

2017年度中堅職員ステップアップ研修（2）

領域 図書館経営

テーマ 自治体行政と図書館経営の基本

日時 2017年6月19日（第1回）12：30～15：00

会場 日本図書館協会2階研修室

講師 秋本敏（長野県短期大学）

1. 図書館経営の必要性

「経営」

『広辞苑』では経営は、「継続的・計画的に事業を遂行すること。特に、会社・商業など経済的活動を運営すること。」と定義され、営利を目的として活動する事業体を想定しているが……

① 図書館のミッション（使命）や目的

図書館のミッションや目的があり、自治体などのミッションと整合性をとりながら継続的、計画的に事業を遂行することが求められる。さらに図書館の組織は永続性・持続性が求められている。

例) 静岡市

・第3次静岡市総合基本計画

スポーツ・文化分野

「多様な個人の学びを充実させつつ、その成果をまちづくりに活かすよう支援」

・静岡市立図書館（静岡市立図書館の使命、目的とサービス方針添付資料参照）

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。

http://www.toshokan.city.shizuoka.jp/?action=common_download_main&upload_id=124

② 図書館資源の組織的な運用

図書館が持つ財政的資源、物理的資源、人的資源を効果的に配分して運用して、図書館のミッション・目的を達成する必要がある。このために資源を組織的・計画的な運用するために経営が求められている。

③ 図書館資源の調達と外部との関係

図書館が持つ資源が適切に図書館の外部（設置母体である自治体）から調達されなけれ

ばならない。そのためには継続的・計画的に外部とのコミュニケーションとり、場合によっては交渉の必要性もある。このために経営が必要となる。

図書館資源の調達するためには、外部が図書館をどのように見ているのかを知り、働きかけを強化する必要がある。

外部と図書館の関係

「これからの図書館の在り方検討協力者会議」これまでの議論から

2) 地域社会・地方公共団体と図書館

ア 住民や自治体職員には、図書館は「本を借りるところ」、図書館職員は「本の貸出手続きをする人」、図書館では「本は自分で探すもの」と考えている人が少なくなく、それ以外のサービスはあまり知られていない。そのため、住民、利用者、自治体職員からレファレンスサービス注釈 3 などの専門的サービスを求める要求が出されることが少ない。

イ 自治体職員には、図書館の蔵書を、小説や実用書が中心で専門書は少ないと考える人もあり、図書館の持つ力や効用はあまり理解されていない。

ウ 図書館は、地方公共団体の行政に役立つサービスを行うことによって、地方公共団体の行政戦略の中に位置づけを得ることができる。

エ 図書館が地域の役に立つには、レファレンスサービスなどの専門的なサービスが必要であるが、専門的なサービスを行うには、自治体関係者の図書館に対する古いイメージを打破する必要がある。

オ 図書館の社会的意義、社会への貢献について自治体関係者に広く理解を得ることが重要であるが、関係者の努力が不十分だったのではないか。

カ 図書館サービスの内容は、まだ住民や自治体職員・地方議員に理解されていないため、積極的かつ具体的な広報が必要である。

キ 図書館に関するPRを有効に行うには、住民や自治体職員が図書館に対してどのようなイメージを持っているのかを調査する必要がある。

http://www.mext.go.jp/a_menu/shougai/tosho/giron/05080301/001/001.htm

④ 図書館経営の行動原理

ア) 公共性に基づく経営の必要性

- ・「公益性」と「外部効果」

個人の私的な要求の充足が、社会の必要に応じていく。

図書館で読書や調べもの → 家族とのコミュニケーションの増加、勤労・勉学の意欲の増加 → 人々暮らしや仕事に活かされる → 社会の発展・安定など

- ・誰に対しても開かれ、誰もがアクセスを拒まれない「公開性」と「公平性」が優先される必要がある。
- ・首長、議会といった民主的な選挙によって住民の信託を受けた人々や住民ニーズへの配慮が不可欠。

