」、政策実行から政策評価修正のプロセスを「事業協働」と言っていました。こういう言い方もあるかと思いますが、私に言わせれば、参画なくして協働はあり得ません。ですから、政策形成や政策決定は行政に任せてください、事業実行の段階で市民に助けてくださいというのは、一部アライバイ下請け型市民参加と言っています。これは、都合のいいときばかりただの市民を使おうと思っている、そういうことで市民を使うものではないだろうと、市民の側からも胡散臭く思われています。ですから、子ども読書連合会などと協働型事業をやりましょうといった場合、当然、子ども読書連合会も図書館運営協議会に入ってもらわなければいけませんし、図書館政策全般に関して意見を言える回路が開かれないと「行政に使われている」という意識は抜けません。

ここに協働ということが大変スリリングな課題になって生まれてくるわけですが、その



理由は、市民も一筋縄ではない、善意の市民ばかりではないということです。市民にも3層あって、一つ目は、衛星都市によくある、ただ寝に帰るだけの市民、「寝民」です。土曜日、日曜日はゴルフが忙しい、会社の付き合いで忙しいと言って地域にはかかわらない、家庭にもかかわらないこのタイプは、寝に帰っているだけで意識が寝ているので、いくらメッセージを送ってもアクションを起こしても、投資効果は低いのです。

二つ目が、定住して20~25年たったという人に多いタイプです。八尾は非常に定着率が高く、大体20年以上という人が75%を占めています。こういう人たちは、町に関する愛着心はやや生まれてきているのですが、高度経済成長のときに移住してきて、そのときには保育所がない、学校の設備が悪い、定員が足りない、何から何まで後追いでしたので、行政に対するストレスも持っています。この人たちの特徴は、非常に声が大きく、批判精神がおう盛で、文句を言うということです。これを私はハビタット（居住民、居留民）といっています。

このタイプを本物の市民にさせること、定着性が高く、しかも地域協働経営に関しても責任を持つというタイプの市民を作っていくことが、行政のコストを下げ、パフォーマンスを上げるために絶対欠かすことのできない政策として浮上しています。そういう市民を作る一番しっかりとした組織は、企画でも、総務でも、保健でも、福祉でもなく、図書館、公民館、生涯学習センター、文化ホール、つまり、その町に住んでいる人間としてのプライドや喜びを一番供給してもらえるところです。

そのような市民の条件は、三つだけです。外形的には、もうこの町から逃げないと腹を決めていることですが、内面から見ますと、三つのものに対する愛に目覚めることです。自分の周りを取り巻いてくれた人間たちに対する愛情、近所の人たちに対する愛情。この町に流れてきた時間、未来に流れていく時間、歴史、将来に対する危機意識。そして、この町の景色が好きだ、あの町の公園の緑が好きだ、ここを流れている川の音が好きだという空間に対するいとおしみ。この「時間」、「空間」、「人間」という三つの「間」に対するいとおしみ、愛着、敬意を持ったときに人間は本物の市民になるというのが、名古屋大学の名誉教授でいらっしゃった遠藤安弘先生の定義でした。私は、これは名言だと思っています。

私が神戸市長との対談で、ついうっかりと「神戸から逃げない人しか市民と言わない」と言ったときに、市長はちょっと困った顔をしました。震災の後、神戸から逃げていった人がいっぱいいるのです。そういう人を市民とはいえないでしょう。逃げられない人はどうするかというと、それも市民です。逃げたくて逃げる力があるなら出ていけばいいわけです。

大和川を越えて大阪市内に進出し、淀川を超えて出世をし、さらに猪名川を越えて芦屋まで行ったら上がりというのが関西芸能人の出世コースらしいですが、行政は、今のこの町を大事に思えないような市民と、投資しながら手を結べるでしょうか。本物の市民を育成する、開発する、パーセンテージを増やすということに政策エネルギーを注いでいかなければ、ますます行政コストは上がっていきます。

役所は何をしてくれるのか、これをしてくれるのか、あれをしてくれるのか。域内で犯罪が多発したら、防犯灯をもっと付けろ。それでも治まらなかったら監視カメラを付ける。そんなものをいくら付けても、結局、そこのソフトである市民社会のルールが成り



立っていない限り駄目です。主人公である市民そのものが、その町に踏みとどまって良くしようという気持ちがない限り無理です。行政でもできない、むしろ市民でないとできないことが山のようにある。それにお互いが目覚めないと駄目で、そういう意味での市民の目覚めを期待したいと思っています。

4-2. コミュニティとアソシエーションの融合を目指して

市民社会にはコミュニティ型とアソシエーション型の二つがあり、自治会・町内会をベースとしたようなコミュニティ型の地域共同体は、近代的にリニューアルしなければならないし、高齢化のためにあと10年持ちこたえられないところまで追い込まれています。これをどのように再創造していくか、そのための文献、データ、知恵、知識、人材などを教えていくというときに、最もその先端的な機能を果たさなければならないのは図書館です。役所のまちづくり課や地域コミュニティ課に行っても、ノウハウをたくさん持っているわけではありません。図書館にこそ、こんな情報が集まっているのです。

もう一つ、アソシエーション型のNPOも非常に専門分化し、部分によってはニッチ化していく市民社会の深刻な課題に対して行政の資源を投入してももう間に合わなくなっています。例えば神戸市でも外国人問題が多発しているわけですが、外国人が問題なのではなく、その外国人が少数であることが問題なのです。在日の華僑の方々に関して、問題は全然ありません。神戸華僑総会は、神戸文化の発展に貢献する最大の団体です。

ところが、圧倒的少数の人がいるのです。例えばフィリピン系の女性たちが結構多いのですが、英語を理解できるのは大卒以上で、高卒ぐらいだとタガログ語しか話せません。そこで、救急ハンドブックをタガログ語で作ってあげたいという市民団体ができました。それに対してパートナーシップ活動助成金の委員会は、80万円要ると言われれば80万円、100%オーケーということで使っていただきましたが、後で委員として思ったのは、本来これは補助金でお渡しする事業ではないだろうということです。

相手は住民税も払っている住民です。その住民の権利として救急ハンドブックをもらうとするならば、なぜそれを「作ってあげる」などという言い方をしなければならないのか。本来は委託料でやるべきことではないのか。ところが、相手の数が少なすぎるものだから、市も手が回らなかった。こういうものはNPOやアソシエーション型の篤志型市民がカバーリングできるのですが、「私たちがしたいから補助金をください」ではなく、「行政がやらねばならないけれども能力がないから、すみません、助けてください」と言って委託料をお願いするべき仕事だったということを見つけたのです。

このように、市内に存在するコミュニティの衰退していく活力を食い止め、再生産に導くということと、潜在化している市民の持っている能力をどんどん引っ張り出して社会のために使っていくということのためにも、私たちはもっともっと市民社会の中に深く入っていかなければならないということに気付いたわけです。

5. 行財政改革の落とし穴を見抜く

ニュー・パブリック・マネジメントの目標は、成果主義、市場原理の導入、分権化、顧客満足志向です。成果主義というのは、実は生産量主義ではなくアウトカム主義で、その結果



世の中がどうより良く変わったのかということです。企業の場合は利益率の向上が成果ですが、行政の場合は、例えば警察行政で言えばどれだけ犯罪が減った、どれだけ交通事故が減ったというのがアウトカムです。それに対するアウトプットは、パトロール回数や延べキロ数がどれだけ増えた、お巡りさんの見回り回数がどれだけ増えたということであり、そのための経費がインプットです。

この辺のところを峻別すると、行政で言う成果というのは一筋縄ではないことに気が付きます。そして、対象、地域、分野によって、そのアウトカムの求められる箱がものすごく多様に広がっていくことに気が付くのですが、その議論をなさっていない行財政改革担当課が多すぎます。しかし、無理はありません。これを出すのは現場ですから、現場を分かっていない企画や行革担当に、本来のアウトカムの指標を出す能力を期待するのは無理なのです。

例えば、よく上山信一さんが言われるのですが、サニーベールという町では、信号機がゼロのときは交通事故で毎年10人死んでいた。そこで、信号機を10機設けた。その10機を買うお金がインプット、10機の信号機が設置されてちかちかしているのがアウトプット、今まで毎年10人死んでいたのが2人に減ったのがアウトカムです。この場合は、安全、人命という価値観に基づく社会的変化をアウトカムというわけです。

ですから、図書館のアウトカム指標もいっぱい出てくるはずですよ。そういうことをもっと勉強し、開発する必要がある、全国の自治体にあるのではないのでしょうか。ところが、全国の自治体は横の情報交換を全然しません。これが非常に困ったことなのですが、ニュー・パブリック・マネジメントの言っている成果主義は、企業の成果とは全く違うということです。

それから、二つ目の市場原理の導入は、PFIも、指定管理者も、市場化テストも失敗だらけです。ですから、何でもかんでも民営化していいというものではない。むしろこれは市場原理の導入ではなく、評価の客体化、科学化ということです。それが目標ならば分かりますが、市場原理を導入して、必ずしも正しい判定ができるわけではないのです。

早い話が、指定管理者制度で一番コストの安いところに任せてしまうようでは、とんでもないことが起こります。奈良県内のある村が、自分のところで経営している旅館を指定管理に出したら、受けた団体は、5年の契約だったのに1年で「やっぱり無理です」と言って脱走してしまったのです。その後に残ったのは全くの抜け殻です。それまで経営の任に当たっていた従業員も、いったん全部首を切られることを覚悟してしまったのですから、士気は完全に落ちています。もう一回直営に戻すと言っても、もう誰も戻ってきません。その結果、回転できなくなります。ですから、ものによっては何もかも失うことを覚悟で民営化するという事も考えなくてははいけません。

イギリスでも、ブリティッシュ・レールウェイが路線ごとに株式会社化して売ったら、路線と路線のジョイントが悪く、到着して次の特急を待っていたら、その特急はとうの昔に出発していたなどということがしょっちゅうです。怒っても、「そんなことはうちの会社の責任ではない。おまえが怒るべきはあっちの会社だから、降りてから言え」と全然取り合ってくれません。これがイギリスの民営化の実態です。日本の企業もマスコミも、民営化すればすごく良くなると思込んでいますが、ブリティッシュ・レールウェイは、コストダウンのためにレール保線要員を割愛し、2000年10月にレール破損事故が多発して一度に信用を失い、ついに破産しました。英国政府は、推定4兆円か5兆円の株券を紙くずにしてしまったのです。これは民営化の大失敗として知られていますが、日本ではそんな話は全然しません。



それから、ニュー・パブリック・マネジメントをやろうと思ったら、分権化して現場に権限を委ねなければいけないのです。予算編成、予算執行権限、執行責任の三つをセットとして渡すことを分権といいます。大阪弁で言えば、銭、力、責任です。これをセットで渡すことを分権といいますので、お金も渡さない、権限も渡さない、責任だけ取れという分権は、分権ではなく、ただのいじめです。これを貫徹すれば行き過ぎも起こって、オーストラリアやニュージーランドでは、課長・係長級の汚職が多発したという報告もあります。そういうマイナーな面もきちんと報告しなくてはなりません。

一番まずいのは、顧客満足志向という企業の論理を、市民満足や府民満足という言葉でオールマイティー指標として使っているということです。これは、実はおかしいのです。例えば図書館の場合は利用者アンケートを採りますが、利用者はユーザーです。ユーザーとしての市民の満足は、休館日をなくして24時間営業すれば最大化できます。しかし、そういう満足を指標に取って行政評価ができるのでしょうか。もう一方にいるタックスペイヤー市民の満足度を調べたら、無料にしろということになります。この矛盾するものを取りながら、満足、満足と言っているのは、実にいいかげんなのではないのでしょうか。

保育所も、利用者は「時間をもっと延長してほしい」「土日もやってほしい」「病後児保育もやってくれ」「いや、病中保育もやってくれ」と言います。そうすると、国や府の基準をオーバーするので独自基準での超過負担が増えていき、当然料金が高くなっていく。今度は、タックスペイヤー市民としては「もっと料金を下げろ」と言う。これが同一であるならば料金とサービスの間の議論はできますが、現実にはずれています。子どもを育て終わっている、あるいは子どもがいない人たちは、保育所の料金に一般財源を上乗せして支援することに関して、何ら議論に参加させてもらっていません。国民健康保険の加入者と一般サラリーマンの間でも、あるいは中心市街地活性化のために巨費を投資してもらっている市民とそういうことに全く関係のない一般住宅地の市民との間でも、こういう対立は起こります。こういうことをきちんとしないで市民満足などと言い得るのでしょうか。ここのところを精査していないということがあります。

わが国においては、この四つのいずれにおいても解釈間違いか失敗を犯しており、そのことを反省しなければいけないと思います。特にアウトカムの議論をもっとしなくてはなりません。図書館における公益的アウトカムというのは、もっとたくさんある。政策評価の箱はいっぱいある。総貸出冊数やレファレンスの総件数だけを重視している許りではいけない。そうではなくて対象別、課題別に、もっと科学的に断面を切らなくてはならないのです。

6. 図書館自己評価システムの意義と見方（本来の「政策評価」論から）

6-1. 理念（追求価値）→政策（基本目標）→計画（事業計画）→実行（運営・管理）

まず、図書館の基本的なミッションは何か。ミッションは一つだけではなく、対象者別のミッションもあれば地域別のローカルミッションもありますが、そういうミッションを明確にし、基本的な政策目標を明確化し、それに従って個別の事業のパラグラフを配列に付けてみる。今まで伝統的にやっている仕事も、実は何らかの目的のためにつながっていますので、無駄ではありません。一回つないでみて、それに沿って、最もコストが安く、しかも生産性の高い事業のやり方は何なのかということを実行体制の中で考えてみる。こ



れが、理念、政策、計画、実行という4段階モデルですが、本来、国際標準では、使命、目標、戦略、戦術、遂行、管理の6段階モデルです。

言い換えますと、機関委任事務型の、上から命令されて嫌々する仕事で自分たちが主役になれないという場合は、理念は国が考える、政策は都道府県ぐらいが考えればいい、うちは嫌々集中改革プランという計画を作らされている、実行のところも自分が作った計画ではないのに「このとおりにしろ」と強制されてつらいというのが現実ではないでしょうか。つまり、理念なくして政策もない、政策もないのに計画は作られる、妙に計画ができてしまったから仕方なくやらされるというのが市町村現場の機関委任事務の現場でしたが、図書館行政は機関委任事務ではありませんでした。現在、既に自治事務になっているはずですから、吹田なら吹田市民政府、吹田市民自治政府の図書館になるわけです。そういう自らの町の自治共和国を作るための武器だと考えていただきたいと思います。

6-2. 公共性、有効性、効率性、経済性

ここで芯にすべき価値軸は何かということ、理念の段階では政治がこれを支持するかという妥当性にすぎませんが、政策段階では効き目があったかという有効性（アウトカム）、計画段階では本当に生産力が一番高かったかという効率性を判定し、実行段階ではどれだけコストを下げられたかということを事後判定します。これを勘違いして、有効性の話もせず、社会的有益変化の議論もせず、それでよく自分たちの図書館のあるべき姿や目標とかの設定ができるものだという図書館が時々見受けられます。やっていることは「もっと働け」「もっとケチをせよ」です。これで本当にいい図書館になるのかと思いますので、有効性、あるいはアウトカム（ある価値軸に基づく有益な社会的変化）の発想を持っていただけたらと思います。

最後に、図書館というのは、まさしくその町のサステナブル・デベロップメント（持続可能な発展）のための最良の資源であり、武器だと私は思います。サステナブル・デベロップメントは環境問題でよく使われる言葉ですが、世代継承という意味でも使われます。サステインというのは皆で支えるという意味で、運動会の玉送りでみんなが玉を送っていくような状態を言います。デベロップメントはエンベロップメントの反対で、エンベロップされているもの（封印されているもの）を解くことを言います。外から無理やり破ってしまうことを他動詞的に開発といいます。それではパンドラの箱を開けて魍魎が飛び出す危険性があります。そうではなく、自分で自分の封印を破る、内発的発展のためにエネルギーを吹き出させていくことを発展と訳します。

ですから、デベロップメントも、自分で封印を破るのか、無理やり封印を破られるのかによって全く意味が変わるのですが、私は自然に市民のエネルギーでお互いに封を解き合い、新たなエネルギーがわき上がるような市民同士のつながりを築き上げられるような装置として、図書館があってほしいと思っています。



大阪府内の公立図書館の現状と課題

大阪府立中央図書館 司書部長
前田 章夫氏



はじめに

私は、府立図書館に入りまして35年になります。この間、図書館利用からもっとも遠い存在に置かれていた障害者への図書館サービスを中心に取り組んで来ました。そこに図書館サービスの基本があると考え、その視点から、大阪の、そして日本の公立図書館を見続けてきました。

本日用意しました資料は、大阪府内の公立図書館に関するデータを各図書館のホームページ（HP）などから入手したものです。これらの情報は日々更新されていますので、新しい情報は各自それぞれの図書館のHPから入手していただきたいと思います。

本日のテーマは、「大阪府内の公立図書館の現状と課題」ですが、これを次の4つに分けてお話ししていきたいと思います。

1つ目は、「数字からみる府内公立図書館の発展」として、大阪の公立図書館は1970年頃から大きく発展したのですが、これまでの発展経過と現状を数字の上から見ていきたいと思います。

2つ目は、「府内公立図書館の発展の契機とは」として、府内公立図書館の発展の契機となったもの、支えたものを確認しておきたいと思います。

3つ目は、「府内公立図書館をめぐる最近の動き、新たな取り組み」として、府内公立図書館における最近の動向や各図書館で行われている新たな取り組みを紹介したいと思います。

最後4つ目は、「府内公立図書館の発展に向けての課題」として、現在府内公立図書館が抱えている課題について整理し、その課題克服に向けての道筋を少し考えてみたいと思います。

1. 数字からみる府内公立図書館の発展

現在、大阪府内33市9町1村のうち、32市4町に約140の図書館が設置されており、未設置自治体は1市5町1村（守口市、能勢町、河南町、太子町、田尻町、岬町、千早赤阪村）となっています。

守口市については、生涯学習情報センター（ムーブ21）に専任の司書を配置して実質的な図書館活動を行っている図書フロアがありますが、図書館法や図書館条例に基づく図書館ではないため、府教育委員会では未設置に分類しています。太子町については現在公民館図書室を拡張する計画が進行してしまして、その中で図書館にしてはという動きもあるようです。



なお、下記の通り、現在24の市町で自動車文庫（BM）が運行されています。その中には未設置自治体の能勢町も含まれています。

〔参考〕 BM運行自治体

池田市、箕面市、豊中市、吹田市、茨木市、高槻市、枚方市、交野市、寝屋川市、大東市、大阪市、東大阪市、八尾市、柏原市、富田林市、河内長野市、堺市、和泉市、岸和田市、貝塚市、泉佐野市、泉南市、阪南市、（能勢町公民館図書室）

図書館数は、1970年段階では22館です。ただしこの年は資料により違いがありますので、1975年から比較することにしますが、1975年には32館だった図書館数が、2005年には140館と約4.3倍に伸びています。

この間、個人貸出冊数は610万冊から4,834万冊へと7.9倍に、資料費（決算額）は2.5億円から18億円へと7.1倍に伸びています。ただ資料費については、1995年の約24億円（1975年の9.5倍）をピークに低下しており、2008年度の当初予算では16.7億円とピーク時の70%を割っています。

専任職員数についても、1995年の1,168人をピークに減少しており、逆に非常勤職員あるいは委託業者の作業員が増加しています。非常勤職員や委託業者作業員の人数については、1995年以降しか統計がないので比較ができません。間違いなく増えています。おそらく2007-8年には両者の数字が入れ替わって、専任職員数が50%を割っているのではないかと推測しています。

司書有資格者についても、1995年の881人をピークに減少しています。また司書の率についても1988年（76.8%）をピークに、今では1980年のレベルまで低下しています。

このように1970年代と比較すると、数字の面では、各項目ともに確かに伸びているのですが、個人貸出冊数を除き、1995年頃をピークに明らかに落ちてきています。これは職員の労働密度が高くなっていることを示しています。これらの低下がどこまで続くのか、今の段階では予測できません。職員あるいは資料費という図書館サービスを支える基盤部分が揺らいでいますので、まだ底が見えない状態だと思えます。

そして、これら資料費の減少や専任職員（司書）の減少は、図書館サービスの質の低下を招いているのではないかと危惧しています。

表1 図書館数、職員数、貸出冊数、資料費の推移（出典：「日本の図書館」）

年度	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2007
図書館数(館)	22	32	52	79	95	117	131	140	139
専任職員数(人)	355	521	717	875	1,007	1,168	1,121	998	913
司書有資格者(人)	235	359	529	663	770	881	833	736	
非常勤・委託等(人)	—	—	—	—	—	305	476	847	
司書有資格者率(%)	66.2	68.9	73.8	75.8	76.5	75.4	74.3	73.7	75.9
専任職員率(%)	—	—	—	—	—	79.3	70.2	54.1	
個人貸出冊数(千冊)		6,108	12,941	20,874	22,649	34,203	43,612	48,342	51,729
資料費決算額(万円)	9,594	25,253	52,005	89,323	150,492	240,692	223,843	180,068	167,328

(08予算)



2. 府内公立図書館の発展の契機とは

府内の公立図書館は1970年以降大きく発展しましたが、そのきっかけ、あるいは力となったものを、(1) 図書館づくり住民運動、(2) システムとしての図書館網、(3) 府立図書館による協力支援業務、という3点に絞り紹介したいと思います。他にも要因はあるでしょうが、この3点は影響力として大きなものがあったと考えています。大阪府内の公立図書館を再構築する上でも、参考になるのではないかと思います。

2-1 住民による図書館づくり運動

1960年代末から、子どもたちへの読書環境の整備・充実を求める家庭文庫や地域文庫のお母さんたちによる全府的な運動がありました。その住民のエネルギーと、それに応えようとした府や市町村の働きが、大阪の公立図書館の発展に大きな影響をもたらしたことは間違いないと思います。ここで簡単にその流れを見ていくことにします。

大阪府立図書館の自動車文庫（BM）利用者で作る「大阪府自動車文庫友の会」の中で、子ども文庫を運営している人たちが集まって、1971年に「家庭文庫連絡会」が結成されました。府立図書館のBMは成人用の本を中心に扱っていたこともあり、子どもの本を増やして欲しいとの要求を上げたのです。さらに友の会の枠内での要求ではちががかないということで、1973年に松原市の雨の日文庫の中川徳子さんたちが中心となって「大阪府家庭文庫・地域文庫を育てる会」が結成されました。この団体は1976年には「大阪府子ども文庫連絡会（大子連）」として発展的解消をしました。

この「育てる会」と「大子連」の今日に至るまでの活動は、大阪府内の公立図書館発展の大きな力となってきました。特に、府（教育委員会）に対する要求活動の中からは、1970年「図書館建設事業費補助金」、1973年「自動車文庫設置促進費補助事業」、さらに1977年以降は「家庭（地域）文庫活動費補助金」といった制度を発足させています。この文庫への活動費補助金の交付にあたっては、市町村がそれと同額の資料費を付けるという条件を付けていました。そのことも影響して、それまで図書館を作る気がなかった自治体、特に小規模自治体の中で図書館づくりの機運が高まり、司書の配置された図書館が整備されていきました。

そしてこの期間にもうひとつ図書館発展の大きな役割を果たしたものがあります。それは1974年に大阪府社会教育委員会議から出された『生涯教育の観点から見た社会教育施設のあり方—市町村立図書館の役割とその振興方策について（建議）』という報告書です。また「建議」の付属資料として『移動図書館の手引き』も出されました。この二つが出されたことにより、府や国からの図書館建設費補助金やBM設置補助金などをうまく活用しようという行政と住民の思いが合致し、大阪府内の図書館づくりが急速に進みました。松原市、富田林市、枚方市、八尾市など、1970年代に建設された大阪府内の図書館は、ほとんどその動きを受けて建設されたものといえます。

こうした図書館づくり運動自体は全国にあるのですが、その多くは「図書館を作ってほしい」という簡潔な要求であったのに対して、大阪の図書館づくり運動の大きな特徴は、「司書をきちんと配置した図書館をそれぞれの地域に作ってほしい」「市の真ん中に大きなものを作るのではなく、地域に役立つ図書館を作ってほしい」といった条件を付けたこ



とです。そして松原市、富田林市、枚方市、八尾市、羽曳野市、泉南市、箕面市など各地の文庫連絡会が横の連携を取りながら運動を展開しました。そして、そこに図書館員（司書）が専門職として積極的に関わってきました。そのことが今日の大阪の公立図書館の発展に繋がったと言うことができます。

2-2 システムとしての図書館網

大阪の図書館づくりは、自分の住んでいる近くに図書館が欲しいということが強い要求としてあがったこともあり、自治体によってシステムの組み方は異なるのですが、中央館、分館、分室、BM等による、1館ではないシステムとしての図書館が最初から指向されているという大きな特徴を持っていました。このことも大阪の図書館を大きくする力となっていたと思います。

現在、建物1館のみというのは12市町です。このうち5市はBMを運行していますので、実質的に建物1館のみというのは7市町です。その中には市域が小さくて複数作る必要のない自治体もありますので、実質的にはかなりの部分で図書館網という考え方が生かされたのではないかと思います。松原市、箕面市、羽曳野市のように面積が小さく、人口が比較的少なくても5館以上の施設が作られているのは、もちろん自治体も動いたのですが、その前に住民による働きかけが強くあり、それに対して自治体が真摯に応えようとしたことの結果ではないかと思っています。

なお、1970年に日本図書館協会が『市民の図書館』という本を出版しています。1970～80年代の図書館づくりのバイブルと言われている本ですが、そこでは、まずは①貸出、②児童サービス、③全域サービス、という3つの柱の充実に取り組むことが書かれました。この考え方も非常に大きな力になったと思います。幾つかの自治体では、市民と図書館員が一緒になって、『市民の図書館』の学習会を行いながら、自分たちがどんな図書館を作っていったらいいのかを話し合い、一緒に図書館づくりをしていきました。まさにこの図書館づくり住民運動というのは、市民による自治体改革という側面を、非常に強く持っていたのではないかと思います。

2-3 府立図書館による市町村図書館支援業務

大阪の公立図書館の発展の下支えのような役割を果たしたのが府立図書館の図書館協力・支援業務ではないかと思っています。特に1980年代以降、府立図書館による市町村図書館支援が本格的に動きだしたことが、市町村図書館間の連携を深めたり、府立図書館と市町村との関係を深めたりという意味で、大きな力になっていきました。

府立図書館からの貸出資料を搬送する物流システムとして、1983年に15市を対象に館長公用車を転用した「連絡車」による搬送（試行）が始まりました。またそれに合わせ、1984年には中之島図書館の中に担当セクションとして企画協力室が設置されました。数年の試行運行の後に本格実施する予定だったのですが、中央図書館建設計画の影響もあり実現せず、ようやく1996年の府立中央図書館の開館に伴い、企画協力課という担当課の設置と「図書館協力車」の配置を行い、未設置自治体を含む府内全市町村図書館（公民館図書室）への週一回の運行が始まりました。2008年からは、市町村図書館から要望の大きかった市町村図書館間の資料の搬送（試行）を開始しています。また同年から、大阪府立大学



図書館やドーンセンター図書室の資料の市町村図書館への貸出の仲介搬送も行っています。

府立から市町村への資料搬送は、2007年で6万2,500冊、2008年で6万3,800冊ほどです。2008年の後半から試行開始した市町村間搬送では5,200冊ほど運んでいます。

2007年のOLA調査によると、大阪府内市町村図書館の相互貸借冊数は11万2,200冊ほどあり、このうち府立図書館が6万2,500冊（56%）を貸出しています。ただ、図書館の数からいくと、本来はもっと市町村図書館間の横の連携がなければいけないと思っており、その部分の充実が今後の大きな課題だと思っています。

情報システムについては、もう皆さんよくご存知だと思いますので詳細は省きますが、横断検索システムが大きな力になっています。現在府内32の図書館・公民館図書室、近隣の県立図書館、国会図書館、大学図書館等の蔵書検索が一度にできるようになっています。

また市町村図書館では回答が困難なレファレンスについて、府立図書館がお手伝いする協力レファレンスも2007年度から従来のFaxに加えて、Webサービスも本格的に開始しています。開始した2007年度がWebとFaxあわせて189件、2008年度は163件と減少しています。こちらのPR不足もあるとは思いますが、市町村図書館自体のレファレンスサービスの普及度・充実度にも影響されているのではないかと思います。活用すればするほど、これが実績となって次のステップに上がることができるものですので、もっと積極的に活用していただきたいと思っています。

この外、OPLメーリングリスト（大阪府内の図書館間のメーリングリスト）の運用や府内図書館職員対象の研修や実習も実施していますが、これらについてはよくご存知だと思いますので、省略させていただきます。

3. 府内公立図書館をめぐる最近の動き、新たな取り組み

府内公立図書館では、厳しい環境の中でも様々な取り組みが進められています。最近の大阪の図書館動向も含めて、それを少し紹介したいと思います。

3-1 財政難の中での図書館

大阪府内の自治体も厳しい財政状態が続いています。図書館に関しても、人件費削減のための退職者の不補充や新規採用の抑制は当たり前のことになっていますし、資料費削減、BMの廃止、業務委託の拡大等々、次々と厳しいニュースが伝えられているというのが実情です。

指定管理者制度の導入については、大東市（西部・中央）、大阪狭山市、和泉市（南部リージョンセンター図書室）の3市4館で導入されています。退職者の不補充の傾向が続くと、今後さらに指定管理者制度導入の動きが強まるものと推測されます。

また大阪府では全国で初めて市場化テストにより委託の範囲が決められようとしています。その他、外部監査法人によるチェックの中で、現在の図書館サービスは類似他市と比較して、やり過ぎだからサービス水準を切り下げろという提案も出ている市もあります。さらには、経費削減のために図書館を統廃合するという話も幾つかの自治体から聞こえて



きています。

先日、日本図書館協会のメーリングリストにも紹介されていたのでご覧になった方もいらっしゃるかと思います。岡山市では市の行政に対する外部監査報告が出ています。その報告書の図書館部分だけで60ページほどあるので、私もまだ全部読み切れていないのですが、簡単に言ってしまうと、現在96人いる職員のうち46人は削減できる、その結果数億円の浮きが出るというでたらめな報告が出ています。同じような動きが大阪でもちらほら聞こえ始めていますし、外部監査が外部の声を聞くからいいのだという形で、安易に導入されている部分があるかもしれないと思っています。

岡山市の報告書につきましては、その中に外部監査をする側の考え方もよく現れていますので、自分の自治体で同じ事態になった時に、どう対応したらいいのか、その報告書と異なる視点からの対案を作るためには大いに役に立つのではないかと思います。

3-2 図書館サービスの改善や充実に向けての取り組み

(1) 開館日増、開館時間の延長など

サービスの改善や充実に向けた取り組みとして一番よく出てくるのは、開館日の増加や開館時間の延長です。大阪府立中央でも、祝日開館や開館しながらの蔵書点検の実施などで年間276日が299日開館へと増加しました。大阪市立中央でも週一回の休館日をなくしたりして、開館日が285日から323日へと大幅に増加しました。その他の図書館でも開館時間延長や祝日開館するところが増えていきます。しかしその多くは人員面での補填も十分にはないままに、行政トップからまず開けることを求められて進んでいるのが大半ですので、職員がどれだけ苦しんでいるかなどということは誰も考えてくれません。正直言って、極めてきつい状態になっています。

(2) 公立図書館間の相互利用制度

大阪においても公立図書館間の相互利用制度、すなわち自治体の枠を越えた利用者サービスの拡張がようやく動き出したと言えると思います。古くは1961年から大阪市と八尾市が行政協定に基づいて実施していますし、1983年4月からは、東大阪市・八尾市・柏原市の中河内3市の相互利用、2002年10月からは北河内6市（寝屋川市・交野市・四條畷市・大東市・門真市・守口市）の相互利用も開始されています。そして今年の4月からは大阪市隣接5市（門真、大東、東大阪、松原、堺）で相互利用制度が始まっています。この外、例えば熊取町のように、この4月から少し範囲が狭められたのですが、堺市から岬町までの泉州地域の住民で返却期限が守れる人であれば貸出登録ができるという、広域貸出の制度を持っている図書館もあります。この辺は見習っていくべきではないかと思えます。

(3) 大学図書館・専門図書館との相互協力・相互利用

大阪府内の公立図書館と大学図書館・専門図書館との相互協力・相互利用については、これまでは他県に比べてやや低調だったのですが、少しずつ前進を見せています。

HPで確認しただけですが、2007年2月から箕面市立と大阪外国語大学図書館（現在の大阪大学外国学図書館）、2007年4月から東大阪市立と大阪商業大学図書館、2008年



10月から熊取町立と大阪体育大学図書館で実施しています。また2007年4月から大阪府立と大阪府立大学学術情報センター図書館及び大阪府立男女共同参画・青少年センター（旧ドーンセンター）情報ライブラリーとの相互協力が開始され、これにより府立の協力車を活用して府内市町村図書館での両館資料の利用も可能となっています。

今、大学図書館や専門図書館も公立図書館以上に苦しんでいますので、協力関係を作ることによってお互いにサービスを向上させるという意味で、各図書館で積極的に取り組んで行く必要があるのではないかと思います。

(4) インターネット技術やデジタル情報の活用

インターネット技術やデジタル情報の活用という部分でも、様々な取り組みが始まっています。ただ個人的な印象では、全体としてあまりにも遅すぎる感じはします。商用データベースの提供にしても、大阪市が28種類導入しているのですが、これも人員削減の代替でこのデータベースが付けられたという話もあるくらい、職員の痛みを伴った導入になっています。また、全体的に新聞データベース系が中心で、商用データベースや学術データベースもいろいろあるのですが、そういうものが使えません。例えば韓国では、地方の町立の図書館でも大学院の博士論文が読めるようになっており、中国も上海市あたり、あるいはシンガポールなどは、日本の二世代先を行っています。国としての情報政策自体がこれらの国に比べて立ち遅れている中で、個々の図書館で頑張るといふのもしんどいとは思いますが、ある程度の頑張りが必要になっていると思います。

データベースの導入以外にもインターネット技術を活用した新しいサービスも始まっています。例えば、インターネットや携帯端末を利用した蔵書検索や資料予約を行っている図書館は多くあります。また吹田市と高槻市ではメールによる新着図書お知らせサービス（SDIサービス）を実施していますし、河内長野と大阪市立はe-（メール）レファレンスを実施しているようです。大阪府立は、図書館向けのe-レファレンスは既に実施しているのでご存じだと思いますが、利用者用についても来春には開設したいと思っています。

この外、電話による自動応答システムを大阪市や豊中市が行っていますし、メールマガジンの発行についても、これまでは府立2館だけだったのですが、吹田市立も発行を始めています。

(5) 子どもへの取り組み、読書推進計画

子どもへの取り組みについては、子ども読書活動推進法に基づいて、各自治体が子ども読書活動推進計画を策定しなければならないことになっています。しかし今なお、策定済みが29、作業中が1、検討中が13ということで、まだすべての市町村が策定という状態にはなっていません。大阪府内では、箕面市と豊中市が先行しています。すでに実施計画まで策定され、2次計画に移っています。ただし、既に2次計画を策定して実行しなければならない年次に来ているのですが、全体的に遅れています。大阪府もようやく2次計画策定に動き出したところですよ。

子どもへのサービスの一つの大きなポイントとして学校図書館への支援がありますが、羽曳野市、豊中市、箕面市などが学校司書の配置など積極的に進めています。また



府立も、府立高校図書館を対象に始めようとしているのですが、そういう取り組みは、府内では今のところ散見される程度で、なかなか難しいです。

乳幼児サービスについては、ブックスタートや乳幼児対象のお話し会（吹田市の「0才児からのおはなし会」など）をはじめとして、最近多くの図書館で実施されています。ただ、ブックスタートを中止した市もあり、全府レベルでの最近の実態はHPではつかめませんでした。

(6) 障害者サービス

障害者サービスについては、大阪府内の公立図書館は全国的にも進んだ地域と言われてきました。日本図書館協会の調査でも確かに対面朗読や郵送貸出などは多くの図書館で実施されています。しかし自宅配本サービスや聴覚障害者へのサービスをはじめとして、まだまだ遅れていると思います。郵送貸出サービスにしても、肢体障害者や視覚障害者が中心で、例えば知的障害者・精神障害者を対象に実施している図書館は茨木市などわずかしかありません。そうした中で、枚方市立図書館の聴覚障害者サービスや府立中央図書館の盲ろう者等へのパソコン利用指導、視覚障害児のためのわんぱく文庫の活動、発達障害者の就労支援実習などの取り組みは注目されます。

(7) 多文化サービス

多文化サービス、外国人へのサービスについては、HP上はほとんど見られません。例えば、外国語の利用案内をHPで公開しているところは、大阪市（英中韓）、八尾（英中韓とベトナム語）、府立中央（英中韓とスペイン語）、府立中之島（英中韓）だけでした。IFLAの多文化委員会が10年ほど前に「外国語の人口が300人いれば、一般の人たちと同じサービスの体制を作らなければならない」という報告を出しているのですが、日本の場合、中国、韓国、ベトナム、ブラジルからかなりの人が働きに来ているはずですし、大阪はオールドカマーと呼ばれる韓国・朝鮮人を中心とした在住外国人が非常に多い地域です。それにもかかわらず、HPで外国人向けの利用案内を作っているところがこれだけしかないというのは、図書館の姿勢としては非常に淋しいと思います。もちろん利用案内を作ることだけが多文化サービスではありませんが、出発点として取り組まなければならないものだと思います。

(8) ビジネス支援サービス

文部科学省の『これからの図書館像 - 地域を支える情報拠点を目指して』（2006.3）の中で、いわゆる課題解決型サービスへの積極的な取り組みが提唱されています。課題解決型サービスというのは、「公立図書館の設置および運営上の望ましい基準」を補う目的でまとめられた『これからの図書館像』において提唱されたもので、「ビジネス支援サービス」や「健康情報提供サービス」「法務情報提供サービス」など、各地域が抱えている課題に対して、公立図書館が地域の情報提供拠点として積極的に課題解決の援助をしていくことが求められています。

この点について、大阪府内の公立図書館は、さまざまな利用者のニーズに対して、きっちりと応える体制を組めていないのではないかと考えています。課題解決型サービ



スの代表格であるビジネス支援サービスについても、大阪府立中之島、大阪市立中央が目立つ程度でなかなか出てきていません。まず各々の地域の個人や団体にどういう課題があるのかを見つけ出すことから始める必要があると思います。地域の情報拠点という観点から公立図書館の働きを考えた場合に、避けては通れないサービスだと思います。

(9) 行政支援サービス

図書館の充実を図る上で、首長や議員、あるいは自治体の職員に図書館の役割・機能を知ってもらうことは非常に大切なことではないかと思います。しかし残念ながら、2004年3月から開始した大阪市立図書館「庁内向け調査相談サービス（庁内レファレンス）」と、2006年4月から開始された大阪府立図書館「政策立案支援サービス（P-support）」以外は見つけれませんでした。

この行政支援については、ご存じのように東京の日野市立図書館が市役所に市政図書室を作って30年ほどの実績を持っていますし、県立レベルでは鳥取県立が県庁内図書室を作って、政策づくりを図書館としてきっちりと支援するという意味で機能しています。やはり議員さんや自治体職員、首長さんに図書館のことを理解してもらうには、容易に通える場所での資料の貸出にとどまらない多様なサービスを実感してもらうことが一番の近道だと思います。細かなところで気配りができる、出かけていくサービスといえますか、図書館の出先を市役所などに作るぐらいの気迫で進めていくことが必要ではないでしょうか。

3-3 図書館運営への住民参加（図書館協議会など）

図書館運営に住民の意見を反映させることについての重要性は言うまでもありませんが、図書館法にも規定された公的な制度として図書館協議会があります。私の把握しているところでは、府内で25の市町で図書館協議会が設置されていますが、図書館のHPをみても図書館協議会のことについては全く掲載していないところが少なくありません。自治体の広報で知らせているのかもしれませんが、やはり図書館のHP上でも図書館協議会の存在を明らかにすることが重要だと思います。

なお、HPで確認できる範囲では、豊中市・吹田市・池田市・箕面市・阪南市の5市で図書館協議会委員の市民公募をしています。市民公募をしていてもHP上に表示していない可能性もあるので、実態は正直言ってよく分かりません。なお、豊中市では、図書館協議会とは別に「豊中市立図書館評価検討委員会」を設置し、市民委員を募集するシステムをとっています。

参考までに、主要図書館における最近3～4年の間に図書館協議会から提出された答申を紹介しますが、各図書館におけるこれからの運営の在り方等を館長からの諮問に応じて答申しています。図書館運営への住民参加の仕組みとして、図書館協議会は全ての図書館に設置されることが望ましいといえます。

[参考] 図書館協議会からの主な答申等

○ 豊中市立図書館協議会

「これからの豊中市立図書館の運営の在り方について（提言）」（H17.3）、



- 「豊中市立図書館における評価のあり方について（提言）」（H19.6）
- 吹田市立図書館協議会
「将来を展望した吹田市立図書館のあり方について（答申）」（H17.11）
- 池田市立図書館協議会
「池田市における図書館のあり方について（答申）」（H18.11）
- 箕面市立図書館協議会
「図書館業務の委託のあり方について（答申）」（H15.3）、
「箕面市立図書館における市民のための図書館のあり方と
指定管理者制度の導入について（意見書）」（H18.5）
- 高槻市立図書館協議会
「これからの高槻市立図書館の在り方について（答申）」（H20.2）
- 東大阪市立図書館協議会
「これからの東大阪市立図書館のあり方について（答申）」（H20.6）
- 阪南市立図書館協議会
「今後の阪南市立図書館はどうあるべきか（答申）」（H18.11）

4. 府内公立図書館の発展に向けての課題

府内の公立図書館の現状を見ているとさまざまな課題を抱えていると思います。その課題を解決していかないと、将来への展望も見つからないのではないかと思います。

現在の図書館というのは、来館してくれている住民の満足によって成り立っているにすぎないのではないかと思います。図書館を利用していない多くの住民は、図書館を役に立つところとはあまり思っていないのではないかという自覚から始める必要があるのではないかと思います。例えば、議会等で図書館を廃止するという意見が出たときに、どれだけ住民が反対してくれるか。あれだけ図書館が定着しているアメリカでも、実はそういう話が出て図書館の廃止が決まったところもあります。図書館運営よりも、他にお金を回して欲しいという住民要求があった場合にどう対処するか、図書館の廃止ということも想定した対策を考えておく必要があると思います。

まさに今、公立図書館に問われているのは、「図書館は何のために存在するのか」、「図書館は何をすべきなのか」、そして「司書は何をしなければならないのか」ということです。これらの回答を出すためには、かなり思い切った意識改革と実践力が求められます。そのための方向性を少しまとめておきたいと思います。

(1) 地域のニーズに応えられる図書館

〈地域の情報発信拠点としてのサービス機能の強化〉

まず初めに求められることは、地域のニーズに応えられる図書館かということです。様々な課題と情報ニーズを持っている地域住民や企業・団体、地場産業など、地域ごとに多様な情報ニーズが潜在しているはずなのですが、現在の図書館は、その潜在しているニーズをつかみ切れていないのではないかと思います。そのための地域への情報発信ということもできていません。その意味で、地域の潜在ニーズの掘り起こし、あるいは



図書館の役割・機能のPRをこれからもっと積極的にやらないと、廃止の話が出たときに「それでも構いません」という答えが住民から返ってくる可能性がなきにしもあらずではないかと思えます。

(2) 「住民とともに作る図書館」

二つ目は、住民とともに作る図書館ということをもう一度考え直す必要があるのではないかということです。初めに大阪の公立図書館が住民運動によって作られてきたことを紹介しましたが、図書館というものは、図書館員だけでなく、住民と行政の三者が協力してこそ良い図書館が作り出せるのだと思います。最近安上がり行政の一環に住民をボランティアとして使うという例が全国的に増えています。こういう事は絶対あってはいけないと思います。

ボランティアについては、個々の人あるいは団体がいろいろな目標を持っているはずですので、その目標と図書館の運営目標がうまく合致した場合に両者が協働していくべきものだと思います。図書館の機能全体を幅広く豊かなものにしていくという発想で取り組んでいく、あるいは一緒に作っていきこうということが必要ではないかと思えます。特に、世代間の交流を図れるような企画が非常に求められています。今の図書館だけの力では、これは図れないだろうと思っています。その意味で、もっと積極的に住民の参加ということを考え直す必要があると思えます。

そうした意味で、見本になりそうなのが箕面市で行われている「手づくり紙芝居コンクール」です。この取り組みは今年で19回目を迎え、既に全国規模になっていますが、地道に住民が手づくりで行っているコンクールです。コンクールでなくてもいいのですが、学校へのお話しボランティアなど、いろいろな場面で協働ができるのではないかと思えます。

(3) 行政・議会を味方につける取り組み

これについては、行政支援サービスのところでも言いましたように、図書館がより大きく発展するためには、首長や議員に図書館の機能・役割を知ってもらい、図書館の味方になってもらうということが重要であり、それには図書館の機能を実感してもらってこそ本物のものになると思えます。議員さんや行政担当者が必要とする資料・情報の提供、行政企画立案のためのレファレンスなどが不可欠だと思います。可能であれば、庁舎内での分室の設置なども進めていくべきだと思います。

(4) 高齢者、障害者、乳幼児など、サービス対象者毎のきめ細かな対応

私が障害者サービス問題をずっとやってきたということもありまして、一つだけ言わせていただきたいと思えます。

それは、これからは高齢者、障害者、乳幼児など、サービス対象ごとのきめ細かな対応が求められるであろうということです。「障害者権利条約」が2006年に国連総会で採択され、日本も批准して、国会での承認待ちとなっています。そのための法律の改正準備も進められています。

これまでは点字図書館でしか認められなかった録音図書の製作が大学図書館や公共図



書館も含めて認められるようになるとか、録音図書が視覚障害者に限らず、その他かなり範囲の広い障害者に対して提供することができるという改正著作権法についても、この障害者権利条約にあわせた対応であることを文科省自身ははっきりと認めています。

この権利条約は、世界中の法令、社会制度、仕組みを含めて、すべての障害者が他の人と平等に参加できるように行動しなければならないということを定めた国際的な約束事です。先ほど中川先生が「文化的な権利」ということをおっしゃいましたが、まさにそのことを確実にやらなければならないということを定めた条約です。インターネットにこの条約の翻訳も出ていますので、ぜひ一度読んでいただきたいと思います。図書館の積極的な対応が求められると思います。

次に高齢者サービスについてです。これについては大阪を含めて、日本の図書館では殆どできていません。今後高齢者へのサービスの取り組みに失敗すると、公立図書館の存立基盤自体を崩壊させる可能性があるのではないかと、サービスの在り方を考える必要があると思います。今、特に小さな町村では高齢者が6割、7割を占めていますが、その高齢者に対するサービスができていません。単に活字の大きな本を置くだけでは高齢者サービスとしてはあまり意味のないことで、認知症の人や、字が読めない人も少なくないことを忘れてはなりません。

例えば、「認知症の人のためのサービスガイドライン」というものが2年程前にIFLA（国際図書館連盟）から出ています。そこには、日本の公立図書館では思いもつかないような内容でサービスすることが可能なのだ、それによって成果を上げることができるのだということが実例を含めて紹介されています。日本でも積極的に対応していく必要があるのではないかと思います。特に高齢者の問題については、サービスの対象者としてではなく、その潜在能力を生かして、イベントの企画など図書館の運営に係わっていただくという視点からの取り組みも必要ではないかと思います。