イ) NPM(New Public Management)

- ・業績と成果による統制：経営資源の活用に関する自由度を広げる。その代わりに、業

- 績と成果を重視し、業績、成果を評価し、次の計画にフィードバックさせる。
- ・市場メカニズムの活用：市場メカニズムを活用して競争を前提とした公共サービスの提供が行われる。
 - ・顧客主義への転換：住民をサービスの顧客とみる。
 - ・組織のフラット化：ヒエラルキーの簡素化。統制しやすい組織に変化する。

2.公共図書館の経営論

① 図書館の設置及び運営上の望ましい基準

図書館法改正(2008年)により管理運営の必要性和、説明責任を努力目標とした。

図書館法

(運営の状況に関する評価等)

第七条の三 図書館は、当該図書館の運営の状況について評価を行うとともに、その結果に基づき図書館の運営の改善を図るため必要な措置を講ずるよう努めなければならない。

(運営の状況に関する情報の提供)

第七条の四 図書館は、当該図書館の図書館奉仕に関する地域住民その他の関係者の理解を深めるとともに、これらの者との連携及び協力の推進に資するため、当該図書館の運営の状況に関する情報を積極的に提供するよう努めなければならない。

図書館法の改正をふまえた「図書館の設置及び運営上の望ましい基準」の図書館経営の観点

- ・基本的運営方針、年度事業計画の策定と公表
 - 利用者、住民の要望、社会の要請への配慮の必要性
- ・自己点検・評価と第三者による評価
- ・経営サイクル（PDCAサイクル）
- ・運営状況の積極的な情報提供（説明責任）

図書館の設置及び運営上の望ましい基準(平成24年12月19日文部科学省告示)(抜粋)

第二 公立図書館

一 市町村立図書館

1 管理運営

(一) 基本的運営方針及び事業計画

1 市町村立図書館は、その設置の目的を踏まえ、社会の変化や地域の実情に応じ、当該図書館の事業の実施等に関する基本的な運営の方針（以下「基本的運営方針」という。）を策定し、公表するよう努めるものとする。

2 市町村立図書館は、基本的運営方針を踏まえ、図書館サービスその他図書館の運営に関する適切な指標を選定し、これらに係る目標を設定するとともに、事業年度ごとに、当該事業年度の事業計画を策定し、公表するよう努めるものとする。

3 市町村立図書館は、基本的運営方針並びに前項の指標、目標及び事業計画の策定に当たっては、利用者及び住民の要望並びに社会の要請に十分留意するものとする。

(二) 運営の状況に関する点検及び評価等

- 1 市町村立図書館は、基本的運営方針に基づいた運営がなされることを確保し、その事業の水準の向上を図るため、各年度の図書館サービスその他図書館の運営の状況について、(一)の2の目標及び事業計画の達成状況等に関し自ら点検及び評価を行うよう努めなければならない。
- 2 市町村立図書館は、前項の点検及び評価のほか、当該図書館の運営体制の整備の状況に応じ、図書館協議会（法第十四条第一項に規定する図書館協議会をいう。以下同じ。）の活用その他の方法により、学校教育又は社会教育の関係者、家庭教育の向上に資する活動を行う者、図書館の事業に関して学識経験のある者、図書館の利用者、住民その他の関係者・第三者による評価を行うよう努めるものとする。
- 3 市町村立図書館は、前二項の点検及び評価の結果に基づき、当該図書館の運営の改善を図るため必要な措置を講ずるよう努めなければならない。
- 4 市町村立図書館は、第一項及び第二項の点検及び評価の結果並びに前項の措置の内容について、インターネットその他の高度情報通信ネットワーク（以下「インターネット等」という。）をはじめとした多様な媒体を活用すること等により、積極的に公表するよう努めなければならない。

② 「これからの図書館の在り方検討協力者会議」これまでの議論から
(資料1参照)