お終いに読書障害者の問題です。大阪の障害者サービスの現状を見ていると、ほとんどが視覚障害者や肢体障害者への対応だけに終わっています。最近世界的に注目されているのが、LD（学習障害）やディスレクシア（読字障害）の人たちへのサービスです。きちんと文字が読めない、読めても鏡文字でないと読めないなど、ディスレクシアは非常に多様だということが分かってきています。LDやディスレクシアの人が人口の10～15%を占めるのではないかと。他の知的障害などを入れると、全体で20%ぐらいの人が「障害者」と言っているような状態になってきています。ヨーロッパやアメリカでは人口の25%はディスレクシアだという統計も出ています。しかし、そうした人たちへのサービスは、今まで全く行ってきませんでした。これと高齢者の数を合計しますと、人口の7割、8割の人をサービス対象としていなかったということになります。残りの2割、3割の人に対して一生懸命サービスしたとしても、大半の人は最初からスポイルしているという実態があるのだということを念頭に入れておく必要があるのではないかと思います。

(5) 積極的な広報展開

積極的な広報活動も必要です。正直言って、何を市民に知らせたいのかが分からないようなHPや、長い間更新されていないHPも少なくないようです。何のためにホーム



ページを作るのかということを考えながら、もっとこういうメディアを積極的に活用する必要があるのではないかと思います。HPの充実はもちろんのこと、メールマガジンの発行など、積極的な広報展開が必要だと思います。

実は、今日、国会図書館の『カレントアウェアネス』を見ていて、IFLAが「公共図書館を機能させる10の方法」という2ページほどの文章を出しているのを見つけました。まだ英文だけで日本語の翻訳はないのですが、これは1994年のユネスコの公共図書館宣言を補足するために、その後のインターネット等の技術の発展を踏まえて付属文書のような形で出されたものです。本当に簡単な10項目が並んでいるだけなのですが、それも一つヒントになるのではないかと思います。

(6) 自己点検・自己評価

2008年6月の図書館法改正により、運営状況について評価の実施と、それに基づく運営の改善（法第7条の3）、運営状況の積極的な提供（法第7条の4）が、図書館法上の努力義務として規定されました。すなわち、すべての自治体の図書館で自己点検・自己評価、運営状況の開示を行う必要があるということです。その意味で、豊中市立図書館の「図書館協議会」及び「評価検討委員会」の活動は非常に注目できるものと思います。特に市町村の図書館の場合にはそのまま活用できる中身を持っています。全て豊中市立図書館のHPに公開されていますので、ぜひこれは一読していただきたいと思います。

おわりに

最後に一言、これは私たちの反省点でもあるのですが、大阪府としての図書館振興策、図書館をどういう方向で進めていくのかという指針が、1974年の大阪府社会教育委員会議の『建議』以降、何も示されていないのです。府としての図書館振興策を市町村と府が一緒になって作っていく、そういう取り組みが必要ではないかと思います。

そしてその振興策の中では、府全体の図書館システムがどうあるべきかとか、非常勤職員の雇用条件の改善とセットになった司書職の制度化、分担収集、共同保存などを含む資料の共有化、インターネットなど新たな情報源の活用、図書館協議会など市民参加機関の活性化、市民による図書館機能のチェックなどが含まれる必要があると思います。

こういう厳しい時代には、何よりも図書館の役割、働きを多くの住民や行政関係者などに知ってもらい取り組みを、府・市町村はもとより、大学図書館や専門図書館、住民など関係者が協力しあって、多様な方法でサービスを進め、いま抱えている課題を一つずつ克服していくことが大切だと思います。



「公立図書館の課題と今後の戦略」

社団法人 日本図書館協会 理事
常世田 良氏



図書館協会の常世田です。今日はよろしくお願ひいたします。また、図書館協会の事業について、平素よりご理解とご協力をいただきまして、ありがとうございます。一言御礼を申し上げます。

今日は「公共図書館の課題と今後の戦略」ということでお話しさせていただきます。私の下手な話だけではなく、ビデオなどもご覧いただき、図書館が地域や行政にそこそ役立つのだというあたりをご理解いただけたらと思います。

また、今日は図書館現場以外の職員の方もかなりいらっしゃるということですが、実は、図書館のイメージというのはお一人お一人かなり違ってきます。図書館をほとんどお使いにならなくて、昔ながらの暗くてほこり臭い図書館、学生の勉強部屋というイメージを持っている方もいらっしゃる、海外生活を経験されて、最先端の情報提供機関としての図書館のイメージを持っている方もいらっしゃるということで大変な差がありますので、ぜひそのイメージをリセットして話を聞いていただけたらと思っています。

1. 「自己判断自己責任」型社会への移行と公共図書館の重要性

いきなり図書館の話には入らずに、日本の社会の変化と絡めてお話しさせていただきます。この前提がないと、なぜ図書館がこういうことをやっていかなければいけないかという話につながりません。重要なのは日本の社会の変化だと思っています。

日本の社会の変化には、少子化、高齢化、国際化などいろいろございますが、図書館に関連の深いものとしては、自己判断自己責任型社会への移行があると考えています。この自己判断自己責任という言葉は、いろいろな方がそれぞれのお立場で都合よく、いろいろな思惑でお使いになりますので、かなり慎重に使わなければいけない言葉だと思っていますが、一応、今行政の現場で使われているような意味で使っているとご理解いただきたいと思えます。恐らく皆さんも受けていらっしゃるであろう政策形成能力向上研修などの中で、地方分権、自己判断自己責任、あるいは自己判断自己決定というように使われていると思えますが、そのイメージで考えていただければ結構です。

自己判断自己責任型の社会への移行と散々いわれている以上、日本の社会はこれまで自己判断自己責任型社会ではなかったということですが、では、今まではどういった社会だったのでしょうか。私は、それについては「家に帰ってビールを飲みながら野球を見て毎日暮らしても一生暮らせた社会」と表現できるのではないかと考えています。分かりやすいところでは、年功序列賃金、終身雇用ということ。この自己判断自己責任型社会という社会の変化による影響を最後まで受けない階層が、恐らく公務員だと思えます。だから、散々



上司から言われているけれどもあまり実感がないということではないかと思っています。

しかし、もう地域や民間企業はこの影響をもろに受け始めています。去年の秋ごろからのリーマンショックの元になった非正規雇用の方たちの状況がまさにこれで、自己判断自己責任といわれてしまっているのかもしれない。そういう状況が出てきているということです。

これについては、木村さんという元小樽市の公務員で、今は内閣府の国家公務員になった方を取り上げた、NHKの「プロフェッショナル」という番組で、もろにそういう場面がありました。年齢からして部長・局長レベルか、もしかすると助役さんあたりが混じっていたかと思われる地方自治体の関係者の方が、今まで市町村というのは県が言うままに従っていた、自分たちは何も考えていなかったとおっしゃっていました。本当は公務員としては隠しておかなければいけないところだと思うのですが、全国放送で簡単にしゃべってしまったというのは、わきが甘いといえれば甘いです。あれを見てびっくりした国民も多いのではないかと思うのですが、あそこで象徴的にいわれていたのはこういうことだと思います。

今まで日本の社会には大きなピラミッドが幾つか存在しており、その一つが国県市町村という行政のピラミッドです。この巨大なピラミッドの頂点に中央官庁のキャリアの方たちがいて、巨大な行政組織が持っている巨大な情報収集能力で世界中から情報を集め、トップの人たちが全体の方針を決めてきました。だから、いろいろな間違いがあるにしても、くだらない間違いはあまりしないでこられたのです。そして、その方向性を行政の縦型の構造を使って全国の市町村へ伝えて、北海道から沖縄まで似たような行政を実現してきました。これが、行政という一つ大きなピラミッドだと思います。

もう一つは大企業の系列です。有名なところで言えばトヨタのかんばん方式ではないかと思いますが、親会社が細かい指示を提示し、それに従って下請け、孫請け、さらにその下の系列の会社が、法律上は別会社なのですが、親会社の一組織、一工場として働くという形できました。地域でも、一定のしきたりなり、一定の上部組織からの情報提供チャンネルが存在していて、そこからの情報で物事が進んでいくというのが今までの日本の社会の構造でした。これが、甘えの構造、護送船団方式、「赤信号、みんなで渡れば怖くない」などと表現されてきた、自己判断自己責任型社会ではない社会です。

ただ、一言言っておかなければいけないのですが、私個人としては、家に帰ってビールを飲みながら野球を見ていて一生暮らせるという社会は、決して悪くはないと思います。なぜそれを捨てるのですかと個人的には思います。でも、もう日本の社会は大きくかじを切ってしまって、後戻りはできないということだろうと思います。この自己判断自己責任型の社会には、競争社会がセットになって進みつつあるということです。

先ほどお話した巨大なピラミッドがその後どうなったかということ、皆さんご存じのように、10年近く前に地方自治関係の関連法規が472本一斉に改正されて、それまでの機関委任事務という概念がなくなって法定受託事務に変わったわけです。機関委任事務の場合には国の業務を市町村が肩代わりしてやっていたので、市町村は一切反対できませんでしたが、法定受託事務に変わったことによって、法律上は国県市町村が全部対等になり、国からの委託事業もちゃんとした理由があれば国に返すことができるようになりました。ここ2～3年、全国の知事会や市長会で、国からの委託事業を「とてもやられないから国に返そう」という大号令が何回も起きているのは、法律が改正されて180度変わったからです。補助金



などで縛られているので、実態はそう簡単に国と対等だというわけではないのですが、法律上ははっきりそのように変化してしまい、これがさらに地方分権、道州制ということで進んでいくでしょう。

民間はどうでしょうか。系列が崩れ、下請けの切り捨てによって中堅、中小、零細企業が独立しなければならないという状況に直面しています。「まいど1号」は、この不況の中で系列を切られ、仕事がなくなって沈没していく東大阪の中小企業のおじさんたちが、町工場が持っているNASAやボーイング社が注文してくるぐらいのすごい技術を使って、自分たちが一緒になって人工衛星でも打ち上げてみよう、それで元気を出そうということで始まったプロジェクトです。関東地方の中小企業のおじさんたちが始めたら、恐らくスワロー1号のようにしゃれた名前を付けたと思うのですが、何と「まいど1号」という名前を付けてしまったわけです。

面白い話なのでテレビ番組で随分取り上げられ、私も何回か見ましたが、その中で、今お話ししている系列がばらばらになっていくというようなことが垣間見えました。家が隣同士で、お互いの家のどこに何があるかを知っているぐらいの親の代からの仲良しという社長さん二人が、「あんたのところはすごいことをやっているね」という話をあらためてしているのです。大体何をやっているかは分かっていたけれども、そこまですごいとは思わなかった、仲よしだったのに知らなかったというのは、企業系列が違っていただけからです。隣でも分からなかった。それがこういうプロジェクトを始めてやっとお互いに分かるようになった。そのくらい日本の系列というのは強いものだったのではないのでしょうか。

人工衛星を打ち上げるには書類を国に出さなければなりません、彼らはそういう書類を書いたことがありません。国に出す書類などというものは親会社がまとめてやっていたので、その一組織たる中小企業はそんな必要がなかったのです。それが、独立してばらばらになっていくと、そういうプロジェクトに象徴されるように自分たちでやらなければならなくなってきた。一つの会社が独立して一人前の組織にならなければならなくなってきたということです。

これは行政でも同じでしょう。今や市町村のレベルで国や県とけんかしなければいけない。訴訟が起きているところがたくさんあります。昔は考えられない話です。昔は国や県からの指示に基づいて、そのとおりにやれば地方行政は全うできました。市民がどんなに反対しようと、「これは国からの命令なのです」と言えば済んだのですが、今はそうはいきません。昔は国や県からもらった情報で仕事をすればよかったけれども、今はその相手とけんかをしているのだから、相手から情報は取れません。どこから情報を取るのか。それがこの自己判断自己責任型社会の問題なのです。

先ほどお話ししたように、非常に大きなピラミッドのときには、組織全体が持っている力が非常に強いのでいろいろな情報が集められ、それによって判断ができました。ところが、小さい組織になったら、それだけ大きな情報収集能力はありません。ましてや個人になってしまったら情報を集め切れないうでしょう。つまり、家に帰ってビールを飲んで野球を見ていても済んだこれまでとは違って、小さな組織や個人が自分で情報を集めないとならないことになる可能性が出てくるわけで、これが自己判断自己責任型の社会の大きな問題の一つだといわれています。しかも、これからは責任を取らされます。それが今までと全く違うところなのです。



先ほど、公務員が影響を受けるのは最後だとお話ししたのですが、私は7～8年前、自治大学というところに放り込まれました。皆さんのところでも順番に行っていらっしゃるところがあるのではないかと思います。当時は東京の広尾というところにありまして、都立中央図書館がある有栖川公園のすぐ隣、ドイツ大使館の近くの西麻布という地域です。そこに全国から部長さんや課長さんが集まって、私のときは128人が1カ月間、近くの宿舎から毎日、朝と夕方、ださにおじさんたちが東京でも一番しゃれた町の中をぞろぞろ歩いて自治大学に通うのです。

そのときに、当時の自治省（今の総務省）のキャリアが受け持った授業で、今、全国で公務員の20人以上が訴訟されているという話をしていました。いわゆる破廉恥罪など刑法犯で捕まっている公務員はもっと多いはずですから、20人というのは何なのかというと、法律上は別段問題がないように見えた仕事を上司からの命令どおりにやった結果、訴訟されている。しかも個人として訴訟されている公務員がいる。皆さん気を付けましょうという話なのです。昔は、何かあれば役所が訴えられました。もちろん役所も訴えられるけれども、これからは一緒に個人も訴えられます。そうするとどうなるか。役所が訴えられた場合には、議会で承認されればその自治体の予算の中から裁判費用が出ます。けれども、個人で訴えられたら裁判費用が出ないのです。

一番典型的な例が、厚生省のエイズ薬害のときの担当課長です。あの方は個人でも訴えられて、裁判費用は厚生省の仲間の課長さんたちがカンパして出したのです。その結果はどうなったかということ、もう2年前になるかと思いますが、最高裁まで行って有罪になりました。その課長さんはとっくに厚生労働省をお辞めになっていて、今は日本の医療を良くするためのNPOを立ち上げて、そこの役員をやっておられます。そういう時代になりつつあるのです。上司からの命令だからといってそのまま唯々諾々と仕事をしたら個人に責任が問われる、それが自己判断自己責任型社会です。日々の生活の中でも、公務員でさえ、これが正しいかどうか、コンプライアンスがクリアされているかどうかを自分で判断しなければいけないというのが、非常に分かりやすい事例かと思います。つまり、根底から社会のあり方が変わりつつあるということなのです。

そういう社会になったときに重要なのは、情報です。従来型の組織の場合には、上部組織から下りてくる指示命令（情報）に従っていれば何ら責任に問われることもなかったのですが、それがなくなってしまうのですから、それに代わる情報源を確保しなくてはならないということです。これは、理屈では分かるかもしれませんが、われわれ日本人は全く経験していないことですから、感覚的には恐らくほとんどの日本人は理解していません。

これからお話しする例は、全く別々の事例だとみんな考えていますが、今私がお話ししたことで言うと全く同じことなのです。地方の農家の方たちが今直面している問題は何かというところ、農協からの指示だけでは今の農業は成り立たないのです。この前もテレビでやりましたが、今は農協の指導で、ミカン農家は小さいミカンは売ってはいけないと言われていきます。ところが、農家の方に言わせると、小さなミカンは味が凝縮していて本当はおいしいから売りたい。そこで、その農家の方は独断であるスーパーマーケットと組んで、小さいミカン売るルートを開拓をしたという話です。その農協は、何億円もする自動選別装置を導入してミカンの選別をしています。その何億円もする機械は、会員の農家の人たちが売上の中から支払いをさせられているものです。そして、その番組の最後に農協の理事が出てき



て、「この機械を買ったのは私たちも失敗だったかなと思っているんです」としゃあしゃあと言っているのです。

それから、地方議員の方たちは、異口同音に「党本部の言うことを聞いていたら選挙には受からないよ」とおっしゃいます。つまり、その地域に合った政策をどんどんアピールしていかないと、今は地方選挙など受からないということです。それ以外では、先ほど言った親会社と系列企業の話がありますし、まさに皆さん市町村と都道府県の関係も似たような状況になっています。

これらはみんなばらばらに報道されているのですが、従来型の情報チャンネルから下りてくる情報だけでは今の事態に対応できないという意味では、全く同じことなのです。でも、私たちは何十年も上部組織からの情報だけでうまくやってきたという成功体験がありますから、そこからなかなか抜け出すことができなません。つまり、自分たちの親分からの情報以外の情報を入手するということが、感覚的には受け入れ難く、反逆のような感じがするのです。むしろ知りたくない情報には目をつぶり、耳をふさいで、従来型の情報チャンネルからの情報だけで物事を判断したいという気持ちがあるわけです。

今、経済評論家や社会評論家のような人たちが盛んにおっしゃっているのですが、今はゼネラルモーターズが倒れるような時代で、従来型の仕事のやり方にすがっている限りは不安な、悪い社会にしか見えません。しかし、恐竜が絶滅して、今まで恐竜の支配の下で小さくなっていった哺乳類たちがどんどん進化して自分たちの世界を広げていくという進化の切り替わる時期のことを考えると、今まさに世界中がそういう時期にあって、実はチャンスがいっぱいあるのです。古い価値観、古い考え方、従来型の情報チャンネルで判断する限りはひどい時代にしか見えないのだけれども、新しい価値観、新しいものの見方で見直すと、ものすごいチャンスが広がっているのではないかと。50～100年たって振り返ってみると、21世紀初頭は新しい時代の幕開けだったということになるかもしれないと言っている方もいます。

つまり、明治維新のときには、そこに生きていた庶民は、まさかお侍がいなくなるとは思っていないし、お侍がいなくなった時代のことなど想像もできなくて、今日のこと、明日のこと、子どものこと、親のこと、自分の仕事のことを夢中で考えながら一日過ごしていたわけです。私たちは、100年もたって教科書に書いてあることを読んで、その当時のことを明治維新だったと思うけれども、そこに生きていた人にとってそんな視点はありませんでした。まさに今、私たちはその明治維新のときの庶民と同じ立場にいるわけです。

では、せめて私たちが少し先を見通すためには、何が必要なのでしょうか。聞きたくない、知りたくない情報も含めて、従来の情報チャンネルからではない新しい情報、必要十分な情報を集めて判断するということが重要なのではないかとということなのです。

この前振りがないと、ここから先の話に説得力がないのでお話をさせていただいたということですが、もちろんこれは一朝一夕にできることではありません。

2. 「情報」なき「自己判断」の危険

情報がたくさん集まるといえることは何が担保されるのか、この巨大な組織がたくさん情報を集めて判断したときのメリットは何かということを考えてみたいと思います。

例えば、 $1 + 2 + 3$ という問題があったとします。皆さん、ぱっと見て6だと分かると思



います。でも、3という数字を隠していたら、当然3という答えを出してしまいます。それを、「いや、そうではないのです。実はこういう計算が本当なのです」と言ったら、皆さんは、「ばかにするな。隠されてたら分かるわけがないではないか」と怒るでしょう。しかし、私たちが置かれている情報の状態を考えてください。誰かが隠しているわけではないかもしれないけれども、私たちが1 + 2しか知らないことというのはたくさんあるわけです。

これが以前は許されたのは、私たちは判断しなくてもよかったからです。恐らく、9割、8割の日本人は自分で判断をしなくてもよかったから、こういうことがあっても痛くもかゆくもなかったのです。しかし、自分で判断しなくてはいけなくなったときに、もし3が隠れていたら大変なことになるということです。

前の戦争のときに、ミッドウェイ海戦という海戦がありました。ハワイの攻撃の直後で、アメリカの太平洋艦隊には戦艦が1隻もありませんでした。ミッドウェイ島という戦略地点をめぐる、日本は連合艦隊を全部出撃させてアメリカの太平洋艦隊と正面衝突をする、それをしたら日本が勝つことは分かり切っていたので、アメリカは必死でした。当時はレーダーなどありませんから、偵察機を何十機と飛ばして、広い海域を相手の艦隊を探しまわりました。もちろん米国は暗号を解読して日本海軍が来ることは知っていました。

そのときに、軽巡洋艦利根から飛び立つはずだった日本側の偵察機1機がエンジンの故障で飛び立つのが30分遅れて、その偵察機が担当するはずだった海域が空白で残ってしまいました。そのときに日本の提督たちは、これだけ探してもアメリカ艦隊はいないのだから、小さい海域が残っているけれどもそこにはいないだろうという判断を下して、作戦を続行しました。ところが、まさにその空白の海域にアメリカの空母がいて、そこから飛び立った攻撃機により、日本は虎の子の航空母艦を一気に3隻失って負け戦に行くという話です。

これは、日本の企業が失敗したときによく引き合いに出される例え話だと聞いています。どういうことかということ、情報を集め切れなくて都合のいい結論を出すということを日本人はよくやるという話です。それが今まで許されてきたのは、大きな組織で動いていたからです。個々のところでそういうことがあっても問題にならなかったけれども、これからは大変なことになるということです。

もう一つ言います。「何か問題があったときに誰に相談しますか」という新聞社のアンケートが今まで何回かあるのですが、ほとんど同じ結論です。知人と家族で八十数パーセントになってしまうのです。しかし、知人と家族というのは、ほとんど同じ情報源しか持っていない人同士です。同じことしか知らない人同士が、「きっとそうだよね」「そうに違いないよね」「そうだよ、きっと」と言っている。これは、手をつないで薄い氷の張ったところに踏み出していくのと同じです。これを何とかしないと、自己判断自己責任型の社会に突入してしまうには非常に大きな問題があるのではないかとということです。

結論から言うと、その情報源を図書館というものに求められないかという提案です。図書館は、既にかかなりの情報を蓄積し、そこそこの情報についての専門家が存在しています。何か新しい事態があったときに、ゼロからそれに対応するシステムを立ち上げるよりも、取りあえず利用できるものを利用してその事態に対応するというのが通常の対応策です。その点から言うと、地域にたくさんある図書館が一番手っ取り早いのではないかと。図書館に少しお金と人を投入し、きちんとした情報提供機関に整備することによって、自己判断自己責任型社会における情報の重要性が取りあえず担保されるのではないかと。



先進諸外国ではそういう役割を既に図書館に担わせていることがはっきりしていますし、中国、韓国、シンガポールの図書館が課題解決型・情報提供型にシフトしているということもはっきりしてきています。先進国の中で図書館が相変わらず娯楽教養という路線で行っているのは、恐らく日本だけです。しかし、残念ながら、図書館に対してそういうイメージを持っている首長さん、議員さん、行政のトップはほとんどいない。この状況を何とかしたいということで私が呼ばれたのだと思いますが、そういう結論になるのではないかと考えています。

情報提供ということについては、図書館以外にも、本屋さん、マスコミ、インターネットがあるのではないかとことになりませんが、そもそもマスコミと駅前の本屋さんがほとんど役に立たないことは皆さんお分かりになると思います。では、残りのインターネットはどうか。恐らく、インターネットはあと10~20年するとかなり強力な情報提供の仕組みになるだろうと思いますが、残念ながら、現在はまだ強力とまではいえません。

確かに、政府刊行物などはインターネットで見られるようになりまし、かなり便利なサイトもたくさんあります。例えば、ピンポイントで天気がどうなるかを調べて、雨が降るのならあまりいいスーツを着ていけない、天気が良かったらそこそこのスーツにしようかという判断ができます。約束の時間に間に合うように行くには、家の近くの駅を何時に出ればいいのかということも分かります。確かに便利なことはあるのですが、普通のちょっとした専門書1冊が持っているような情報量をインターネットからダウンロードするのは、日本の場合にはまだ不可能です。まずそういうコンテンツ自体がインターネットの中に存在していませんし、それだけ大量の情報を一気にダウンロードする方法も、必ずしも確立されているわけではありません。本1冊分のデータを毎日のようにダウンロードしていますという方はいらっしゃらないと思います。ウィキペディアを見ても、百科事典レベルの情報量しかありません。本当に何かを知ろうとしたら、やはり本なのです。そういう意味で言うと、本がたくさん蓄積されていて、同時にインターネットも使える、さらにデータベースも整備されている。そういう空間は図書館しかないのです。

実は、研究者は別として、日本人はデータベースの使用量が大変低いですが、アメリカなどの場合には、一般の人がデータベースを使う可能性がかなり高いのです。例えば、ブルームバーグの端末というのをご存じでしょうか。今のニューヨーク市長、ブルームバーグさんは、株式に特化したデータベースで一代で財をなした方ですが、その会社が提供しているデータベースを利用するには、特殊なモニターが必要です。レンタル料が月額42万ほどしますので、とても個人では借りられない。日本では恐らく証券会社のディーリングルームにしかないと思いますが、ニューヨークの図書館にはそれが5台ぐらい並んでいて、市民はただで使えるのです。月額42万もするデータベースをホームレスでさえ使える。そういう違いがあるということです。

そういう情報をこれからは日本でもどんどん担保していかないと、先ほどお話ししたような自己判断自己責任型という社会のコンセプトを成就することはできないのではないかと考えています。



3. 「課題」の構造と公共図書館特有の機能

では、図書館は今の論旨の延長線上でどういう機能があるのかという話になります。今までですと、本の貸し出しがあります、レファレンスという情報提供サービスがありますということになるのですが、私はちょっと違う視点からお話をしたいと思います。

市役所の中には、医療の相談窓口、法律の相談窓口、起業創業の窓口など、特化した窓口がたくさんあります。私も公務員でしたから、担当者が市民のために一生懸命情報を集めて、いつでも来てくださいと準備しているのも知っています。しかし、そういう窓口で平日市民が列をなしているのを見たことがありません。なぜでしょうか。

これは私なりの仮説なのですが、そういう特化した情報提供窓口というのは、それに関連した事態が発生しない限り行かないのです。何も用事がないのに健康相談の窓口に行って座っていたら、ほかの人の迷惑だからといって担当者は追い返すでしょう。そういうことで、日常的には、市民から見た場合、その窓口がどこにあるか分からないのです。

私は市民向けの講習会で必ずこの質問をするのですが、「皆さんの町の市役所の中の相談窓口はどこにあるかご存じですか」と聞くと、ほとんど手が挙がりません。まずどこにあるかが分からない。どこにあるかが分からないということは、どういう人がいて、どういうサービスをしてくれるのかも分からないということです。そんなところに、いきなり行く気になるでしょうか。自分がリストラされた、がんになった、子どもがおかしくなった、親の介護で大変だというとき、基本的に事態が起こらないと行かないのですが、事態が突発的に起きたときにはパニックになっていて、普段行ったこともないところのことを思い付きもしないのです。

ですから、特化した相談窓口というのは、行政側は一生懸命準備していますが、市民側からすると大変ハードルが高いのです。また、多くの場合、平日しか開いていません。土日は行くことができないので、さらに使いづらいということになっているのではないかと思います。

それに比べて図書館はどうかというと、子どもと一緒に毎週のように行っている。どこにあるか分かる。親切な図書館員もいる。中には気心が知れた親しい図書館員がいる。そこで初めて、自分の病気のことや子どもの教育のことを相談する気になる。ですから、行政の特化した情報提供の窓口と図書館は、市民からのハードルという点で見ると随分違うといえます。

もう一つ、人生で起きてくる課題がどういうものかということなのですが、例えば、ある社長さんが病気になって長期間入院しなくてはいけなくなったということを想像してください。主要な問題は病気です。では、病気の情報が手に入ればそれで何とかなるのでしょうか。人生上起きてくる問題のややこしいところはここからなのです。

病気になって、社長さんが長期に休むとなると、会社経営はどうするのですか。誰かに代理を頼まなければいけない。社長さんしかできない仕事もあるかもしれない。社長しか知らないこともあるかもしれない。それにどう対応するかという問題が同時に起きます。それから、当然医療保険に入っているけれども、保険会社は簡単にお金を出してくれませんので、入院費用をどうやって保険会社から手に入れるか、保険会社との交渉という問題が出てきます。今まで家の大黒柱でいたお父さんが入院してしまうとなると、家族の中での問題も出て



くる。人間関係も変わってくるかもしれません。

人生の問題というのは、主要な問題が何か起きると、関連した問題が同時に複雑に絡み合っただけ発生してくるのです。ですから、ある問題に特化した相談窓口に行っても、全体が解決するわけではない。だから、特化した窓口が何となく役に立たないような印象を持ってしまふ。そういう問題があるのではないかと考えています。

ところが、図書館に行くはどうでしょう。同時にいろいろな回答が1カ所に集まっています。今お話ししたようなことについての最低限の情報がさまざまあります。つまり、ワンストップの窓口、1カ所に行けばいろいろなことが同時に片付いてしまうという特性をまず持っています。さらに、特化した窓口にも全部行ったとしても、どこの窓口でも扱っていないすき間情報があります。ところが、案外問題解決のときに重要なのがこのすき間情報、あるいは関連情報です。実は、図書館はこういうものについての宝庫です。

それから、企業家でも、行政マンでも、研究者でも、一定の業績を上げて自伝を書いているような方が必ず言っていることが一つあるのです。それは何かというと、その業界ではかなう人がいないぐらい経験を積み、知識もあり、判断力も付いてきたトップクラスの人が最後の最後にぶち当たった壁を乗り越えたヒントは、実は自分の専門分野ではなく、全く関係のない分野の人たちが話していることや成果物なのです。一見全く関係のない分野からのヒントで最後の壁を乗り越えたという話がいっぱいあります。

自分の専門分野のことなら、情報収集できます。どこにどういう情報があるかも分かります。しかし、自分の専門分野や得意分野だけでは、今や研究者も企業人も行政マンも一流にはなれないのです。全く関係のない分野の成果物をどんどん取り込んでいかないと、自分の専門分野も成就できない。それが今の社会です。ところが、自分の専門分野ではない分野については、素人と同じです。そういう人たちに対して専門分野ではない情報を提供するには、それなりのサポーターが要ります。そのサポーターとして図書館員はどうかという話なのです。そういうことをずっと考えると、いかに図書館がほかの情報提供機関と性質が違うかということがお分かりいただけると思います。

この特性は、案外今まで図書館員も自覚していなかったのです。でも、今日お話ししたようなことをずっと考えていったときに、この図書館が持っている特性というのは非常に大きな特性なのではないかと考えています。それをもっと図書館員や図書館関係者が意識して、その長所をもっと伸ばさなければいけないのですが、そういう可能性を図書館は持っていると思っています。

そして、土曜日もやっている、日曜日もやっている、夜もやっている。身近にある。身近な図書館で足りない情報は、府立図書館、国会図書館、あるいは大学図書館、専門の図書館から入手するネットワークがある程度存在している。こういう情報機関というのはほかにはあまりないのです。その辺を今日はご理解いただきたいと思います。

4. 「まちづくり」のために強化すべき図書館の機能と役割

4-1. 農林漁業関係者、地元企業・商店へのビジネス情報提供

では、そういう図書館で具体的に何をやるのか。地域の経済の活性化、医療情報、法律情報、行政へのサポート、議員への支援などが挙げられます。図書館にあまり興味がない



方にこの話をすると、皆さん、図書館には小説や教養関係の本が置いてあると思っ
ていらっしやるので、ぼかんとされるのです。

図書館がビジネス支援をするというイメージはなかなかわきにくいと思いますが、ア
メリカである会社が訴えられて裁判で戦っているときに、ある図書館の司書が見つ
け出した判例によって裁判に勝ったという話があります。アメリカの場合にはそ
ういうビジネス支援というのは決して珍しい話ではなく、100年の歴史がある
といわれています。日本では、ビジネス支援という言葉ができて大体8～9年
というところだと思いますが、今、全国で300館ぐらいの図書館で
ビジネス支援サービスを展開しているといわれています。

私も一枚かんでいるのですが、ビジネス支援図書館推進協議会というところが
経済産業省や中小企業庁と組んでいろいろな取り組みをしています。私は、浦安
の図書館長だったときに経済産業省と中小企業庁と組んで、2年間にわた
って470万円の補助金を頂きました。公共図書館が文科省以外からの補助金
をもらうというのは、地域振興などではあると思いますが、通産系のところ
からは珍しいことではないかと思っています。その後、中小企業庁は、ビ
ジネス支援をするための司書の研修制度を独自に立ち上げたいということで
予算要求をしました。これは当時の大蔵省に切られてしまいましたが、もし
それがうまくいってれば15億～20億円ぐらいの予算が組まれたという話
もあります。

日経新聞には、「情報拠点 高まる存在感」という見出しで、鳥取県立図書館
が行ったビジネス支援サービスからの情報提供である方が防災機器の会社
を立ち上げて、そこそこの経営がうまくいっているという話載っています。
お店のシャッターには風による被害が大変多いというところに目を付けて、
それを防止する機器を開発して特許を取った方が、普通なら産業セン
ターや商工会議所で情報を取るところを、主に図書館からの情報提供
だけで会社を立ち上げたという話です。

図書館からは、台風の件数が増えているとか、台風の風力が強くなっている
とか、シャッター業界の状況とか、お金の融資先といった非常に多面的な
情報を提供したのです。産業センターや通常の創業支援の窓口では提供
できないような情報もたくさん提供できたということで、この社長さん
は、図書館には優秀な社員数人分の力があるとおっしゃっています。器
具自体は優秀だけれども、商品として考えた場合にはデザインが重要
だと考えて、デザインについても相談しました。この鳥取県立図書館は
いろいろなつてをたどって、マイクロソフト社が販売しているXbox
というテレビゲームの機械をデザインした非常に有名なデザイナーを
紹介し、そのデザイナーが商品のデザインをして、最終的にこの商品
は、その年度、鳥取県下で唯一Gマークを取ったというところまで
いきました。

このビジネス支援について、浦安図書館で行った利用者向けのアンケート
の結果を見ると、「浦安図書館のサービスで仕事に役に立ったことはあり
ますか」という質問に対して全体の36.8%が「よくある」と答えていま
す。これもかなり高いと思いますが、職業別のクロス集計をすると、自
由業では58.3%もあります。自由業というのは、フリーランスの方
も若干入っていますが、ほとんどは地元企業の社長さん、地元商店の
店主など、オーナーの方たちです。これには私たちも随分驚きました。
私たちが知らないうちに浦安図書館の資料やサービスを仕事のために
使っている方がこんなにいる、しかもそれが役に立つ



ことがよくあると答えている。そういうことを市のトップの人たちに伝える分かりやすい言葉を考えなくてはいけないということで「ビジネス支援サービス」という言葉を考えたという、転機になったアンケート調査です。

日本中にいろいろな図書館がありますが、現場の図書館員が知らないうちに地元の方はかなりビジネスのために図書館を使っていると予想されます。ですから、ビジネス支援サービスを一から始めましょうと言っているわけではないのです。既に利用されている状況をまず調べて、それが地域経済の役に立っていることをアピールしましょうというのが眼目です。

首長さん、議員さん、行政のトップの方たちにとって、地域の経済の活性化というのはここ10~20年で最大の課題です。そういう最大の課題に図書館が役に立つということをそういう方たちがはっきり認識してくれたら、予算も付けましょう、人も付けましょうという話にならないでしょうか。ここがポイントなのです。現に使っているのです。全くそういう前例がないところを一からやろうという話ではなく、どこの町の図書館でも多かれ少なかれ絶対に使っています。

では、このビジネス支援というのは企業向けのサービスかということ、そうではありません。例えば、飲み屋のおかみがお客さんにしゃれたお酒のつまみを出したいと思って、図書館に来て料理の本を調べるといっても立派なビジネス支援です。先ほどの鳥取県立図書館では、ラーメン屋を開こうと思って来た人がいろいろ調べていったという話も聞きました。浦安では、若い大工さんが数寄屋造りの専門書を借りたいと行ってこられたことがあります。数寄屋造りの専門書など普通の市立図書館にないので、国会図書館から何回も専門書を取り寄せました。よくよく聞いてみると、まだ自分は若い大工だから数寄屋造りは任せてもらっていないけれども、いずれ親方から任せられる、そのときに備えて今から勉強しているのだとおっしゃっていました。こういう支援もビジネス支援だと思います。

栃木県の小山市の図書館では、ビジネス支援として農業関係者に対する農業情報の提供をしています。ここは市長さんが一生懸命農業支援をしているので、市長直結の事業ということで、農業委員会の就労説明会や農産物の展示会も図書館でやっています。こういうものも立派なビジネス支援です。

それから、去年あたりからの不況の中で、失業している方たちに対しての就労支援をしている図書館もあります。アメリカの図書館のビジネス支援で重要なテーマは就労支援です。履歴書の書き方、その地域にどういう求人があるかといった情報を求めて、アメリカ人はハローワークではなく図書館にまず行きます。鳥取県立図書館は就労支援でも頑張っていて、ハローワークが作っているパンフレットを置くようにしました。ハローワークだと大体同じような人しか来ないので、一回りするとパンフレットがはけなくなってしまうのですが、図書館に置くと、どんどんパンフレットがはける。なくなるたびにハローワークからパンフレットをもらっていたら、ついにハローワークの年間印刷予算がなくなってしまうと、もう出せませんという話になったのは、図書館界ではかなり有名です。

なぜかという、これは非常に重要なことなのですが、図書館は公共施設の中で一番利用率が高いのです。文科省の調査ではっきり出ているのですが、来館者の絶対数でも、市民のうち何パーセントが使っているかという利用率でも、図書館は断トツ1位です。なぜかという、公民館は、今、サークルへの部屋貸しが中心になっていますから、大体どこ



の自治体でもそれまでの決まり切ったサークルでいっぱいになってしまっていて、新しいサークルが入る余地がない、しょうがないから年度初めに抽選をやっているという状況です。それから、スポーツ施設というのは、そのスポーツをする人しか使わないのです。一人であらゆるスポーツ施設を使う人はまずいません。

先ほどの文科省の調査で面白いのは、公共施設の中で断トツ1位は図書館なのですが、「どこも使わない」が2番目だということです。3番目にやっと公民館、スポーツ施設が出てきます。いかに図書館が断トツかということが分かります。いろいろな人が大勢来る図書館だからこそ、パンフレットを置くとそれだけはけるのです。中小企業向けのパンフレットを図書館に置くということを、先ほどお話ししたビジネス支援をしている主な図書館は始めています。今、中小企業庁との間でそういう連携が進んでいるということです。

では、図書館がどのくらいのサービスをできるのかということで、浦安図書館で情報提供したビジネス関係のレファレンス事例を見てみましょう。「自社ビル屋上のネオンサイン塔の建設積算資料作成について」は、私が直接受けた質問です。サラリーマンが、上役から自社ビルの屋上にネオンサイン塔を付けろという指示を受けてその企画書を書かなくてはいけないのだけれども、ネオンサイン塔の積算資料がないと飛び込んできたのです。それから、エチオピアから豆を輸入したいのだけれども、どういう問題がありますかという質問もあります。そこそこの職員体制があるそこそこの図書館であれば、このくらいの対応はできるということです。その結果、先ほどお話ししたようなアンケート結果が表れてきているということです。

私にはもう一つやりたかったアンケートがあります。「浦安図書館のサービスであなたの会社がどのくらいわかりましたか」「損害が生じるところを損害を出さなくて済みましたということがあれば教えてください」。58.3%の人は役に立っていると言っているのですから、絶対に売上に影響が出ていると思います。具体的な数字が出ていれば、それを財政課に持って行って、「この中から市税が当然入っているのだから、その分を図書館の予算に回してくれ」とはっきり要求できるではないですか。今からでも遅くないので、今日来ている図書館でもぜひやっていただきたいと思います。

4-2. 地域への医療・介護情報の提供（医療健康情報サービス）

全国患者図書サービス連絡会会長の小山靖夫さんは、栃木県立がんセンターの所長をやったお医者さんですが、この方が書いた「がん生存者」という文章の中に、「治療に当たって彼（彼女）らの56%はsecond opinionを得ている」という一文があります。これは、アメリカのがん患者の56%以上が主治医以外から自分のがんについての情報を得ているという話です。どうしてでしょうか。いわゆるインフォームドコンセントのためです。

日本でインフォームドコンセントというと、「お医者さんからの丁寧な説明」ぐらいに理解していますが、アメリカのインフォームドコンセントはそんな生易しいものではなくて、「先生、あなたが言っている治療法はもう古いのではないか。私はこういうことを聞いているけれども、そういうことができないのなら、どこか紹介して」というような議論をするということです。なぜでしょうか。

マイケル・ムーア監督の「Sicko」は、アメリカの医療制度を皮肉った映画です。



チェーンソーで中指と薬指を切り落としてしまった人が指を持って病院に来る。お医者さんが「中指は50万ドル、薬指だと30万ドル、両方付ける？」と聞くと、その人はお金がないので「薬指だけでいいよ」「では、中指は捨てるからね」というシーンから始まります。

私は、浦安の教育委員会次長だったときに、国際交流事業で中高校生を十数人連れてアメリカの姉妹都市に行ったことがあります。子どもの具合が悪くなって夜中に救急車を呼んで市立病院に行ったら、事務員が出てきて「保険に入っているか」と言うわけです。もちろん旅行用の最高額の保険に入っていましたので、それを渡すと彼は保険会社に電話をかけて、どのくらいの治療までが範囲になっているかということを確認するのです。そして、確認が終わって初めて、「では、今からお医者さんが来ますから」。旅先で子どもが死んでしまったなどということになれば辞表ものですから、冗談じゃないと思ったのですが、私もそういう体験をしました。

そういう状況で、医療情報について非常に真剣にならざるを得なかったということはありますが、アメリカでは医療情報提供の主要な窓口として公共図書館があります。医療専門の図書館員が配属されていて、MEDLINEという世界最大のデータベースを駆使して、最新医療情報をどんどん市民に提供します。市民はそれを保険会社やお医者さんとの交渉に使っていくということがアメリカの場合には珍しくないということです。

日本でも、おとし、がん対策基本法が成立しました。この法律の画期的なところは、がん治療の拠点病院は患者だけでなく一般市民に対してもがん情報を提供しなさいと法律で決まったということです。がんの拠点病院は全国で372あるといわれていますが、そこがそういうことをしなければいけなくなった。しかし、先ほどお話ししましたように、日本の組織というのは従来型のチャンネルしか持っていないため、市民への提供は難しいということで、各地で地元の公共図書館を使ってがん情報を提供できないかということが始まっています。

それから、築地にある国立がんセンターの情報提供セクションの方が、がんセンターが作っているがんについての小冊子、専門のお医者さんが書かれた大変信ぴょう性の高い資料を公共図書館を通じて市民に提供したいということで図書館協会にみえて、今回2,000館の図書館にこのパンフレットを配布し終えたところです。それを市民の方に提供していただきたいと思っているわけです。

ご存じのように、今、自治体の医療関係のコストがじりじりと上がっており、恐らく自治体の財政の大きな問題になるだろうといわれています。そういう意味では、アメリカと似通った状況が生まれつつあると言っていると思います。従って、市民が正確な医療情報を手に入れることによって無駄な医療コストを抑えるという意味では、大変行政の受け入れにも関係のあるところだろうと思っています。そして、残念なことに、日本人の医療の情報源は何かというと、たまたまかかった担当のお医者さんとテレビで80%以上になるといいう数字が出ています。アメリカとの違いを数字で比較していただきたいと思います。

医療情報の提供ということに取り組み始めた図書館の例を挙げますと、鳥取県立図書館はいろいろな方面で頑張っていて、闘病記文庫を設置しました。それから、千葉県の柏市立図書館も、国立がんセンターの分院がある関係で、連携を始めています。鳥取県立厚生病院にできた患者用の図書室は、鳥取県立図書館、鳥取大学医学部附属図書館と連携し



て、本の運搬は県立図書館の車ですのですが、一般の本と医学の専門の本をそういうところから取り寄せることも日常的に可能にしつつ、患者と地域の人たちに医療情報を提供しようという、非常に意欲的な図書室です。それから、長野県の信州大学医学部附属病院の中に、今年、患者用・市民用の図書室が開室しましたけれども、ここで働いてる司書は地元松本市の市立図書館の職員が出向しているということで、これも全国的には珍しい例です。そういうことが徐々に進み始めています。

闘病記文庫とはどういうものかということ、今までの図書館の分類ですと、病気を体験した人が書いた本というのはばらばらな分類のところに存在していて、文学者が書いた闘病記は文学のところに入ってしまったというようなことがあります。最近行われている闘病記文庫というのは、図書館の一角に専門のコーナーを作って、病気別に本を並べています。闘病記文庫というのはいろいろと特徴がありまして、病気とどうやって闘ったかという具体的な話もあるのですが、もう一つ重要なのは、どういう心構えで病気と闘えばいいかというようなことがさまざまな角度から書かれていて、実体験ですから非常に参考になるのです。日本の病院というのは、病気は治すけれども人は治さないなど悪口を言われるように、メンタルな部分でのサポートが先進国に比べて非常に弱いのですが、そういうところを埋めるようなものなのです。

もう一つ重要なのは、予後のことです。退院した後どうするか。例えば、人工肛門を付けたけれども、便がこぼれないように生活するにはどうすればいいかなどというノウハウは、お医者さんも看護婦さんも持っていません。患者会に行かなければ、そういうノウハウはないのです。そういうことを含めていろいろと書かれている。今までの切り口とはちょっと違うようなもので、そういうことを始めている図書館が増えているということです。

4-3. 地域への法律情報の提供（法律情報サービス）

地域への法律情報の提供については、実は日本の図書館ではまだかなり遅れています。しかし、アメリカは訴訟社会ということで、ローライブラリアンといって法律専門の図書館員が配属されています。お金持ちしか弁護士を雇えないので、自分で訴訟をし、自分で裁判に対応するということがあるので、法律情報を図書館から提供するということが非常にポピュラーに行われています。

4-4. 行政トップ、行政各セクションへの情報提供（行政支援サービス）

もともと自治官僚で鳥取県知事をおやりになった片山さんは、ご自身が書かれた「図書館のミッションを考える」という論文の中で、公務員と地方の議員に対してもっと勉強なさい、そのためには図書館を使いなさいと言っています。なぜかということ、まさに先ほどお話ししたようなことで、今までは国から下りてきた文書にかがみを付けて、それを起案として回せば済んだような仕事を自分も含めてやってきたけれども、これからはそうはいかない。公務員は、自分で情報を集めて、自分で考えて、責任を持つという自立的な仕事をしなければいけない。地元の図書館を鍛えて、地元の図書館からそういう情報が手に入るようにしなさいと言っています。



4-5. 議員への情報提供

片山さんは議員に対しても、保守系の議員であっても行政から提供される情報だけで議員の仕事が全うできるのですか、与党議員でも独自に情報を収集して、自分で考えて自分の政策を作ってくださいと言っています。知事からすると、そんな与党議員はやりづらいと思うのですが、片山さんは県議会の場で議員に対してそう言ったとおっしゃっています。

それ以外については時間がないので、後ほどの質疑の時間を利用してお話ししたいと思います。資料には、OECDの学力到達テストで総合1位を連続して取っているフィンランドがどうしてそういう成績を取れるようになったかということで、当のフィンランドの教育大臣とその事務次官の話が載っています。このお二人ははっきり、学校ではなく図書館に力を入れたのだと言っています。あろうことか日本の教育関係者はフィンランドの学校ばかり視察に行っているということなのです。

資料には、オバマ大統領が大統領になる前にアメリカの図書館協会で演説したという記事と不況が荒れ狂っているアメリカ社会の中で公共図書館の利用が増えているという報告書載せておきました。その辺のことも後ほど読んでいただきたいと思います。

結論として、今の日本の大部分の図書館は、今日お話ししたようなサービスを地域や行政や議員に対してすぐできるとは私も考えていません。しかし、重要なのは、そういう到達点を明確に持つことだと思います。人間という動物は、はっきりとしたイメージを持って初めて、そのイメージを実現することができるとおっしゃっている方もいます。ライト兄弟の飛行機がふらふらと飛んだときに、そこにいた人が「あれに人や物を載せて運んだら便利ではないか」と言ったら、周りにいた人は「あんな自分で飛ぶのにもふらふらしている機械に、人や物を載せられるわけがない」と言ったと思います。恐らく、最初にそう言った人は周りからそう言われて「そうかもしれない」としゅんとなっただろうと想像できるのですが、その後、飛行機はどうなったでしょうか。ジャンボが飛んで大量の人と物を運んでいます。重要なのはライト兄弟の飛行機そのものではないのです。飛行機というコンセプトが重要なのです。