図書館経営の基本的な考え方

- ・ 図書館の経営方針、資源(人・物・資金)の配分と優先順位や比率の見直し
- ・ 多様なサービスを図書館側から提起すること
- ・ 図書館と他の機関とのコラボレーション
- ・ 図書館経営に関する具体的な行動指針を作成し普及する

図書館予算の確保

- ・ 図書館への投資によってどのように社会がより良く変化するかを示す

組織改革と職員

- ・ 様々な種類の職員の適切な配置と生産性の向上
- ・ チームワークと柔軟な組織の導入
- ・ 地方公共団体の行政施策や行政手法について認識を深める

管理運営形態

直営・委託・指定管理の選択するにあたっての考慮すべき点

- ・ 行政側からの要望
 - 経費削減 まちづくりなどの地域の活性化 外部への波及効果
- ・ 地方公共団体の政策を反映させ、他の部局と連携して地域社会を振興するための情報の提供
- ・ 図書館に期待されている役割やサービスにふさわしい形態を検討
- ・ 機能面やサービス面から議論し、機能やサービスの質を評価することが必要性

- ・住民ニーズの変化に対応して、新しいサービスに取り組む
- ・指定管理制度導入に関する視点

参考「指定管理者制度を検討する視点 - よりよい図書館経営のために」(試行版)の活用について(日本図書館協会図書館政策企画委員会作成)

<http://www.jla.or.jp/Portals/0/images/committe/torikumi/siteicheck.pdf>

③ 図書館の財政・人的資源

●財政

ア) 地方財政の悪化

- 自主財源の増加が見込めない
- 地方交付税の抑制傾向
- 予算配分の重点化

イ) 資料費の縮減と人件費の抑制

年	図書館数	専任職員数	資料費予算(万円)
1997	2,450	15,474	3,494,209
2016	3,280	10,443	2,792,309
増減率	134%	67%	80%

日本図書館協会 公共図書館経年変化 (<http://www.jla.or.jp/Portals/0/data/iinkai/図書館調査事業委員会/toukei/公共経年%202016.pdf>) から作成

ウ) 基準財政需要額算定基礎

標準団体		県	市
人口規模		170万人	10万人
図書館数		1	1
図書館費	人件費	188,370千円 ・給与(職員数28人) ・図書館協議会委員報酬(9人)	56,640千円 ・給与(職員数8人)
	需用費等	52,538千円 ・図書及び視聴覚資料購入費等	20,054千円 ・図書及び視聴覚資料購入費等

『図書館制度・経営論』永田治樹著 日本図書館協会 2016 (JLA 図書館情報学テキストシリーズⅢ-2)

●人的資源

ア) 社会教育施設で人件費の比率が一番高い。

	2001	2003	2005	2007	2010
図書館	39.5	38.6	38.2	38.0	37.3
公民館	32.7	34.2	35.1	36.9	34.1
青少年教育施設	33.2	35.6	30.8	31.5	30.1
博物館	18.0	19.7	21.7	23.5	23.7
体育施設	6.6	7.0	6.4	6.5	5.9

『図書館制度・経営論』永田治樹著 日本図書館協会 2016 から作成

1) 専任職員の減少と非常勤・臨時職員、委託・派遣職員の増加

	専任職員数 A	非常勤・臨時職員 委託・派遣 B	$B / (A+B) \times 100$
2012年	11,652人	24,493人	68%
2016年	10,443人	28,460人	73%