日本の図書館もそうです。今の図書館を見て、「とてもそんなことはできない」と皆さんは思うけれども、現状の図書館がどうかではないのです。図書館が持っているコンセプト、可能性が重要だと思っています。ぜひ皆さんの地域でもこういう図書館が実現して、今の不況を吹き飛ばし、新しい可能性に満ちた社会を作っていく機関として力を発揮するようになっていただけたらと願って、お話を終わらせていただきたいと思います。



「大阪狭山市立図書館における 取り組みについて」

大阪狭山市立図書館 館長
小林 一 浩 氏



ただ今ご紹介いただきました、大阪狭山市立図書館の小林と申します。よろしく願いいたします。

大阪狭山市は、大阪府内の市としては人口が下から3番目、面積も下から3番目というとても小さな市です。今の図書館は32年前の1977年、MARC（マーク：書誌データ）がない時代にコンピュータを導入してオープンしました。1984年には日本図書館協会の施設表彰も受けました。当時は市制施行前の狭山町でしたが、聞くところによると府内で最先端の図書館だったそうです。

事前に用意しましたレジュメのほかに、もう一点、平成20年度版の図書館年報を今お配りいただきました。これはつい1か月ぐらい前に急いで作り上げたものなのですが、そこに私たちが過去1年やってきたことが書いてあります。これは私たちが指定管理者として運営を開始した19年度から作成を始め、全文をホームページで公開していますので、ご興味のある方はぜひご覧ください。

まず、私のことを少しお話ししたいと思います。私は先程ご講演された常世田氏がいらした浦安市の隣の隣、千葉県松戸市で生まれました。父親の転勤で引越しが多く、小学校低学年のときは東京の日野市に住んでいました。戦後の図書館活動のエポックメイキングとなった「ひまわり号（移動図書館）」が走り出した頃です。

79年4月に学校図書サービスという会社に入社しました。ちょうどその年の12月に図書館流通センター（TRC）という会社が、日本図書館協会の整理事業部を継承する形で設立され、後に（1993年）学校図書サービスと合併しました。

私がまず申し上げたいことは、市の直営（公務員）と指定管理者（民間）とを対立軸にはしたくないと考えていることです。公共図書館としてよいサービスを行なうことは民間であってもできると信じ、'07年4月から今日まで私たちはライブラリアンとして誇りを持ち、研鑽を積み、市民の声を聴き、それを反映させながら運営してまいりました。図書館には市の職員は一人もいらっしゃいませんが、教育委員会と密接に連絡をとり、報告し、そして提案しながら市立図書館としての責任を常々感じながら運営しています。

1. 大阪狭山市について

私は指定管理が始まる1か月前、大阪狭山市に引越してきました。大阪狭山市は大阪の郊外に位置し住民の方は穏やかな人が多いと思います。お菓子やお花を持ってきてくださる方もいらっしゃいます。多くの方がカウンターで本をお貸しすると「ありがとう」と言ってくださいます。単なる貸し借りであってもそういう言葉をかけていただけることはうれしいこ



とです。

2. 大阪狭山市立図書館について

今の図書館は開館当初から多少増築されて、広さは1,401平米、蔵書は21万冊、そのうち児童書の割合が多いのが特徴です。21万冊のうち約半分の9万8,000冊が児童書です。貸し出しは年間41万冊です。これは日本図書館協会発行の「日本の図書館」人口段階別集計によりますと、平均の1.35倍です。同じく蔵書数はほぼ平均、資料費1,150万円は平均1,411万円の80%程度、登録率は平均44%に対して53%です。そして来館者が年間23万人、貸出人数は9万人といったところ です。

3. 株式会社図書館流通センター（TRC）について

TRCは、先ほど申し上げたように'79年に設立され、'82年にTRC MARCの発売を開始しました。図書館業務の受託を始めたのはずっと遅れて'96年からです。福岡市の総合図書館が新しくなったときに、24,000平米もある大きな図書館なので公務員の方だけでは仕事やり切れなず、市からのご要望により、カウンターの返却業務やカーテンを開閉など、いわゆる周辺業務をお請けしたところから始まりました。

4. TRCサポート事業について

年々増え続ける図書館業務受託に対応するため、全社一丸となって取り組んでおります。新聞記事によりますと、現在3,106館ある公共図書館のうち521館で委託や指定管理を採用していますが、TRCは84館で指定管理、業務委託を含めると197館を受託し、スタッフは2,400人を抱えています。

カウンター業務だけなら派遣会社が入札で取り、それも3月中旬に決まって4月1日から仕事をしなさいと言われてもできてしまうのです。これが何とも悔しく、また恐ろしいと思います。司書でない方でもバーコードを読めば本を貸し出せますし、業務端末も少し研修すれば操作できますので、利用者から見てプロなのかどうか分かりません。私たちは図書館流通センターという図書館専門の会社ですから、図書館で働いていただくスタッフに図書館とはこういうものだというものを90ページに及ぶ「TRCライブラリーマニュアル」で研修してから現場に配置します。本社には模擬図書館を設置し入社時、初級、中級と各段階において研修を実施しています。昨年、図書館運営理念というものを会社として考えました。そして、私たちが目指す図書館の姿を5項目掲げ、働くスタッフの行動目標も3つほど掲げて、2,400人全スタッフの目指すものとして、図書館とはこういうものなのだということを常々みんなに考えてもらっています。

私たちが目指す図書館の第1番は、困ったら行く、聞く、アクセスする図書館です。運営理念は、「私たちは図書館を『人類の英知を未来へと生かす知恵と情報の宝庫』と考えます。その図書館を利用するすべての人々が教養を深め、自らの課題を解決し、心身ともに健康な市民として自立し、働き、暮らすことで地域が活性化します。私たちの使命はその人々



のお手伝いをすることによって地域社会に貢献することです。すべての人が喜び、幸せになる図書館づくりを目指します」です。もちろん地域によって、図書館ごとに理念や目標は別にあっていいかと思えます。

4年前に図書館総合研究所という別会社を設立しました。そこではPFIや指定管理に特化した、図書館の業務分析や提案書の作成などの仕事をしています。

それから、世間で誤解を受けることがあるのですが、わが社ではスタッフを長期雇用して、専門スタッフとして育成していきたいと思っています。多くの研修メニューがありまして、入社時の研修から始まって、この秋からはスペシャリストという社員クラスになれるレベルの研修も開始する予定です。そして研修、テスト、面接を経てランクアップする人事制度を導入しています。

社会保険も週30時間以上勤務という条件がありますが、希望する方は加入できます。当館では、扶養に入っている方を除いて全員が入っています。

有給休暇は週5日勤務の場合、入社後半年で10日間取得できます。以後1年経過するごとに1日ずつ増えていきます。

5. 指定管理者としての大阪狭山市立図書館

私のところは現場ですし、もちろん理想や夢を追うことも必要ですが、日々の業務がありますので、それをしながら、自由に考え、スタッフから提案をもらい、もちろんスタッフだけでなく私をはじめ4人の責任者もより良い運営やサービスを考え、教育委員会に書面で出して了承いただいて、実行するという繰り返しを2年と少ししてまいりました。

先ほど申し上げましたように、2年前の2007年4月に業務を開始し、3年間の協定で、今は最終年度に入っています。来年以降も引き続きやりたいと思っていますので、先月、更新の書類を出してきて、今選定をさせていただいているところです。継続いただければ次は5年間になります。指定管理が始まる前の'07年の1月に、私は教育委員会の面接を受けました。印象に残っているのは、教育部長の言われた「法令に違反しない限り自由にやってください」という言葉です。まだ仕事が始まる前ですが、会社と私を認めていただいたように感じました。ここまで言われてしまうと、変な言い方ですが襟をより一層正して業務にあたらなくてはならないなと緊張し、そして教育委員会の懐の深さを感じました。

これは言葉だけでなく、予算についてもそうでした。通常、指定管理は3年間ないしは5年間で始まることが多いですが、始まる前の年に3年分の予算が決まっています。ところが、1年終わったところで、利用者向けのインターネット端末がなかったのも、予算にはないけれどもパソコンを会社から持ってきて、NTTと光回線の契約をし、利用者自由に使っていただけるように端末として2台置いたのです。ですから、その年は会社の費用で設置し運用したのですが、うれしいことに今年度は予算化してくれたのです。思いがけず予算をつけていただき大変感謝しています。

指定管理者の仕事には仕様書があり、年度始めには事業計画書を提出します。指定管理ですから業務範囲も非常に広くて、図書館業務をほとんど全部やりなさいということなのですが、仕事が始まってから、そこには別の業務をお願いされたことがありました。それが度重なると、お断りせざるを得ないのですが、ブックスタートの「フォローアップ事業」につ



いて初年度の11月からお請けすることにしました。市の上層部からのご依頼ということ、10か月の赤ちゃんと利用券を持たない保護者に新規登録していただくことで利用者の増加が図れること、そして読み聞かせの技術も上がると考え、快くお請けしました。

教育委員会とTRCは、市立図書館という枠組みの中で自由闊達に意見を交わしながら、図書館をより良くしていこうという関係にあると思います。少しだけまだできないことのあるのですが、ほとんどノーと言われたことはありません。

最初に私がスタッフに話したことは、来ていただいたお客さまに、ありがとうという感謝の気持ちを伝えようということです。利用者の方が来て本を借りてくれる、もしくは毎日のように新聞だけを読みに来るお客さまもいらっしゃいますが、とにかくお客さまなのです。仮に、利用者が1時間、半日、誰も入ってこなかったら、認めてもらっていない、役に立たない図書館なのだから、まずは来てもらうことで始まると思います。ですから、来ていただいたお客さまには、言葉、目線、態度、すべて含めて「ありがとう」という感謝の気持ちを伝えようということを言いました。

また、先ほどもちょっと言いましたが、自由な発想に基づく提案を常にスタッフから受けています。口頭で言う者もおりますし、全員に義務付けている月に1回の業務レポートに書く場合もあります。基本的には「今月こんなことをしました」ということを書くのですが、3分の1ぐらいは「こうしたいのです」という新しい提案があります。それを責任者間で練って教育委員会に書面で提出し、了承いただき始めるということです。

指定管理で変わったことは何かというと、これはわれわれが変えたことではなく仕様書にあったのですが、開館時間が大幅に延長されました。それまで10時開館で17時15分閉館だったものが、朝9時から夜8時までになりました。毎日11時間で7日間、週77時間オープンというのは、大阪で1番です。年間の開館日数は寝屋川市さんの方が1日多いのですが、開館時間で見ると狭山の方が多い。多い分、もちろん人件費もかかって、大阪狭山市としてはお金を負担しているわけですが、多くの人に来ていただきたいということだと思います。

最初にしたことは、人数をカウントする来館者カウンターの設置です。今日より明日、明日よりあさって、雨の日はどうなのか、晴れの日はどうなのかが分かるようにということです。それから、図書館だよりを当初の4月から作り、ヤングアダルト向けのYAだよりも去年の秋から始めました。

そのほかに当初に、雑誌タイトルを30誌増やし約100誌に変更しました。資料費1,150万円の中で雑誌は80万弱でしたが、100万を超えるぐらい、少し多めに雑誌を入れて、利用者に提供しようと思いました。これはやはり統計に表れました。雑誌とヤングアダルトの貸出がぐんと伸びています。私たちの変更したことに利用者さんが反応してくれたことはうれしく、やりがいにつながります。

相互貸借にも力を入れて、府内はもちろん、全国に対象を広げ調べて取り寄せて、できるだけ利用者が望む本をご提供したいと考えています。相互貸借は図書館としては当たり前のサービスですが、利用者は知らない方が多いと思います。棚になれば「この図書館にはないんだ」と思って帰ってしまいます。そういうお客さまを一人でも減らしたい。大阪狭山の図書館がポータルライブラリーになればと思っていますが、その中のサービスの一つとして、相互貸借に力を入れています。

'07年10月から、富田林市、河内長野市、堺市の南図書館、和泉市のシティープラザへ月



に2回、会社でリース契約した軽自動車を連絡便として走らせて、相互貸借をしています。富田林市と河内長野市からは指定管理導入前から連絡便がありました。しかし来ていただくばかりで申し訳ないという気持ちがありました。こちらからも伺うことで回数が倍になり早く利用者の手に渡せることができるようになりました。堺市と和泉市はそれまで連絡便はありませんでした。堺市は南図書館を窓口として全館を対象に始めました。和泉市のシティプラザ図書館はTRCの受託館ということもあり本館を含めて開始しました。

話が分かりづらいかもしれません。指定管理になってこの2年ちょっとの間にやってきた、わたしたちが考えてはじめてサービスについて申し上げます。

ヤングアダルトに力を入れようということで、書架を4連から10連へ2.5倍に増やしました。一般書、児童書からスタッフが選んでヤングアダルトに変更し対象となる本を増やしました。資料費もヤングアダルト枠を設け選定しています。中には小学校の低学年の子どももいますが、主として高学年から大人まで借りてくれます。ヤングアダルト向けの雑誌も新規に購入を開始しましたし、その他の情報も掲示するようになりました。実は、かつて私はTRCで営業をしていました。九州を担当していた時があったのですが、佐賀の伊万里市や三日月町のYAコーナーがすごくいいなと思っていました。図書館に一番足を運ばないのが中高校生ですが、それらを理想形として彼らの良い意味での「溜まり場」にできたらなと思っています。何分にも広さや設計などで制約があるので思うようにはできないのですが、そんなことを目指しています。

参考資料についても相当手を入れました。古い本は書庫へ移し、配架を変更し、ラベルの貼替え等々です。パブリックコメント募集については当初は図書館が閲覧場所になっていなかったの、私のほうからお願いし置いてもらえるようになりました。当然図書館ですから関係する図書と一緒に並べます。私たちは身分は民間ですが、図書館が行政機関の一部分だと意識しています。市役所は、子どもが生まれたとか、引っ越ししたとか、節目節目では行っても、日常的に市役所に通っている市民はいません。先ほど常世田さんがおっしゃったように、図書館というのはだれでもいつでも来ていただけるところなので、パブリックコメントの情報提供場所としてとてもいい場所だと思っています。

今まで大阪府の本は別置していたのですが、その中からさらに大阪狭山関連の本をピックアップして、行政資料も加えて「大阪狭山の本」として利用していただいています。今はまだ途中なのですが、行政資料を2部いただけるようお願いし、1冊は貸出ができるようにしています。

それから、カウンターの位置を変えました。そのためには業務端末の位置を変えなくてはいけないので配線の工事費用がかかったのですが、1年間我慢して'08年3月、最初の蔵書点検期間中に実施しました。変更の理由は閲覧スペースの拡大です。1,400㎡で20万冊ありますから書架以外のスペースが狭いのです。座って読む場所が少ないのです。ですから、カウンターの中にあった事務机を事務室に移動して、カウンターの内側を狭くして、その空いた面積を利用者に閲覧スペースとして提供しました。安めのいすを10脚くらい購入し、そのほか使っていなかったパイプいすも並べて、1席でも多く席を設置しました。参考資料室や児童室も工夫して席を増やしました。

大きく変えたことは、初年度の秋に半年の準備期間を経てホームページをリニューアルしました。少し遅れてブログも開始しました。この図書館ブログについては、去年、府立中-



島図書館の職員研修で発表させていただきましたのでご存じかもしれません。公務員の決裁の仕方、仕事の進め方を考えると、スピーディーなブログの更新は民間が適しているのではないかと思っています。少し砕けた内容も載せながら、図書館を知ってもらいたいということで、携帯からでも見られるようになっていきます。

それから、オンラインデータベースを二つほど入れました。利用は思ったほど多くなく、アピール不足を感じています。朝日新聞の「聞蔵（きくぞう）」と、「ジャパンナレッジ」という小学館系の百科事典を中心としたデータベースを、去年の春から入れています。

あとは学校支援です。図書館の目の前には小学校があります。その小学校の児童は、授業の一環として、そして家も近いでしょうから放課後や休日もよく来てくれるのですが、小さな市とはいえ、図書館は市のだいたい中心にあるので、北と南にある学校の子どもはそうは来られないのです。来られないのならこちらから行ってしまおうということで、今までもお話会等で小学校には行っていましたが、加えて、中学校でお話会やブックトークをしたり、中学校の特別支援学級で紙芝居をしたりしています。特別支援学級では授業を1時間いただいで行い責任を感じましたが、先生や生徒からとても喜んでいただきました。これはさらに広げていきたいと思っています。

「NPO図書館の学校」というところが「図書館を使った調べる学習賞コンクール」というのをやっています。読むだけではなく、図書館の本を使って調べる習慣を子どものうちに身に付けてもらうことが主眼ですが、当館でも図書館が中心となって今後振興していきたいと考えています。

児童室では、赤ちゃん向けのえほんをまとめ、子育て関係の一般書や雑誌を一般室から移動し、子育てコーナーを作りました。そして関連のパンフレットもそこに置きました。さらに、広報に掲載されている赤ちゃんや子ども対象のお知らせを切り抜き、掲示板を新たに設け、貼り付けています。

研修について具体的に触れておきます。例えば今日7月9日は東京の本社で専門講座の「選書」の第4回があります。昨日は同じ講座でレファレンスの第5回、来週の月曜日は大阪で地区別集合研修、21日は青森で地区別集合研修というように、全国で受託をしているので地区ごとに研修をしています。今日は当館のスタッフが府立中央図書館へ研修に行っています。

研修に行くというのは運営人数が1人減るわけですし、交通費もかかるので、皆さまもきっとご苦労なさって勤務シフトをやりくりし人を出していると思います。それは当館も全く同じです。会社の研修、OLA（大阪公共図書館協会）、府立図書館をはじめとして、熊取町での紙芝居研修へも行きましたし、池田市の図書館で市長さんのお話も聞いてきました。トーハンの本の展示会も、普段見ることのできない本に触れる機会ということで研修として行ってもらっています。

今年度は3年目になりましたので、少し絞って研修に行ってもらっています。当初は、大学もしくは短大を出て、司書の資格は在学中に取ったけれども図書館で働いたことがない、社会経験のないスタッフが何人かいたので、どんどん研修に出しました。研修は図書館でやる例が多いですから、その図書館の視察を兼ねて見聞を広げてもらっています。研修は休みの日に自腹で行うのが身に付くといわれますが、シフトが回るのであれば、あえて業務として行ってもらいました。ですから報告書を義務付け、それを回覧してスタッフで共有してい



ます。

6. 今後の課題

大阪狭山の図書館には、人口5万8,000人の約半分、3万人ぐらいの登録者がいますが、その全員が経常的に利用しているとはいえません。ですから、いつでもどこでもという、平等利用という観点ではまだまだです。普段は平均700人、多い日は1,500人が来館してくれますが、多くがリピーターです。今まで図書館を利用していない人、せっかく利用券を作ってもそのときだけの人がいる。それはきっと私たちのアピールが足りないのです。では、その人たちにどうやって、図書館は便利で役立つところだということを分かっていただくか。図書館のすぐ前にバス停がありますが、6時ごろになるとバスを降りて、図書館を素通りして家へ帰ってしまう人が多い。そのうち何人かでも階段を上がってきてくれないか。そして図書館の近くにコニカミノルタの工場があるのですが、その人たちにどうやったら役に立てるのか、来館していただけるのかなどということも、今後の私たちの課題ではないかと思っています。まだまだ多くの未利用者がいるのです。そのための対策の一つとして広報の業務を強化していきたいと計画しています。

現在は最初の3年間ですから、それまでの大阪狭山市立図書館の業務を引き継ぐことで目いっぱい、少しずつプラスアルファのことをしてきました。「図書館というのは常に発展途上である」という言葉を聞いたことがあります。図書館とは常にサービスを磨き向上し続ける存在であるという意味だと解釈しています。浦安市立図書館も多くの人が認める日本一の図書館ですが、そのサービス発展に終わりではないのです。社会が変化していくのですから、当然図書館も変わらないと利用者が離れてしまいます。時を経れば必ず今とは違うものになっていて、そういった意味で常に発展途上にあるといえるのでしょう。大阪狭山市立図書館も向上心を持ち続けるという意味を含め、常に発展途上にあります。今後、一人でも多くの人に役に立つ情報を提供することで、地域社会の発展に貢献したいと願っています。



「公共空間としての図書館の役割」

東京学芸大学 教授
山口 源治郎 氏



私が今日いただいたのは、公共空間として図書館をどう見ていくのか、あるいはその要求は何なのかというテーマです。これまでいろいろなところで図書館についてお話をする中で、図書館が広場であるとか、フォーラムであるとか、いろいろなことについて時々言及してきた経緯があって、こういうテーマをいただいたのだらうと思います。

ただ、公共空間というのは、今、政治学でもいろいろな領域で大変難しい問題として提起されているのではないかと思います。私もこれを正面に据えて議論するのは初めてです。そこで今日は、仮説というか、このように考えてみたらどうだろうという問題提起の形でお話をさせていただきたいと思っています。

1. なぜ「公共空間」論か—問題意識

1-1. 急激に変貌する図書館空間への危惧

なぜ公共空間論かという問題意識ですが、私が常日ごろ公共図書館のことを考えたり、図書館員の皆さんとお話ししたりする中で、今、どこの自治体でも、指定管理者や業務委託といったアウトソーシングが提起され、それにどう対応しようかと大変苦勞されているのではないかと思います。そんな状況を見ながら、単にアウトソーシングだけではない、もっと大きな図書館のあり方や、図書館が抱えている空間そのものの意味が大きく変化しているのではないかという危機感を持ったことが、公共空間をあえて正面からきちんと考えなくてはいけないと思った一つの理由です。

私が大学院の学生だった1980年代の初頭に、京都で新たに作る市立図書館を委託するという話が出ました。そのときは、公共空間うんぬんというよりも、要は金がない、人が増やせない、何とかしなくてはいけない、では取りあえず自分たちの作った外郭団体に任せて人件費を見えなくしてしまおうという、金の問題だと思っていたのです。しかし、特にここ10年、小泉さんが総理大臣になったあたりから急速に、金の問題だけではない、それそのものの意味空間が違ってくるのではないかという思いをずっと抱いてきました。一言で言えば、市場的な図書館空間に変わってきているのではないかということです。

特に、桑名市でPFI方式で図書館が運営されるということがあったとき、PFIとは一体何なのか私も全然知らなかったので、入門書などを幾つか読みながら、PFIとは要するにサービスを一つの商品として売り込んでいくやり方なのだ、図書館を一つの商品に見立てていく考え方があるのだと初めて教えられました。ある意味では大変分かりやすいのですが、そこで、図書館サービスも売り買いされる商品なのか、この時代はそうのように大きく物事を考えていく流れがあるのだということに気付かされたのです。そうすると、これま



での100年以上の公共図書館の歴史から見ると、図書館のサービスやそこで行われている仕事の意味がころっと変わってしまう、これは大変なことだと思いました。

1-2. 「新しい公共空間」論、「新しい公共」論の広がり

そんなことをあれこれ考えているうちに、ここ数年、「新しい公共空間」という言い方がいろいろな論文や書物の中でいわれるようになってきました。最初、それを聞いたときには、官が独占している公共というものを開放して、例えば市民など、もっと違ういろいろな主体が公共を担っていく新しい枠組みだ、なかなか積極的な意味だと思っていました。ただ、最近はいろいろな人たちがいろいろな思惑や意味合いを込めて「新しい公共空間」や「新しい公共」という言葉を使い始め、それが法律になったり、政府関係の基本方針に基軸として据えられたりといったことも起こってきたのです。

そうすると、公共空間というのも、「新しい」という形容詞を付けただけで分かったようなものになるわけではなく、そこにはさまざまな対立や論点があり、これからは私たちの側からちゃんと提案できるようなものを持っていないと大変だと思ったわけです。ですから、結論めいてしまうのですが、「新しい公共空間」や「新しい公共」といわれることが、本当に市民自治の内実を豊かにしていくものかどうかを問うていかなくはなりません。

もう一つ、「新しい公共」という言い方をしながら、例えばこれまで法律が入り込まなかったような価値の世界に国家が入ってくる。教育基本法などがまさにそうですが、新しい公共というものを打ち立てるために法改正をしたわけです。そんなことも起こっていますので、内実をもう一回きちんと考え直していく必要があるのではないかと考えています。

今日はそういう流れで、一つは、図書館空間の市場化とは一体どういうことなのか。二つ目には、「新しい公共空間論」や「新しい公共論」は一体どういう分脈や中身で登場し、議論されているのかということ、図書館に引き付けながら考えてみたい。三つ目は、これからは公共空間としての図書館をこんな観点から考えてみたらどうだろうかというお話をしたいと思っています。

2. 図書館空間の「市場化」

2-1. 「市場化」の意味

今、図書館を委託する、民間の営利企業が図書館業務を担うということが行われています。これは、図書館が即市場そのものになったわけではないのですが、ある種市場原理的なものが図書館のサービスや業務の中にどんどん取り入れられているということだろうと思うのです。「準市場化」という言い方がされたり、「疑似市場」という概念が社会福祉などでも議論されたりしているようですが、まず市場化、つまり市場的な要素が入り込んでくるとは一体どういうことなのか、簡単に整理しておいた方がいいかと思います。

市場化の一つの意味は何かというと、構造改革という大きな政策の流れの中で、盛んに公共サービスなどを「官製市場」という言い方をしたと思うのです。公共サービスは、私たちのこれまでの常識からすれば、行政用語で言うと「給付行政」ということになると思



うのですが、行政が自分たちでサービスを作り出して市民に提供していくという、市場とは縁のない枠組みで考えられてきたのではないかと思うのです。机などの物を買うという形での市場化はあったとしても、サービスそのものを商品として市場で取引するようなものと考えことはまずなかったと思うのですが、まさに官製市場と言い表してきたように、公共サービスそのものを市場だと考えている。当然、市場であるものは官であろうが何であろうが開放すべきである、だからそこに営利企業も含めてさまざまな主体が参入できるようにしようということなのです。

ちょうど21世紀に入ったころ、東京23区でいろいろな業務委託が行われるようになりましたが、そういう行政文書を読むと、ビジネスチャンスを作るのだという言い方が必ず入っていました。公共サービスの領域をビジネスチャンス化していくという意図がいわれられていたのです。これは、80年代の委託とは全然違う物事のとらえ方があったと思います。その流れの中で、指定管理者制度や、公共施設等の設計・建設から数十年にわたる運営も含めてそっくり民間に委ねていくPFIという手法がいわれ、一部業務委託という前々からある方式も強力で推進するというので、いずれにしても、これまで官がしてきた部分を民に委ねていく手法が出てきたと思います。

その中で、これまでは行政がサービスを直接提供するという形だったものが、指定管理者制度に見られるように、設置するのは官でも、運営してサービスを直接提供するのは民というように、設置と管理運営を分離していくやり方が取られるようになってきました。学校などは、設置者管理主義といって、設置した者が管理もすると法律で決められていますが、図書館やその他福祉施設ではそういうことは明確にされていませんので、両者を分離することにより、直接サービスを提供する者として企業その他の民間諸団体が登場してくるようになりました。

市場化の二つ目の意味は、図書館サービスを商品と考えていくということです。私たちも何気なく使っているのですが、「何を売りにするのか」という言い方をよくします。学生も就職活動では自分を商品として売らなければいけないわけで、何を売りにするか、何をアピールするかということで四苦八苦しています。ないものをくっつけて、「自分の個性はこうだ」と売りを一生懸命作っている感じがしますが、最近は、図書館サービスを見ても、まさに売りを大変重視していると思うのです。いろいろなところで、ビジネス支援や〇〇支援サービスということをたくさんメニュー化してアピールしています。一概に悪いとは言いませんが、そういう「買ってもらえる」「評価してもらえる」という部分を今は非常に強調している気がします。例えば、千代田区の図書館は、指定管理者制度を取り入れた図書館として全国的にニュースなどで取り上げられている、一番知られている図書館の一つだろうと思うのですが、千代田はそういう手法を大胆に取り入れて、広報戦略を大変重視しています。

それから、先ほど言ったPFIの手法は、まさに企業が提案したものを行政が買うというやり方です。野田由美子さんの入門書を読みますと、これからのPFIの手法では、行政はサービスの購入者になっていくという言い方をしています。また、消費者行政のあり方と同じで、サービス商品に欠陥がないかどうかをきちんと監視する役割を担うようになり、直接サービスを提供する役割は後ろに退いてしまうという言い方をしていますが、そういうふうな発想が転換していくということです。



市場化の三つ目は、サービス商品そのものというよりも運営手法や経営手法にかかわると思いますが、図書館に限らず、今は地方自治体の運営手法として「新しい公共経営（New Public Management）」といわれる考え方が支配的になりつつあるのではないかと思います。基本的には、これまでの行政運営とは全く違う、企業経営的な手法が取り入れられてくるようになるでしょう。

私は自治体そのもののメンバーではないので分かりませんが、大学が今まさにそうになっています。特に国立大学は国立大学法人という形になりました。一番変わったのは、学長の権限が非常に強くなりトップダウン型になったことと、その裏返しとして、教員の発言権がほとんどなくなってしまったことです。いわゆるスタッフとして執行部の企画・経営にかかわる有能な教員がたくさんいらっしゃるわけですが、ほとんどの教員は、働きバチのように言われたことをやるだけになってしまふ。あとは、「こう決まった」ということを報告で聞かされる。教授会などはまさに何かを決める機関ではなく報告会になっていて、ほとんどが学長・副学長と役員会で決まるという、企業で言う取締役会で決まるのとほとんど同じような手法になっています。それに加えて、われわれの業績評価が入ってくるように、公務員の組織もそうですし、自治体運営そのものがトップダウン型に大きく変わってきています。その中で強調されるのが、コストパフォーマンス、競争原理の導入、成果主義、顧客主義です。

それから、その流れの中でいわれていることでもありますが、大阪府などでは市場化テストが大胆に論議されています。官と民とどちらがより効率的に、より低いコストで仕事ができるか、競い合わせていくというやり方です。そんなものが運営・経営手法にどんどん入り込んできているということもあるかと思います。

また、これも一つの見方の転換だろうと思うのですが、市民をある意味で顧客（消費者）に見立てていくという考え方があるのではないかと思います。サービス機関では利用者を「お客さん」と言うときがよくありますし、図書館でも随分前から利用者のことを「お客さん」と言うことがあったと思うのですが、サービスの受け手、受益者と考えているわけです。

特に市場化の中では、受益というものを私益と読み替えることがしょっちゅう起こってきます。それは個人の利益ではないのか。つまり、税金を使ってまでやらなければいけないことなのか。あるいは、仮にそれが必要だとしても、私的な利益に対しては対価（サービス料）を取ってもいいのではないのか。これは市場原理では当たり前のことです。お金を払うことによって利益を受ける、いわばサービスを買うという関係ですが、このように市民自身を顧客（消費者）と見立てながら、受益に対する負担を求めたりします。

図書館でも近年、受益者負担ということがいろいろなところでいわれていますし、公民館などの施設はどんどん有料化すべきだという議論が当たり前のように行われています。図書館は図書館法第17条により禁じられているからということで、何とか有料化を食い止めているところがあるのですが、大きな流れとして受益者負担への傾倒が大変強くなってきていることは確かでしょう。

ほかにもいろいろあると思いますが、図書館空間が市場化していくというときに、こういう幾つかの変化が見られるのではないかと考えています。



2-2. 千代田区立図書館にみる「疑似」市場化

もう少し具体的に、今注目されている千代田区の図書館の場合を見てみたいと思います。これは、いわゆる疑似市場化が大変進んでいるところではないかと思うのですが、千代田区では一昨年、図書館に指定管理者制度を導入しました。多くの場合、一つの図書館を一社が運営するのですが、千代田区の場合は、3社による企業コンソーシアム、ヴィアックス・SPSグループが受託しています。図書館サービスは、図書館に職員を派遣してきたヴィアックスという人材派遣系の会社が担当し、広報はサントリーパブリシティ、企画（全体の経営コンサル）はシェアード・ビジョンというコンサル系の会社が担当しています。

テレビなどいろいろなところで報道されているので、断片的にはご存じかと思うのですが、関係者のお話を聞いていると、幾つか特徴があると思います。一つは、マーケティングと広報戦略に大変力を入れていることです。平成19年度は広報費に1,600万円使ったそうです。NHKを含むいろいろなマスコミ関係に出ていますし、つい最近も図書館で靴磨きをするなど、いろいろな話題性のあることをやっているようです。

マーケティングと広報戦略の中で、特に力を入れているのが顧客戦略です。千代田区の場合は利用者の7割が区外の官庁街やビジネス街に来る人たちで、そこにサービスの重点をシフトする戦略を立てているのです。実際、見学に行っても、地域住民はどこへ行ったのかという感じもして、セカンドオフィスにするとか、ビジネス支援のためのものがあるとか、売りを強調するために展示会をするとか、いろいろなことをしています。

千代田の指定管理者を準備された柳さんは、今は国立国会図書館に戻られているのですが、この方が書かれたものを読みますと、ある意味で大変率直な物言いをしている気がします。一つは、利用者の7割を占める区外のビジネスパーソンにシフトするのですが、これまでの図書館はそういうところに十分目を向けてこなかったのではないかと。それは多分当たっていると思います。

もう一つ、本来の図書館利用者が図書館を利用していない、あるいはそういう条件が整えられていないという言い方を彼はしています。大変露骨な言い方だと思うのですが、来てほしくない利用者が実はいる。それをあえて排除するわけではないけれども、小説を読んだり、ただぼーっとしに来るような人たちは来てほしくない。ですから、顧客戦略と同時に排除の論理が使われているのだらうという気がしました。実際、柳さんなどの議論で有料化論が度々出てくるのですが、排除するわけではないけれども、有料化によって使えない人が出てくるのは致し方ないということも言っています。

もう一つは、顧客戦略と同時に、図書館を高級ブランド化していく、つまり千代田ブランドを強烈にアピールしていく戦略を取っていきたいということです。ブランド化は別に悪いことではないと思いますが、公共の図書館の役割をどこに置くかということはきちんと議論しておかなければいけないと思うのです。例えば、戦前からある内田文庫という特殊コレクションをアピールするとか、神田の古本街と提携することによって「本の町・千代田」を図書館を通して売り出していきたい。そういうブランド化の志向ともかかわるさまざまなサービスメニューを用意しているということです。

ただ、これはやや批判になるのですが、開館当初は大きな目玉にしていた、新書をスキャナーにかざすと関連する本がディスプレイに出てくるという、国立情報学研究所と連



携した連想検索のサービスが終わりになりました。私は面白いと思っていたのですが、誰がどのように費用負担するかという見通しがちゃんと立っていなかったのではないかと思います。ただ、1～2年で実験して終わっていいのか、10年ぐらいやらないと成果はきちんと表れてこないではないかということがあるので、大変残念だと思いました。

もう一つ、サービスにかかわって残念だったのは、きれいな円形状の新書の本棚のところに数十台の端末機があって、そこに新書本をかざして関連本を検索できるようになっているのですが、その新書本が全部、禁帯出だったことです。つまり、そこに置いてある新書本は、読むためではなく、スキャナーをかざして検索するための道具として置かれているのです。そういうやり方もあるのかもしれませんが、通常の本棚に置いておいて、利用や貸出もできる方がいいのではないかと、あるいは、複本をもう1冊ずつ買うなどのやり方をきちんとやればいいのかと、あるブランドなりあるサービスという売りをやるために、何ともしずはぐな感じの運営形態をしているのです。売りとして全国に宣伝されるものと、実際に図書館として使っていくときの使いにくさのギャップが大変大きいと思いました。それと、積極的なメディア対策というようなこともあります。

二つ目の大きな特徴は、受益者負担論への傾倒です。千代田は指定管理者制度を導入するときに基本計画を立てており、指定管理者もこれに基づいて計画を立てたと思うのですが、計画・構想の段階では随分たくさんの方が有料化の対象になっているのです。例えば予約料、延滞料、研修室、サロン、宅配サービス、リカレント支援（一時保育）がそうです。このうち実際に有料化を実施しているのは研修室の利用料とリカレント支援だけです。高齢者と障害者に対する宅配サービスは、必要に応じて減免するけれども基本は有料という考えを出していました。また、リカレントというのは、一般社会人が大学や大学院に戻って勉強して社会に出ていくという生涯学習の一つの形かと思っていたのですが、ここでは、子育てでいったん家庭に入った方たちの勉強を支援するために、図書館を利用している間は一時的に子どもを預かるというサービスのことを言っていて、この一時保育にもお金がかかります。

柳さんは、お金を払うことによって利用者の図書館への参加意識を育てていくのだという言い方をしていましたので、有料化は単に受益者負担というだけではなく、参加意識を育てる手法として考えられているようです。本当にそれで参加意識が育つのかどうか分かりませんが、このような形で、今、図書館の中で市場化の考え方が広がっているのではないかと考えています。

3. 「新しい公共空間」論、「新しい公共空間」論の登場とそのゆくえ

3-1. 地域・自治体再編のキーコンセプトとしての「新しい公共空間」論

他方で、これと大変深くかかわると思うのですが、新しい公共空間という考え方があります。新しい公共空間論にもいろいろな色合いのものがあって、私自身もすべてを見ているわけではありませんが、私が最初にこの言葉を聞いたときには、市民自治を育てていく、あるいは官に独占された公共性を市民の側に取り戻していくという積極的な意味合いを込められているということで大変注目してきました。例えば、札幌の「YOSAKOIソーラン」は、官が提唱したわけではなく市民レベルから育ってきた祭りですし、その他さまざま



まな地域におけるNPO活動のようなものもそうだったと思うのです。

そういうものを育て支えていく理論的な枠として、新しい公共空間というものが大事だと思っていたところ、つい数年前、総務省が新行革指針を出しました。それを裏付けるような、「分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会」の報告書がほぼ同時に出ているわけですが、その中でいわれているキーコンセプトとして、「新しい公共空間形成を目指して」という副タイトルが付けられていました。総務省という地方行政の総本山のようところが、これからの地域や自治体のあり方として、新しい公共空間を中心に考えていこうということだと思います。

新しい公共空間は、この報告書の中でどのように書かれているかというところ、「今後、地方自治体において純粋に『行政』が担う戦略的な地域経営のための企画立案や条例制定など、『行政』でなければ対応し得ない核となる部分であり、地域経営の戦略本部としての機能」、それがこれからの地方行政のあり方になっていく。そういう中で、「地域におけるさまざまな主体がそれぞれの立場で新しい『公共』を担うことにより、地域にふさわしい多様な公共サービスが適切な受益と負担の下に提供されるという公共空間を形成」していくことが大事なのだという意味合いのことがいわれていたわけです。

ここでいわれている新しい公共空間のイメージとしては、これまで公共サービスは主に官や外郭団体が提供していたけれども、これからは外郭団体、企業、大学、NPOのような市民団体など、多様な主体によって担われ、提供されていくだろうということが一つあります。二つ目は、そこでは適切な受益と負担が求められていくだろうということ。三つ目は、基本的に官と民の役割が明確にされ、官は政策立案・条例制定・権力行使、それ以外の、特に政策や施策を実際に実施していく部分は民が担っていけばいいということです。そういう意味で、官は地域経営の戦略本部という位置付けになってくるわけです。

そういう中で私がふと思ったのは、市民はどこにいるのだろうかということです。いろいろ担い手はあるけれども市民はどこに行くのか、自治体のあり方を決定していくのは一体誰なのかということところが、この報告書を読んでも何となく見えてこなかった。新しい公共空間論は、本当に市民自治を支えていたり、それを入れる入れ物になっていくのか。私は、公共空間というのは市民が作るという部分があると思いますし、決めるという部分も、議論をするという部分もあると思うのです。やはり公共空間は公論を形成していく場だと考えているのですが、そういう場になっていくのかということが率直な疑問としてあったわけです。

3-2. 教育政策・生涯学習政策における

「新しい公共」「公共心」「公の意識」の強調

もう一つ、ちょっと毛色が違うかもしれませんが、同じような「公共」という言葉を使いながら、「新しい公共」ということが教育や生涯学習の領域で近年盛んにいわれるようになってきました。私は、先ほどの「新しい公共空間」とこの「新しい公共」は関係があるのかとあって、それは何かというと、公共空間の担い手の問題をどう見ていくかということとも深くかかわってくるのだろうと思うのです。

2006年に教育基本法が改正されたとき、愛国心が入ってきたことが危なっかしいといわれたと思うのですが、もう一つ強調されたのが「新しい公共」という考え方です。特に21



世紀に入ってから、「新しい公共」「公共心」「公の意識」ということが教育関係のいろいろな答申書の中でいわれるようになりました。その最初のものが中教審の「青少年の奉仕活動、体験活動の推進方策について」であり、本格的には2003年の中教審答申の「新しい時代にふさわしい教育基本法と教育振興基本計画のあり方について」の中で触れられています。これは直接教育基本法の改正などにつながってくる考え方なのですが、その中で「新しい『公共』を創造し、21世紀の国家・社会の形成に主体的に参画する日本人」というものを基本法の柱として据えなければいけないということを言い、「国や社会の問題を自分自身の問題として考え、そのために積極的に行動する『公共心』を重視する必要がある」としています。これが改正教育基本法の第2条3項に表れて、「政治と責任、男女の平等、自他の敬愛と協力を重んずるとともに、公共の精神に基づき、主体的に社会の形成に参画し、その発展に寄与する態度を養う」ということが書き込まれているのです。

ここで言うところの公共は、ある意味ではネオコン型の公共ではないかと言っているのですが、国家という発想が色濃く出ています。先ほどのものとはちょっと違うようにも思うのですが、いずれにしても国家社会のいろいろな課題を自らの課題として主体的にとらえ返し、それに積極的に関与していこうという発想なのだろうと思います。実は、日本の歴史の中でこういう精神を強調したことが明治に1回あります。日露戦争後は、非常にナショナリズムが高揚し、一等国としての日本にふさわしい国民を作らなくてはならない、国家の課題をわが課題と考えていくような国民を作っていくのだということが強調される時代だったと思います。私はこれを読んだときに時代が100年ほどさかのぼったのではないかと思ったのですが、これは、国際化・グローバル化する21世紀の社会の中で、国自身がどんな国民を必要としているのかという一つの意見の表明だと思うのです。

そういう公共というものも実は今強調されてきていて、それは生涯学習の中でもいわれています。中教審の生涯学習分科会は、2004年の報告書の中で「生涯学習における新しい公共の視点の重視」を強調し、学校教育だけではなく、生涯学習の領域においても新しい「公」の意識を作り上げていくことが大事なのだと言っているわけです。

私は、ある種のネオコン型の公共論が具体的にはどういうところに出てきているのかが大変気になってはいるのです。もちろん国歌や国旗に対するいろいろな考え方にも出てきているのですが、生涯学習などはどうなのだろうかということで、図書館に引き付けて考えてみたときに気になっているのは、読書運動の問題です。最近、子どもの読書活動推進法や文字・活字文化振興法のような読書や出版文化にかかわる法律が相次いで作られてきており、その中で2010年（来年）が国民読書年ということになっているのですが、私は基本的なスタンスとして、読書という精神的な内面活動に国がかかわるのはいかがなものかと思っているのです。

これはある種アレルギーかもしれませんが、1940年代に、読書の中身も含めて国民にきちんと指導していかななくてはならないということで、図書館などを中心に国民読書指導運動が展開されました。子どもの読書活動にしてもそうなのですが、読書活動を行うために、例えば図書館を作るとか、司書を配置するとか、いろいろな啓発活動をすることはあっていいのだろうと思うのですが、それはあくまでも条例整備や環境整備のレベルではないかという気がします。国民読書年が具体的にどう展開されるのかは分かりませんが、私は、国が音頭を取って〇〇ぐるみ運動のような形でやることには生理的に反発があり、



加えて、公共精神が強調される中で、自由な精神活動の領域そのものが善意の衣をまとっていろいろな形で変わってくるのはどうなのかということが気になっています。

先年、福井県の生涯学習施設で、ジェンダー関係の資料が取り除かれるということがありました。東京などでもジェンダーバッシングのような動きが、東京都を中心に随分展開されていたりしますが、公的な施設、特に図書館などにそういうことが入り込むことはこれからもあり得るのではないかと気がしていますので、そのあたりが今後どうなっていくのか。公共ということの意味合いを、やはり私たちはきちんととらえ返していく必要があるのではないかと考えています。

4. 公共図書館と「公共空間」論の再構築とその課題

4-1. 図書館が「公共空間」であることの要件

そこでもう一度、公共図書館と公共空間の関係、その議論の課題のようなものを少し考えてみたいと思います。結論から言いますと、図書館が公共空間であるための条件を、取りあえず五つぐらい考えてみればどうかと思っています。

一つは、誰にでも開かれた空間であること（公開性）。二つ目は、多様な言論や表現の存在が承認された空間であること（多様性・複数性）。三つ目は、単に開かれているいろいろな本がたくさんあるだけではなく、より積極的にいろいろな議論がなされ、しかも言い放しではなくて言ったことに対して何か返ってくる。つまり、公論が形成される空間であり、応答のある空間であること（フォーラム性、応答性）です。本来、公共空間（パブリックスペース）というとき、こういう意味合いで社会科学や哲学や政治学などいろいろなところで議論されていると思いますが、図書館でもフォーラム性ということがいわれてきているわけです。四つ目はそういう空間を維持していく共同性、五つ目が空間を支えていく主体（市民性）です。これらを図書館が公共空間であることの大切な条件として考えていく必要があるのではないかと考えています。

4-2. 公共図書館の公開性と多様性、複数性

そのあたりのことを少し考えてみたいと思うのですが、公開性、多様性とはどういうことかということ、図書館は資料や情報にアクセスする権利を保障する公的な機関であり仕組みだということです。一方で、われわれはすべての市民のための図書館ということをやってきたわけですが、現実はそのような問題があるのです。そのことを科学的に立証する研究がなかなかないのですが、図書館には明らかに利用者の階層性があるわけで、学歴、所得、障がいの有無などいろいろな条件の中で偏りがある。偏りがあるということは同時に、社会的に排除されている人たちがいるということであって、その問題を見ておく必要があるだろうと思います。

典型的には、障がいの有無、民族的・言語的背景、それからデジタルデバイドといわれるようなことによって、いくら門戸が開かれていたとしても、物理的にドアが開いていたとしても、使えない人たちが現実にいる。これはやはり、情緒的にすべての人たちのためにいろいろなことをやっているというレベルではなく、科学的な、きちんとした見方が必要だと思っています。



同時に、収集、提供を含めた図書館の自由の問題を見ていかなければなりません。そういう意味では、つい先年、最高裁が船橋の蔵書廃棄にかかわる判決の中で、図書館の公的な使命について、図書館の自由の宣言の精神を取り込むような内容に触れました。これは公的なレベルで大変大事なことだろうと思っていますが、実態面のところで自由をきちんと定着させていくという問題が一つ大きいだろうと思います。

4-3. 公共図書館のフォーラム性、応答性

それから、ここがむしろ公共図書館の中心の一つだろうと思うのですが、私は、そもそも近代の公共図書館はフォーラム性を目指してできたのではないかと考えているのです。日本の場合はむしろ上から作られたという部分が大きいかもしれませんが、例えばイギリスでは、18世紀のコーヒーハウスと公共図書館が大変密接にかかわっているといわれています。コーヒーハウスはコーヒーを飲みながら議論する場で、図書館だけでなく、ジャーナリズムもそうですし、ロイズなどはまさにコーヒーハウスから生まれた世界の保険会社です。コーヒーハウス文化といわれるぐらいに大変ユニークな存在だと思うのですが、雑誌を読んだり、本を読んだり、新聞を読んだりという場がコーヒーハウスだったわけで、それが図書館の源の一つになっているのです。

アメリカでも18世紀に会員制図書館が起っており、例えば、フランクリンが作ったジャントーという討論クラブを基盤に、フィラデルフィア図書館会社という会員制図書館ができるのです。その意味で言うと、近代図書館の一つの大きな特質はフォーラム性ということになるのではないかと思います。

日本ではその側面はそれほど強くはないのですが、単に資料を提供するだけではなく、もっと広い意味で、広場として図書館を考えていこうではないかという議論は、戦後ずっとあるのです。例えば1970年の『市民の図書館』は、人によっては貸出至上主義だということによって散々攻撃されたり批判されたりしていますが、私は、貸出、資料の提供ということを中心に、いろいろな可能性を図書館に託しているのだと思っています。その一つとして貸出やレファレンスが十分行われる中で、さらにそこからいろいろな文化活動などが生まれるだろうという見通しを指摘しています。市民の図書館の拡張活動、後には文化活動ともいわれるのですが、そういうものを想定しています。