日本図書館協会 公共図書館経年変化から作成

ウ) 図書館長の役割

図書館経営の中心を担う図書館長の役割は、図書館の物理的資源、財政的資源、人的資源を効果的に運用して図書館奉仕の機能の達成に努めることである。

『図書館長論の試み—実践からの序説』（内野安彦著 樹村房）では図書館長が関わる38の仕事を図書館経営という視点で見ることにする。

- ・ 財政的資源
 - 予算 補助金 寄附
- ・ 人的資源
 - 図書館の組織 人事管理 内部統制 人材育成 ボランティア 研究紀要 フロアワーク 自己研鑽 ネットワーク 図書館協議会 クレーム 危機管理 個人情報 ホスピタリティ
- ・ 物理的資源
 - 図書館システム 施設管理 サイン 資料収集 排架 資料の除籍 イベント
- ・ 外的関係
 - 市議会 プレスリリース 広告事業 出版文化 学校図書館 他機関との連携 広報 視察対応 日本図書館協会 自治体の基本計画・実施計画
- ・ 経営サイクル
 - 統計 図書館基本計画 事業評価

エ) 図書館員に求められる能力と養成

- ・ IT技術、連携能力、調整能力。企画交渉能力など
 例 『紫波町図書館構想・基本計画』「図書館職員」
 「図書館職員は、従来行ってきたレファレンス・サービスや資料選定能力に加え、電子メディアを構築し管理する能力、ボランティア等との協力関係を調整する能力、事業推進のための企画交渉能力が求められます。図書館司書等の専門的な職員、包含する交流館機能との連携を進める職員、ITを含む情報サービス全体をコーディネートできる職員の養成に努めます。」
- ・ 研修
 図書館に勤務することは初めに過ぎない。図書館職員のキャリア形成と社会的認知の向上をめざす必要性がある。
 - ・ OJT (On the Job Training) の重要性
 - ・ 研修プログラムへの参加
 図書館地区研修、図書館司書専門講座、中堅職員ステップアップ研修等

- ・日本図書館協会認定司書制度
「司書の専門性の向上に不可欠な図書館の実務経験並びに実践的知識及び技能を継続的に修得した者を協会が評価し、公立図書館及び私立図書館の経営の中核を担う司書として公的に認定する」（日本図書館協会認定司書審査規定第2条）
- ・「図書館の設置及び運営上の望ましい基準」における研修の実施と研修参加
 - （二）職員の研修
 - 1 市町村立図書館は、司書及び司書補その他の職員の資質・能力の向上を図るため、情報化・国際化の進展等に留意しつつ、これらの職員に対する継続的・計画的な研修の実施等に努めるものとする。
 - 2 市町村教育委員会は、市町村立図書館の館長その他の職員の資質・能力の向上を図るため、各種研修機会の拡充に努めるとともに、文部科学大臣及び都道府県教育委員会等 が主催する研修その他必要な研修にこれら職員を参加させるよう努めるものとする

3. 図書館の政策

① 政策とは

「国あるいは地方自治体(地方公共団体)が特定の行政課題に対応する際の基本方針を「政策」、政策を実現するための具体的な方策を「施策」と呼び、施策を具現化する取り組みを「事業」という。」（『図書館制度・経営論』永田治樹著 日本図書館協会 201）

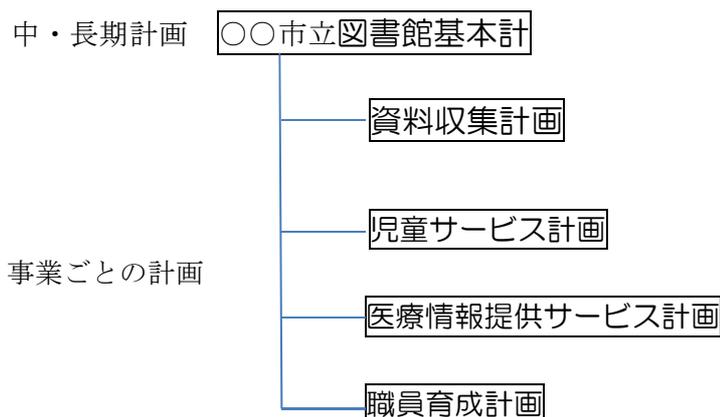
② 自治体基本構想・基本計画、教育振興計画、図書館基本計画、分野別計画

- ・図書館基本計画：自治体の基本構想・基本計画と教育振興計画と政策の整合性を取りながら図書館政策を図書館基本計画として策定する。おおむね5年～10年の期間の計画として策定される。策定にあたっては、図書館をとりまく環境変化を予想し、経営・サービス両面の方向性と具体的な行動計画とする。