それから、50歳代の図書館員なら、1980年代に千葉治さんが図書館のことを「本のあるひろば」と言い始めたのを覚えていらっしゃるかと思うのですが、将棋を指したり、卓球台などを置いたりして、図書館の何かにつけて集うような場として、特に集会活動をもう少し大事にした方がいいのではないかという議論を立てたことがあります。これを「ひろば論」といいますが、こんなことが一つの議論のベースになって、特にここ10年ぐらい、いろいろな面白い活動をする図書館が現れてきています。

一つは、愛知県の知多半島の付け根にある田原市が、図書館を作るときに大変面白い取組みをしていました。それは、市民と行政と設計者らが集まって、図書館の設計をこうしてほしい、ここでこういう活動をしてほしいというような意見を出し合う「情報ひろば」という市民参加の仕組みなのですが、これを図書館づくりの基礎の部分と位置付けて開館までやってきたのです。

もう一つの特徴は、市民活動のたまり場や情報交換の場として、図書館の一角にあえて



フリースペースを作ったことです。これまでも談話室がある図書館はいろいろなところにあったのですが、ここのフリースペースは、市民の作った情報も見られるし、会議などちょっとした集まりもできます。これはまだ十分使い切れていない部分もあると思うのですが、発想が大変面白く、そういう考え方を設計思想の中にちゃんと位置付けた初めての例ではないかと思います。

それから、これはフリースペースということではないのですが、滋賀県の八日市市立図書館（現東近江市立図書館）の活動が大変面白く思って、前々から注目していました。ここは、地域課題を大事にしながら、いろいろな情報発信をしてきた図書館です。特に環境問題に関して、展示をしたり、講演をしたり、あるいはミニコミを作って常に情報発信をし、「風倒木」という環境コーナーを設けて、そこにリサイクルショップを作るなど、図書館でこんなこともできるのかというぐらいろいろな活動をしてきています。

それは、館長である西田博志さん自身の思いもあるのですが、市の一つの課題として水問題が常にあったのです。ちょっと話はずれますが、80年代の初め、特に大阪などは水が本当にかび臭くて、そのときに問題になったのが琵琶湖の富栄養化です。そういうこともあって、環境ということ、ブームとしてではなく、人間の生きる基礎的な条件でもあるという意識を持ちながら持続的にやってきたのだらうと思います。

八日市だけではなく、あの近辺の、今、東近江市になっている幾つかの自治体は、そういう地域課題に熱心に取り組んできたと思うのです。能登川町の図書館や旧永源寺の図書館もそうで、旧永源寺町立図書館では、2004年度に「食と農でまちづくり」という取組みをしました。食や農は今はやりなのかもしれませんが、館長の巽さんは、母親として子どもの食の問題をずっと考えてきていて、たまたまそういう話を地域のお母さん方に見たら反応が返ってくる、それを何か形にできないかということで、文部科学省の社会教育活性化21世紀プランに図書館で応募して補助金を取り、連続講座などいろいろな取組みをしたのだとおっしゃっていました。

そういう意味で、成績づくりというよりも、自分自身の課題ともかかわって、そういう問題提起を図書館の側から投げかける。それに何らかの反応が返ってくる。フォーラム性というのは、しゃちほこ張って議論するだけではなく、私はあえて応答性と言ったのですが、図書館に何か持ち込めば何か返ってくるという利用者と図書館の関係、あるいは図書館員と市民との関係が大事なのではないかという気がしているのです。

また、これも東近江市の図書館の一つですが、能登川町の図書館の元館長さんが、「自殺したいと思うようになったら、図書館においでよ」と盛んに言っていたという話を聞きました。それも、そういう形で市民との関係性を作っていくことを大変大事にしていくことなのだろうと思うのです。こんなものが公共空間になるか自信もないのですが、そういう関係も含んでみたらどうか、イメージしてみたらどうかと私自身は考えています。

それから、先ほどの永源寺の図書館のもう一つの面白さは、ネットワークを作っていることです。例えば、食と農ということ言えば、市役所の食品安全、学校給食、産業といった部局の人たちと協力し合っているのです。そういった、図書館を一つの結節点としているところとかかわりを作っていくことが大事だろうと思います。

東京の図書館を見ていていつも残念なのは、関係づくりに淡泊なこと。何か事が起



こったときに、東京だと何となく図書館が孤立してしまって、市民からの応援はまだあるにしても、行政から応援が来るといことはあまり考えられません。関西の方が、利用者と関係づくりもそうですし、行政との関係づくりなどを結構行っているような気がします。やはり図書館というものは、孤立して仕事をする独立した公共空間ではなく、もっと大きな意味での自治体の中の仕事の一つを担っているわけですから、そういう関係づくりを意識的に図書館の側からしていくことも必要ではないかと考えています。

4-4. 公共図書館の共同性と市民性の回復

次に共同性と市民性について考えてみたいのですが、それを支えていく主体、誰がこれを支えるのかということ抜きには考えられません。私はもともと公共図書館の歴史をやっていた人間なので、そもそも図書館はどういう仕組みだったのかということへいつも立ち返りたいと思っているのですが、公立図書館はそれ自身が共同性を大変濃く持っているのです。

例えば、公立の図書館を作る前に、会員制図書館という形のものがありました。個人で本を買うのではなく、みんなでお金を出し合って本を買って、図書館という組織を作るのだということです。本来、読書というのは個人的な行為だと思うのですが、図書館は読書という私事を共同化する仕組みではないかと思っているのです。

1733年、アメリカのダラムというところで、ダラム図書館会社という会員制の図書館組織が作られます。会社というと営利に思いますが、今で言うNPOに近いもので、定款の中で「われらは一同結束し、本を共同購入するためにダラム図書館会社の名で、会社を共同経営する」ということを宣言しています。

日本では、終戦直後、浪江慶さんという方が地元の町田市で農村図書館を作る運動を行っており、農村小図書館論という議論の中で「図書館というと建物と蔵書とイメージするけれども、私が言う農村の小図書館はそんなものではない。本を読むために力を合わせて努力する人々の結集がまずは図書館なのだ」という言い方をしています。もちろん図書館ですから本がなくては駄目なのですが、本を読みたいという願いを実現する仕組み。そのために人々が寄り集まってくる、お金を出す、あるいは自分の本を持ち寄ってくる。これが図書館の原型なのだということです。

日本の場合は明治期からそうなのですが、むしろ上から作られたというか、行政が与えてくれた恩恵というイメージが大変強いです。ですから、「利用させていただいています」というような話で、それをずっと引きずって今日まで来ている部分があるのではないかと思います。実はそうではなく、1960年代に市民自らが図書館を作り上げていく運動をしてきたのです。特に子どもの文庫などにかかわっている人たちが、自分たちで小さな図書館を作り、それでは限界があるということでさらに公立の図書館を要求していったことが、日本の、特に戦後の公共図書館の発展を支えていったわけで、この文庫運動は大きな意味を持った市民運動ではないかと思っています。

ただ、文庫運動は、直接図書館に利害を持つ人たちの団体によるものです。私は、そういった直接利害を持っている人たちとの関係も大事なのですが、90年代あたりからもう一つの広がりを持った市民と図書館の関係づくりが市民の側から始まったという気がしていて、それが図書館友の会運動ではないかと思っています。



私も90年代の末あたりから、図書館友の会や、フレンズという名前が付いたところに呼ばれて話をすることが時々あったのですが、最初に驚いたのは年齢や性別の多様性です。特に男性で比較的高齢の方が非常にたくさん参加していました。これまで図書館の市民運動というと、比較的小さいお子さんを持っている地域の女性が多いという印象をずっと持っていて、事実そうだったと思うのですが、90年代に入ると、そういう人たちからもう一つ枠が大きくなっていくような気がしました。この図書館友の会の広がり、利用者と図書館の橋渡しという大変大事な役割を果たしてくれるのではないかと感じてきたのです。

今、図書館友の会は、すべての図書館にあるわけではないのですが、全国組織を持っています。そこでは、単に図書館活動だけではなく、図書館という場を根城にして文学散歩をしてみたり、趣味の講演を聞いてみたりと、実に多様な楽しい活動を始めてきています。ここがこれまでの子ども文庫などを核とした市民運動と随分違うところで、市民の側自身が図書館をある種広場のように使い始めている気がします。そのところを図書館の側もちゃんとつかみ、そういうものを呼び込んでいき、そういう人たちと関係をきちんと取り結んでいく必要があるのではないかと。時に、ボランティア団体ということで配荷などをしてもらうということもあるのですが、そんな団体と一緒にたくらむということがいろいろあってもいいのではないかと気がするわけです。

今年の5月に、図書館友の会の全国連絡会が「私たちの図書館宣言」を発表しています。これは「みんなの図書館」という雑誌の最新号に発表されているので、機会があれば見ていただきたいと思うのですが、「図書館は人類の叡智の宝庫です。安らぎと交流の場として、情報発信の場として、私たちの自立と地域社会の発展になくってはならない施設です」という言い方をしている、安らぎと交流の場、情報発信の場というように、場を強調しています。図書館ですから、当然、資料・情報を入手するという基本機能を踏まえてのことなのですが、とらえ方がもう一つ広がりを見せているという率直な印象を持ちました。その上で、「私たちは、ここに図書館のあるべき姿を掲げます」ということで、「知る自由と学ぶ権利を保障する図書館」「いつでも、どこでも、誰でも、身近に無料で利用できる図書館」「資料・情報が豊富に収集・整理・保存されている図書館」「司書職制度が確立され、経験を積んだ館長と職員がいる図書館」「利用者のプライバシーを守る図書館」「情報公開と民意に基づく図書館協議会が機能する図書館」「教育委員会の責任で設置し、直接、管理運営される図書館」という7項目を掲げているのです。

こういう宣言が市民団体の側から出されてくるというのは、大事なことだと思います。図書館の自由宣言は図書館協会という専門団体から出されたのですが、市民の側からそういう宣言を同時に出しているわけですから、それをきちんと受け止める必要があると思います。

最後に、共同性ということと深くかかわるのですが、私は市民性が重視されなければいけないと思っています。先ほど「私たちの図書館宣言」を紹介したことともかかわるのですが、私も幾つかの図書館協議会に深くかかわっていますが、委員の方が目を見張ってしまうぐらいに力を持っています。かつては、いろいろな答申や意見具申をするときに、図書館員が館長や副館長レベルのところで作成して、「これでどうですか」という感じで提案されることの方が多かったのではないかとありますが、私自身がある図書館協議



会にかかわったときに、市民公募の委員が先制攻撃のように「答申は私たちが書きます」と言って、それを通してしまったのです。そして、小委員会を作って、本当に濃密に議論をしながらあれこれと書いていったのですが、見事なもので、答申文を書ける市民はごろごろいると思いました。

私と、子ども文庫運動にずっとかかわってきた方と、図書館のヘビーユーザーでIT企業を自営業的にやっている方と、図書館員経験のある方の4人でやったのですが、私は全体を見るのと最初の理念の部分を書いただけで、具体的な政策提言などはすべて公募市民の方が書いたのです。これはびっくりしました。最初は、市民が書けるかと半信半疑で思っていたのですが、きちんと書いてきました。そういう意味で、今、図書館に関して言えば、市民性はものすごく成熟してきていると思っています。

特に最近、指定管理制度の導入など、いろいろなことで図書館協議会に諮問が出てきます。それに対してどういう回答を与えるかということで苦労されていると思うのですが、例えば静岡市、箕面市、豊中市などいろいろなところで、指定管理や委託に対して単に反対と言うのではなく、理論的に分析をしたり、メリットとデメリットをきちんと検討した上でこうあるべきではないかという政策提言ができるようになってきていると思います。

そういう意味で、図書館協議会や図書館友の会は、大きな可能性を持っている。市民と図書館をきちんと結び付けていく仕組みとしてこれから大事なのではないかと。あるいは、制度として、ある種フォーラム的な役割も同時に果たしていくのではないかと。特に今、私が注目しているのは、かつては図書館協議会の委員も学校教育の代表であるとか事細かな選出区分がありましたが、今は大まかに大綱を掲げたというだけではなく、いわゆる市民公募型の委員を入れていく自治体が多くなってきていると思います。この方たちは、本当に「われこそは」と思って出てくる方が多いと思うので、そういうところにちゃんと信頼を置いてやれば、めっちゃうちゃな答申は絶対に出てきません。むしろ市民の良識の高さを伺わせるようなものが出てくると思うのです。

この公募委員も、私も幾つかのところがかかわって面白いと思ったのですが、ヘビーユーザーの方や、個人情報保護条例の絡みで図書館のことを考えたいという希望を持ってこられる方や、びっくりしたのは、ある研究所の理事長をしている東大名誉教授が、自分の経歴を一切出さずに「私は図書館大好き人間です。だから委員になりたいんです」ということで手を挙げてくるのです。このように図書館に深く心を寄せる人たちは相当いるわけで、そういうエネルギーをきちんと取り込んでいくことが、これから、特に公共空間を支える共同性や市民性を確保していく重要な側面になっていくのではないかと考えています。

5. おわりに

公共空間という、ある意味で抽象的なことをあえて今私が言いたいのは、市場化という一つの時流に対抗する論理が必要なのではないかという気がします。もちろん競争原理が駄目だということではなく、私は公共図書館が市場化になじむのかという疑問を根本的に持っていましたので、そうでない公共図書館の空間イメージを、ぜひ皆さんの中でも発酵させていたいただきたいと思っています。



そのときに、先ほど言ったような公開性や複数性などいろいろあるのですが、公共空間を一つの軸にした自分たちなりのイメージを作り得ないだろうか。そんなことをこの話の中で考えてみたいと思っていたわけです。行政の責任の問題や公立の必要性なども同時にこの中から考えていけるだろうし、今の行政が持っている官の部分に批判する論理にも通じていくのではないかと思います。

よく、「委託が悪いと言うけれども、では今の公立がいいか。どうなんだ」「そんなことはありませんよね」という話になります。今の公立も、あるいは官的な公共性のあり方を肯定しているわけではなく、実は公共図書館はもともとフォーラム性や共同性を含んで歴史的に成立したはずで、そのことを現在の21世紀の中でより発展的にやるとしたらどういうことになっていくのかということイメージしなければいけないのではないかと。だからこそ、市場化ではない公共空間としての論理を立ててみたいということなのです。

話としては散漫になってしまったのですが、以上で私の方からの問題提起という形でのお話を終えたいと思います。どうもありがとうございました。



「熊取町立熊取図書館における 取組みについて」

熊取町立熊取図書館 副館長
藤井 亜希子 氏



熊取図書館は平成6年に開館して、まだ15年しか蓄積がありません。もっといろいろなサービスをしていらっしゃると思うので、この場でどういったお話をさせていただいたらいいのか考えていたのですが、事前に研究員の方から、「開館時と今ではサービスにどんな変化がありましたか」という質問をいただきました。開館から、15年しかたっていないのですが、開館当初とはかなり状況も変わってきていますので、そのような変化を含めて、お話ししたいと思います。

職員体制では、当初正職員12人と臨時職員2人という体制でスタートしたのですが、現在は正職員8人、嘱託員2人、臨時職員6人（週2日～5日）で運営しています。開館時と比べて厳しい状況の中、見直すところは見直して、さらなる効率化を図らなければいけないのですが、子どもの読書環境も整えていきたい、サービスも広げていきたいという思いがあります。その中で進めてきた、まちの図書館の取組みの一つということでお聞きいただければと思います。

〈写真を見ながら館内を紹介〉

1. 熊取町、熊取図書館概要

熊取町は、大阪の南にある、人口約4万5,000人、面積17.23キロ平方メートルの小さな町です。サービス網としては、図書館は1館だけで、以前は移動図書館を走らせていましたが、平成19年度で終了しました。今は駅前にサービスポイントを置いて、予約図書の配送と返却図書の受け取りを毎日行っています。

熊取図書館は、蔵書約35万冊という町レベルとしてはかなり大きな図書館ですし、単独施設であるために維持管理がすべて図書館費になるので、一般会計に占める図書館費や図書費の割合がどうしても高くなってしまいます。これは、今の財政状況が厳しい中では非常に苦しいところがあります。また、図書館には正職員が8人いるのですが、教育委員会事務局全体で40人、熊取町の役場全体で400名を切っているのです。町の中で占める割合が大きいところも熊取町の特徴の一つではないかと思っています。

統計で見ますと、年間の貸出人数が約11万2,000人、貸出冊数が約50万1,000冊です。開館当初から広域貸出を行っていきまして、50万1,000冊のうち約3割が町外の方への貸出です。町内の住民一人当たりの貸出冊数は7.65冊、実利用率は21.3%です。小学生については、町内のほぼ半数の子どもが年1回以上は本を借りているぐらいの実利用率になっています。



2. 図書館づくりと開館後10年まで

2-1 開館までの経緯

熊取町の図書館サービスの始まりは、昭和28年に開始された大阪府の移動図書館サービスになります。非常に利用の多い地域だったと聞いています。その府の移動図書館サービスが平成元年に打ち切りになったのを一つのきっかけとして、「熊取町に図書館を」という文庫を中心とした運動が盛んになりました。昭和60年のアンケート調査で、住民が一番に望む施設は図書館であるという結果が出ましたので、それを受ける形で熊取町の図書館づくりが始まりました。

平成2年8月に、この「熊取町立図書館基本構想及び基本計画」が発行されました。目次を開いたところには、「いま町立図書館がすばらしい」という巻頭文があります。滋賀県内や大阪の豊能町など、町でも活発な活動を行うところが出てきて、「町村では図書館経営は困難」という時代から「町村こそ図書館を」という時代になりつつあること、そして最後は「図書館を核に、これからの街を考える何かが生まれる。そんな町立図書館がいま、すばらしい」と終わっています。当時の熊取町の、初めて大きな図書館を作ろうとしていた担当者の意気込みが伝わってくる計画だと思えます。少し話が逸れますが、私が入ったのは開館した平成6年なので、この計画づくりは全く知らないのですが、学生のときにこの計画を先生に見せてもらう機会があり、すごく感動しました。それがきっかけで、当時吹田市に住んでいて熊取という名前も聞いたことがなかったのですが、熊取町に就職したのです。行政の計画も人生を変える場合があります。

こうして熊取図書館は開館したのですが、先ほど写真で見ていただいたような鬼頭梓さん設計の品格ある施設で、当初は図書費も年間4,300万円ぐらいあり、かなり恵まれた中でのスタートだったと思います。

2-2 図書館サービスを拡げる ～児童サービスを例に～

児童サービスについては、当初から基本計画の中に、「赤ちゃんのときから絵本に親しんで成長できるように、図書館は0歳からの子どもたちに、魅力のある読書環境をつくっていくことが基本的な役割である」ということと、「子どもにとって魅力ある、質の高い児童サービスを行うことが図書館のあり方を決定する」と記載されています。

当初から児童サービスを大事にしていたので、館長を含む司書10人全員がストーリーテリングができること、おはなし会をするということからスタートしました。私も入ってすぐに大阪府の夕陽丘図書館に3カ月間研修に行き、児童室でも研修させていただきました。熊取町に戻ってからは、熊取文庫連絡協議会（以下、文庫連）の勉強会に参加させてもらい、毎月児童文学の古典を読んで作家のレポートをする、また職員で読書会をするということを積み重ねながら、児童サービスが始まりました。

開館当初は、余り記憶に残らないぐらいたくさんさんの利用があり、当初の計画には0歳からの児童サービスとあったものの、私はその当時赤ちゃんを連れた方が図書館に来ていたかどうかを全く覚えていないのです。そのときは、児童サービスとはいっても、自分たち職員の中では対象は小学生しか考えていなかったのだらうと思うのですが、だんだんと来館する子どもたちが低年齢化していったことから、少しずつサービスの見直しを始めてい



きました。

例えば、今もおはなし会は継続していますが、開館から数年経つと、だんだん来る子どもたちの年齢が低くなってきて、絵本は楽しめるけれどもおはなしを聞くのはちょっと難しいという子が多くなってきました。そこで、小さい子向けのおはなし会と大きい子向けのおはなし会に分けたり、試行錯誤しながら、平成9年におはなし会とは別に、「こぐまタイム」という幼児対象の絵本とわらべうたの会を始めました。

一方で、熊取町では開館前から文庫の活動が盛んだったのですが、図書館ができた後は、文庫活動も続けながら、図書館の本をどうやったらもっと子どもたちに届けられるかということに活動がシフトしていき、図書館の本を小学校へ持って行って読み聞かせやブックトークを行う「おはなしキャラバン」が始まっていきました。その活動の中で、もっと早い段階から子どもと本をつなぐことが必要ではないかということで「おはなしキャラバン」が保育所にも行き始め、さらに平成8年ごろから、乳幼児健診に参加することとも始まっていました。その後、町内に保健センターができたことをきっかけに、文庫連から、健診にはほとんどの親が参加するので図書館が出向いてPRすることが大事なのではないかというお話をもらって、平成12年から図書館職員が健診に出向くということを始めました。

ブックスタートについては何度か報告させていただく機会があって、どうしても自分の体験の話になってしまうのですが、私自身が育児休業を取って7カ月ほど家にいる時期がありました。そのときに、自分たち職員は児童サービスというものをすごく考えてやっているつもりで、勉強もしてきたと思っていたのですが、実際に自分が家において周りの子どもや自分自身のことを考えると、子育ての中に図書館というものが全然入ってこないのです。眼中にないというか、子どもを持つ親になって、図書館というものがすごく遠いと思いました。私たちの「児童サービスをやらなくては」「おはなしも勉強して」という思いが、本当に子どもや親に届いていたのだろうかという疑問が芽生えたのです。

もう一つは、その当時よくマニュアル育児などといわれていたと思うのですが、私自身もそうでした。本に「外気浴は2時間必要」と書いてあったら、その通り時間をはかって行ったり、室温計を置いて部屋の温度をずっと気にしていたり、自分がそうなるとは思ってもいなかったのですが、現実にはそうになってしまい、育児のしんどさというのを自分の実感として感じました。

そのときに、子どもと一緒に横になって絵本を読んでみたら、4カ月の子どもでも絵を見て反応したり、繰り返し読んでいたら同じページでにっこり笑ったりということがあったのです。それまで赤ちゃんとは異物のようで、どう話しかけたらいいのか、どうしたらいいのか分からないところがあったのですが、絵本の反応を通して赤ちゃんとの回路ができるような気がしました。子育ての中で絵本やわらべうたがもっと使えるのではないのか、図書館ももっと子どもの近くに行くことができるのではないのかという当時の思いが、後の児童サービスを考えていく上では、自分自身にとって大きな原動力になったのではないかと思います。そういうことを経て復帰したときに、ちょうど4カ月健診に行ってはどうかという話があり、私自身が館外奉仕の担当だったので行かせてもらうことになりました。

最初に4カ月健診に出向いたときのことはまだよく覚えているのですが、はじめに「図書館をご存じですか」と手を挙げてもらったら、半分以上の人が知らなかったので



す。私たちにとっては、図書館に来るお客さんが非常に多くて、毎日すごく疲れていたのですが、実際には、「図書館はお金が要るでしょう」「子どもを連れて行ってはいけないのでしょう」という人がまだ普通にいて、職員には図書館に来ている人しか見えていなかったのだということを感じました。それから、健診の場で図書館カードを作ったり、赤ちゃんと保護者向けの講座を行うようになりました。

図書館で赤ちゃんの講座を始めた理由は、一つには絵本やわらべうたが子育ての中で使えるということ、二つ目は、子育ては一人ではできないという実感です。親同士が少しでも話をしたり、外に出る機会があることで楽になるところがありますが、熊取町には児童館がなく、赤ちゃんを連れて気軽に集える場所を図書館にも作れないかと考えました。

こういった試みを進めていたときに、イギリスからブックスタートが紹介されました。4カ月児健診で、本に親しんだことのないお母さん・お父さんに、5分未満という集団案内の時間内で絵本の楽しさを伝えることは非常に難しく、ちょうど限界を感じていた頃だったので、ブックスタートなら家に絵本を持って帰って実際に使ってもらえる、これはすごくいい、ぜひ熊取町でも取り組みたいと思いました。