例) Web版 『相模原市図書館基本計画』(17p)「相模原市が目指す図書館」像参照
『新・相模原市総合画』の教育における部門別計画である『相模原市教育振興計画』の施策分野別計画として位置付けている。

- ・短期計画：単年度の事業計画として策定し、中・長期計画の内容にもとづき具体的な事業・業務計画として策定される。
- ・目標の設定：目標は事業の実施状況や進捗状況の目安であり、点検・評価によって目標達成状況の検証となる。数値目標の設定が望ましい。
- ・事業ごとの計画

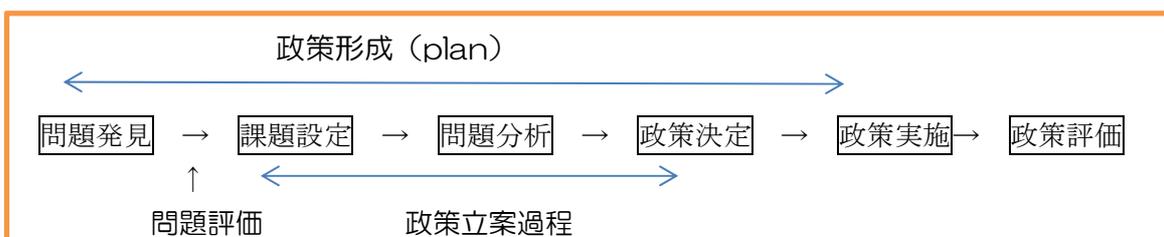
図書館事業から重点的に取り扱う計画。図書館の重点課題を明確化したもの。



- ・分野別計画で図書館基本計画と関連している場合は、他分野とのコラボレーション等の可能性があるため、分野別計画の内容等に注視する必要がある。

例 Web版『ふじみ野市生涯学習推進計画』（6p）「5計画の位置づけ」参照

③ 政策立案の手順



政策立案のステップ

- 1) 現状分析
図書館の現状、これまでの施策の状況などを統計データやアンケート、ヒアリングなどを活用して、図書館の現状を分析する。
- 2) 現状の問題点
現状の問題点を項目に整理するとともに、図書館の優れた資質も項目だてて整理する。優れたところをより伸ばすのが重要
- 3) 将来の環境変化
人口の変化、高齢化、高度情報化、主要プロジェクトの進展による環境変化の把握
- 4) ニーズの把握
サービスの受け手に対するニーズの把握。アンケート、インタビュー、図書館協議会等の活用。
- 5) 先進事例分析
新聞、雑誌、書籍、インターネットから先進事例を入手し、成功要因、失敗要因等を把握し、政策の参考にする。
- 6) 現状の課題
以上をまとめて、現状の課題を整理し、課題は基本理念・目標につながるように考慮する
- 7) 施策

基本目標に対応して施策を整理する。実効性のあるもの。代替案を検討、評価し、最適なものを選択する。

8) 推進方法

施策の主体、時期、費用、場所、費用を明確にする。

9) 効果の予測

施策の結果について予測する。定量的予測が望ましいが、定性的にまとめることも重要

「政策形成の意義と手法」石井良一（『地域経営ニュースレター』 July 1999 Vol.11）

4. 図書館の評価

① 経営のプロセスとしての評価

P D C A : 計画(Plan)―実行(Do)―評価(Check)―改善(Act)