ただ、紹介されてすぐ始めたわけではなく、1年ほどかけて自分たちの中で研修を重ねました。まず文庫連、それから健診を担当している健康課からも、赤ちゃんに絵本を渡すことに本当に意味があるのか、早期教育に結び付くのではないかと、ただでさえ育児でしんどいのに、「この上まだ本も読まなければいけないのか」と受け取られるのではないかと、かなり懸念もありました。そこで、三者で勉強会を行う中で、子どもにとっては読書以前に親子のコミュニケーションがまず大切であり、絵本はそのきっかけであるということを通認識として、ブックスタートを始めました。ですから、ブックスタートは読書推進ということではなく、地域で子育てを支援する取組みの一つと捉えています。

現在4カ月児健診で配っているパンフレットは、この「子育て応援情報」です。これは三者で協力して作っているのですが、子どもの育つ道筋から、子どもの根っこを育てようということが大きなテーマになっていて、乳幼児期が親子の信頼関係を作る土台の時期だということ、そのためには何が大切かということと、最後に子育ての催し情報を載せて、月曜日から土曜日までどんな場所でどんな催しがどんな団体によって行われているのかという熊取町の取組みが全部分かるようになっていました。最初は絵本ガイドだけだったものが、話し合いを重ねながら今の形になりました。

図書館開館後10年まで、特にどのように乳幼児サービスに取り組むようになったのかをお話ししたのですが、大人へのサービスもそうなのですが、館長以外の司書9人が全員新人で入りましたので、開館して最初の10年は、目の前のお客さんに対応して、試行錯誤しながら、少しずつ図書館に来る人以外のところにも目を向ける時期だったのではないかと思います。



3. 二つの計画づくり

3-1 『熊取町子ども読書活動推進計画』

そんな10年を経て、二つの計画づくりが始まりました。一つ目が「熊取町子ども読書活動推進計画」です。これは平成17年3月に策定しましたが、計画を作ることになって考えたのは、熊取の子どもたちの読書環境は実際にどうなのだろうということでした。それをちゃんと知りたいということで、町内にある全部の保育所と幼稚園を訪問して、園長や所長だけではなく、全クラスの担任の先生からお話を聞くということをしました。かなり時間はかかったのですが、0歳児や1歳児クラスにどんな絵本があり、それがどのように生活の中で使われているのか、保育所では毎日どんな時間に絵本を読んでいるのかを実際に見せてもらい、話を聞く中で、図書館にいる私たちが子どもの読書環境を具体的に捉えられるようになったと思います。

ブックスタートを始めたときに、児童サービスだけをとりてもいろいろと足りないところはあつ、全部いっぺんに変えることはできないけれども、平成14年にブックスタートを初めて受けた、この子どもたちと一緒に私たちのサービスも成長していけたらいいねという話をしていました。4カ月児健診ではブックスタート、1歳7か月児健診、3歳6か月児健診の場にも図書館や文庫連が外向き、絵本を読んだり、図書館のPRをしています。0歳向け、1歳向け、2歳～4歳向けの子育て講座も図書館で行っています。でも、3歳児になると7割ぐらいが保育所や幼稚園に行くことを考えると、長い時間を過ごす保育所や幼稚園の役割はすごく大きなものがあります。ところが、訪問した平成16年当時には、図書館と保育所・幼稚園との連携の場がなく、お互いあまり顔も知らないような状況でした。保育所や幼稚園の先生たちの話を聞く中で、これからもっと連携していく必要があること、また、先生たちが絵本や子どもの本の研修を受ける機会も十分でないことも分かったので、そういう研修の機会も図書館で作っていく必要があると考えました。以上が乳幼児の計画をつくっていった過程ですが、全部の小中学校にも外向き、司書教諭、学校図書館司書、担当の先生、校長、教頭にお話を聞き、また障がい児を持つ親の会で話を聞いたりして、一つずつ積み重ねながら作ったのがこの計画です。

計画ができた後は、連携が大切だということから、平成17年度に、町内の保育所・幼稚園、担当課、図書館が集う「絵本リーダー会議」を設置しました。年に2回、情報交換や研修を行っています。また、「学齢期子ども読書活動推進連絡会」も設置し、各学校の司書教諭、学校図書館司書、学校教育課の担当職員、図書館司書が年4回集まって、情報交換や研修をしています。平成18年度には、全体的な組織である「熊取町子ども読書活動推進連絡協議会」を設置しました。今、第1次計画期間の4年間が過ぎ、第2次計画に向けて作業を進めているところです。

3-2 『熊取町図書館計画』

熊取町図書館計画は、平成2年の基本構想の総括をするという形で計画づくりが始まりました。開館後10年を経て、図書館協議会から、当初の基本構想に書いていたことは本当にできているのか、できていなかったらその理由は何なのか、総括・検証して次のサービスを考える必要があるのではないかという指摘を受けました。そこで、子どもの読書計画



ができた後に、子ども以外へのサービスを考えていこうということで作成に取りかかりました。

この計画づくりに当たっては、まず図書館協議会に諮問し、「これからの熊取図書館に望むこと」という答申が出されました。この答申の中では、① 基本構想に基づいたこれまでの活動の点検、実施できていない項目や時代に沿わない項目の整理、② 社会状況や住民ニーズの変化、③ 「まちづくり」の中での図書館、について検証され、これを受けた計画づくりでは、一つ一つのサービスについて検討を加え、図書館サービスについての多くの課題が挙がっています。この計画づくりを始めたとき、一人一人の職員がそれぞれのサービスをどう捉えているのか、何が足りないと思っているのか、今後どうしたらいいのか、意見を出し合いました。当時、私は別の部署に異動していたのですが、私のところにも意見用紙が来て、全員が本当にたくさんの思いを書き込みました。後で振り返ると、図書館が全体として一つの目標に向かっていく中では、これがとても大事な作業だったのではないかと思います。

また、福祉的なサービスがあまりできていないという思いがありましたので、計画づくりにあたって、町内の全福祉関連施設を訪問し、図書館に求めるサービスとはどういうものかをお聞きしました。そのときの話をきっかけに、昔懐かしい童謡を歌うシニアコンサートには、全施設に案内を出して来ていただいています。

この図書館計画では、福祉施設以外にも、ボランティア団体へのインタビューやアンケートを行い、たくさんの課題があがりました。「住民との協働によるまちづくりの拠点」としての図書館という将来の方向性が見えたものの、具体的にいつ何をするかというところまでは盛り込めなかったもので、実施計画づくりが次の課題になりました。

4. 計画の実現に向けて

4-1 子どもの読書環境の充実

子どもと本をつなぐ大人同士の連携が大切だということから、3つの連絡会と協議会を設置しましたが、今年、第2次計画を策定するに当たって、足りないところも出てきました。学校の先生と図書館、保育所・幼稚園の先生と図書館、住民と図書館という横のつながりは少しずつ出来てきたけれども、もっと住民も保育所・学校も行政も一緒になって話をする場があった方がいいのではないかと考え、組織の見直しをして、乳幼児部会と小中学生部会を新しく作りました。

また、計画づくりに当たっては今までの取組みを検証するために、今年の3月に乳幼児期の子どもたちへの今までの取組みを総括した報告書を作成し、6月には学齢期の報告書を作成しました。これを基に、7月に乳幼児部会と小中学生部会を開き、今までの4年間の取組みを振り返りながら、次の計画ではどういうことを課題として挙げていけばいいのか、何が必要かということ、住民の方も交えて一緒に話し合う機会を持ちました。現在、そこでいただいた意見を入れながら素案の策定を進めています。

町全体で子どもの育ちを考えるということでは、図書館を子育て支援の場として位置付けて赤ちゃんの講座をしているのですが、健診の場で見ると子どもの姿というのもブックスタートを始めた当時とはだいぶ変わってきているところがあります。例えば、今、1歳半



の健診でフォロー率が非常に上がっています。車や動物の絵があって、「これは何かな」と保健師さんが聞いたときに、指さしができなくなっている。自分で「ブーブー」とか「ワンワン」とは言えてそれが何かは分かっているのだけれども、保健師さんの言葉に答えるという対話が難しくなっている。これは家庭での会話が減っているからではないかと保健師さんが話をされていました。また、経済的な状況が厳しくなっているというところも現実にあります。子ども家庭相談件数も非常に増えています。

皆さんのところでも、次世代育成支援対策の後期行動計画策定に取り組まれていると思うのですが、熊取町では、子育てにかかわる色々な部署と一緒に考えていくということで、図書館も事務局の一員として参加しています。今の子育ての状況をじかに聞きながら、図書館でできることは何なのかをこれからも考えていく必要があると思っています。

4-2 『熊取町図書館計画』の具体化

4-2-1 要綱・マニュアルの整備、収集方針の策定

先ほど申し上げたように、計画の中に実施計画を盛り込むことができなかったので、まず実施計画を作ることが最初の作業になりました。計画の基本方針である、まちづくりの情報拠点、住民との協働によるサービス、住民の生活を応援する施設としての図書館をどう具体化するのか、たくさん挙げられていた課題をどうやって実現するのかということを中心にみんなで考えながら、実施計画を作りました。

まず、開館前に資料整備計画を作っていたのですが、現状に合わせて見直しを行い、収集方針を策定しました。それから、正職員が減って嘱託員・臨時職員を含めた中でのサービスになり、要綱やマニュアル類が整理できていないことでの支障がありましたので、全面的な見直しを行いました。

4-2-2 住民に、図書館の役割が「見える」ように

次に、図書館が「住民の生活を応援する施設である」と言葉で言ってしまうと簡単なのですが、具体的にどうしたらこれまで図書館を利用しなかった人に「図書館って役に立つな」と思ってもらえるのかということを考えて、住民に図書館の役割が「見える」ようにする幾つかの取組みを始めました。その一つとして、情報コーナーや健康コーナーを設置しました。健康コーナーについては、平成19年に図書館計画の策定記念講演会で元鳥取県知事の片山先生にご講演いただいたときに闘病記文庫の取組みを聞いて、平成21年2月から始めました。熊取町でも定年を迎えた世代の利用が増えていましたし、健康づくりは誰もが関心のある分野で利用が見込めます。健康づくりを推進する住民団体が活発に活動していたので、その団体との協働によって進められるのではないかと、また、熊取町には京大の原子炉実験所があるのですが、放射線ががん治療に有効だということで、町としても推進していこうというアトムサイエンスパーク構想があることから、行政情報の提供もできるだろうということで、図書館計画を具体化する取組みの一つとして始めました。

このほか、展示の充実や、桜やだんじりの公募写真展など、毎年少しずつ取組みを増やし、実施計画は今年で3年目になります。また次の3年間でどういったことができるのかを現在考えているところです。



4-2-3 行政に、図書館が「見える」ように～庁内ニーズは？

図書館計画には、図書館は行政推進のシンクタンクとしての役割を果たしていくと書かれています。これは非常に難しいことだと思うのですが、そのためには、ほかの部局がどんな仕事をしているのか、今何が課題になっているのかということを知ることが重要だと思います。しかし、私自身、熊取町に就職してからずっと図書館で、平成16年の秋に異動するまで、ほかの課が何をしているのかほとんど知りませんでしたし、関心もそれほどありませんでした。そのときは都市整備部まちづくり政策課都市計画係に異動したのですが、何をしているところか全然分からずに異動しました。用途地域の変更や地区計画などを担当していたのですが、課題になっていることを調べたいと思ったときに図書館に聞くかといえば、周りを見ても誰も図書館を頼る人はいませんでしたし、図書館でもし私とその質問を受けたとしても答えられないだろうとその時に思いました。

今はほかの市の計画などもすぐにインターネットで調べられますので、なかなか図書館に聞くという発想にはならないと思いますし、当然ですが、担当課の職員のほうが詳しいです。実は、この図書館計画を作る前に、庁内LANの掲示板に「図書館では仕事のレファレンスにお答えします」と載せたにもかかわらず、何の反響もなかったことがありました。自分が異動してみて初めて、サービスの対象である行政が何をしているか、何が必要なのかも全然分かっていないのにそんなことを掲示板に載せるなど、あまりにも的外れだったと感じました。

では、行政に向けて図書館ができることは何か？と考えて、まず広報紙のチェックから始めました。庁内LANの掲示板で校正用の原稿を1～2カ月前から見ることで、それをくまなくチェックして、何が行われる予定か、そこで図書館が出来ることはないかを探しました。まず始めは行事への協力です。イベントでは、人集めに苦労している場合もあるので、担当課に「図書館でこのイベントに関連してこういう特集展示をしようと思う」と言えば、大抵は協力を得られます。そういうことを続ける中で、次の年に同じ講座があるときには、図書館が声をかけるより先に担当課から特集の依頼が来るなど、少しずつ進むようになりました。

特集だけではなく、例えば定年後の生きがいづくりに関する講座では、関連図書のリストを作ってその講座の参加者に配ってもらいました。特に、図書館に来る人と層が重ならない、PR効果が高そうなところには自分たちで行って、出張貸出ということもしました。ただ、広報のチェックは、手始めにすることとしてはとても大事だと思うのですが、各課で何に取り組んでいるか、今何が課題になっているかをつかむためには、首長の施政方針、年度初めの運営方針、部長会の資料なども小まめにチェックしておかなければいけないと感じます。

平成19年には、庁内LANの掲示板を使って、行政向けの新着図書リストや行政向け雑誌の情報紹介を始めました。その本を貸してほしいという直接の反応は毎月数件なのですが、定期的に発行することで、図書館に行けば資料があることを徐々に分かってもらうということでは効果があるのではないかと思います。

事務内容にもよりますが、法律を詳しく調べたいとか、新聞の記事が欲しいとか、行政にとって図書館が役立つところはいろいろあると思います。最近では、インフルエン



ザのときに新聞記事を定期的に届けるとか、福祉部門の計画づくりに資料を提供するとか、少しずつですが、ほかの部局からの問い合わせも増えてきました。

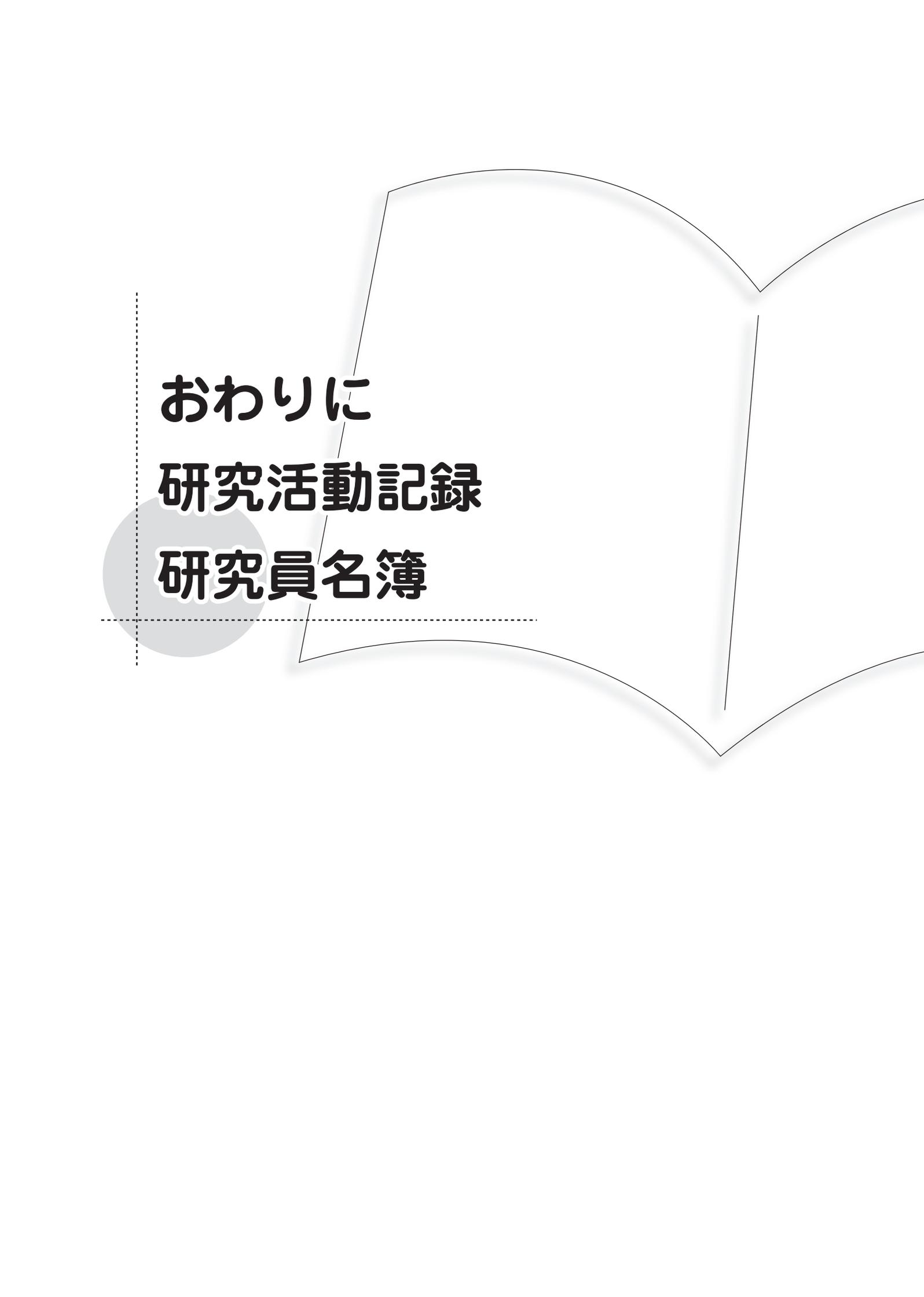
逆に、行政の情報を図書館で分かりやすく提供することも大事だと思っています。パブリックコメントのときに、展示はもちろんするのですが、関連する本も一緒に置くなど、住民の関心がそれで高まり、それがまた行政の計画に反映するような循環がだんだんできればと思います。

5. 今後の課題

今、どういうことが熊取町で課題になっているかということですが、今年、指定管理者制度の検討をしています。熊取町では、図書館は指定管理者制度の導入を検討する施設と位置付けられていまして、今年の10月ぐらいまでに結論を出す予定で作業を進めています。2月に図書館協議会に諮問をして、その提言を8月にいただく予定で、また、私たち職員も大東市などを実際に見せていただき、視察の報告という形で資料を作って教育委員会に提出しました。教育委員会として何らかの結論を出すということで進めています。

二つ目は、職員の研修体制です。職員構成も変わってきていますし、例えば子どもの読書に関することでも、保育所や幼稚園の先生、住民の方などさまざまな大人が関わっており、全体的に研修の計画を考えなくてはいけないと現在検討中です。

三つ目は、評価のあり方です。教育委員会としての点検評価は熊取町でも行っているのですが、図書館サービスにおいてこういった指標が熊取町では役に立つのか。評価のための評価ではなく、自分たちにもその結果が反映され、サービスの向上につながるような評価の作り方をしたいと思っています。



おわりに
研究活動記録
研究員名簿



おわりに ～この提言をすべての図書館関係者に～

文部科学省は、2009（平成21）年7月1日、「これからの図書館の在り方検討協力者会議」を再設置し、今後の図書館の在り方についてさらに調査研究を行い、「望ましい基準」を改定するための会議を進めている⁽ⁱ⁾。この動きに合わせるように、日本図書館協会は、2009（平成21）年12月11日付けで「『図書館の設置及び運営上望ましい基準』策定についての意見」を表明した⁽ⁱⁱ⁾。そこには、「望ましい基準」について、社会の変化や図書館サービスの進展などで著しく変わる図書館の状況に合わせて適時改定される必要があるとし、「望ましい基準」の確実な達成を期するために、達成年次を盛り込むことや達成状況を確認し把握することなど、留意すべき点が示されている。まさに図書館のあり方に関して全国的に議論が起こっている。

私たちマッセOSAKA「図書館運営のあり方研究会」も2009（平成21）年6月4日から会合を重ね、この提言をまとめた。第3章で示したように、図書館運営に携わる者は「図書館は単なる貸本業ではなく、地域の大切な生涯学習施設であり文化施設である」「司書には利用者と資料を結びつけるプロとして、専門性の高い能力が求められる」「図書館と司書は地域文化の向上を住民との協働で支えていく上での要としての役割を託されている」という使命を忘れてはならない。

「図書館の在り方検討協力者会議」や図書館関係者、そして図書館の設置者である地方公共団体の方々にはこの提言をぜひ読んでいただき、図書館の存在意義と役割に対するより深い理解をいただきたいと切に願うものである。

この項は以下の団体のホームページを参考にしました。

⁽ⁱ⁾ 文部科学省HP「これからの図書館の在り方検討協力者会議」
http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shougai/019/index.htm

⁽ⁱⁱ⁾ 社団法人日本図書館協会「図書館の設置及び運営上望ましい基準」策定についての意見
<http://www.jla.or.jp/kenkai/20091211c.html>



研究活動記録

研 究 日	内 容
6 月 4 日 (木)	基調講演および研究会の進め方 (オリエンテーション) ・ 基調講義 「図書館づくりはまちづくり～図書館のもつ公共性とは～」 帝塚山大学大学院法政策研究科教授 中川 幾郎 氏 ・ ゲストスピーカー 「大阪府内の公立図書館の現状と課題」 大阪府立中央図書館司書部長 前田 章夫 氏
6 月 17 日 (水)	・ 政策立案・能力向上研修
7 月 9 日 (木)	・ ゲストスピーカー 「公立図書館の課題と今後の戦略」 社団法人日本図書館協会理事 常世田 良 氏 ・ 事例研究 大阪狭山市立図書館
7 月 27 日 (月)	・ ゲストスピーカー 「公共空間としての図書館の役割」 東京学芸大学教授 山口 源治郎 氏 ・ 事例研究 熊取町立図書館
8 月 17 日 (月)	・ 報告書イメージの検討
9 月 16 日 (水)	・ 視察時の質問項目検討
9 月 29 日 (火)	・ 視察時の質問項目検討 ・ 報告書目次検討
10 月 9 日 (金)	・ 報告書目次及び担当者の決定
11 月 13 日 (金)	・ 視察報告 ・ 報告書の各章検討
11 月 27 日 (金)	・ 報告書の各章検討
12 月 14 日 (月)	・ 報告書の各章検討
12 月 25 日 (木)	・ 報告書の各章検討
1 月 6 日 (水)	・ 報告書の各章検討 ・ 報告書原稿案確認作業
1 月 19 日 (火)	・ プレゼンテーション研修
1 月 28 日 (木)	・ 報告書最終校正 ・ 成果報告会発表会準備
2 月 10 日 (水)	・ 成果報告会発表準備
2 月 17 日 (水)	・ 成果報告会



研究員名簿

■ 研究員

所属団体	所属部	名前
吹田市	吹田市立中央図書館	佐野 真奈美
高槻市	高槻市立天神山図書館	金 博 明
箕面市	箕面市立図書館	江 口 寛
枚方市	枚方市立中央図書館	川 端 幸 雄
寝屋川市	寝屋川市立中央図書館	尾 崎 安 啓
門真市	総合政策部行財政改革推進課	青 木 正 照
八尾市	八尾市立山本図書館	藤 原 祥 男
富田林市	富田林市立中央図書館	尾 谷 成 子
柏原市	柏原市立国分図書館	八 幡 敏 朗
岸和田市	岸和田市立図書館	山 田 詩 織

■ オブザーバー

大阪府	大阪府立中央図書館	前 田 章 夫
豊中市	豊中市立蛍池図書館	北 風 泰 子

■ 指導助言者

帝塚山大学大学院法政策研究科 教授	中 川 幾 郎
-------------------	---------

平成21年度 共同研究報告書

「今、図書館がやるべきこと！」

平成22年（2010年）3月発行

発行 財団法人 大阪府市町村振興協会
おおさか市町村職員研修研究センター（愛称 マッセOSAKA）

〒540-0008

大阪市中央区大手前3-1-43 大阪府新別館南館6階

TEL 06-6920-4565 FAX 06-6920-4561

<http://www.masse.or.jp>