- ・経営全体に及ぶものと個々の事業レベル
- ・図書館組織内と上位組織(教育委員会、議会など)
- ・法制的

図書館法第7条の3（前掲2 p 参照）

「図書館の設置及び運営上の望ましい基準」

図書館の目的および社会的使命意を達成するため、目標に応じて適切な「指標」を選定し、目標の達成に向けて計画的に実施すること。各年度に図書館サービスの目標及び事業計画の達成状況等に関し自ら点検及び評価を行うよう努めなければならないとしている。

② 図書館の評価

投入（インプット：予算額、職員数）

処理（プロセス：作業量）

産出（アウトプット：サービスの提供数 貸出冊数など）

成果（アウトカム：図書館が設定した目的・目標が達成されたかどうか）

影響／効果（インパクト：図書館利用者、コミュニティ、社会に与える影響）

図書館の価値（バリュー：図書館を設置している自治体やコミュニティなどの上位システムからの評価）

図書館評価の例

平成26年度市川市立図書館評価報告書

<http://www.city.ichikawa.lg.jp/common/000220693.pdf>

外部による図書館評価の例

新潟市 『図書館の検証報告書』 新潟市都市政策研究所

<http://opac.niigatacitylib.jp/toshiken/houkokusyo2013-7.pdf>

5.政策と立案

① 図書館の使命・目的の設定と環境分析

使命・目的達成のためには

↑

方策が必要

↑

方策実行の可否の判断・別方策の選択

↑

図書館の持つ資源、外部の環境の分析

② 環境分析の手法

SWOT分析

図書館を内部環境と垣部環境に分けそれぞれの好影響と悪影響の組み合わせで分析する方法。内部環境を好影響：Strength（強み）、悪影響：Weakness（弱み）に、外部環境を好影響：Opportunity（機会）、悪影響：脅威（Threat）の4つの切り口で環境を分析する。

SWOT 分析マトリクス

		強み (Strength)		弱み (Weakness)	
		内部環境		<ul style="list-style-type: none"> ・司書の数、蔵書数が他自治体と比べて多い ・小学校との連携が密で、移動図書館や図書館訪問、読書指導の機会が充実している ・図書館サービス網が充実しており、全域サービスを実施 ・資料の展示が頻繁に実施されている 	
外部環境					
機会 (Opportunity)	<ul style="list-style-type: none"> ・議員から読書推進すべきだという一般質問等が出ている ・自治体部局で、図書館を利用した事業が行われている ・ 	①推進戦略 「強み」×「機会」		③改善戦略 弱み×「機会」	
脅威 (Threat)	<ul style="list-style-type: none"> ・首長が図書館に関心がない ・中央館に続いて地域館も指定管理者へ委託すべきだという意見が総合政策部にある 	②縮小(回避)戦略 「強み」×「脅威」		④撤退戦略 「弱み」×「脅威」	

資料1

これからの図書館の在り方検討協力者会議」これまでの議論から

1 図書館経営

(1) 図書館経営の基本

(1-1) 基本的な考え方

ア これまで不十分であったレファレンスサービス，調査研究の援助，時事情報の提供，専門的資料の提供，有職者へのサービス等を充実させるには，図書館の経営方針，資源（人・物・資金）の配分の優先順位や比率の見直しが必要である。

イ 資源の配分のための枠組みとしては，図書館法で規定されている目的である「教養，調査研究，レクリエーション」，サービスの方法では「貸出・リクエスト，レファレンス・情報発信」が考えられる。これらの中で適切なバランスを計画し，計画通りに実行することが必要である。

ウ 住民ニーズは多様化しているが，利用者は必ずしも専門的なサービスを意識しないため，多様なサービスを図書館側から提起することが重要である。

エ 図書館には，職員やボランティアなどの人の資産，蔵書などの物の資産，図書館の設置場所，多数の利用者など様々な資産があるが，これを洗い出し，関係者にアピールすることによって新たな利用や協力が生まれるようにすることができる。また，施設に多少の追加投資を行うことによって，利用者や他の機関にとっての価値を増加させることができる。

オ 図書館と他の機関がそれぞれ持つ資源を出し合い，共同で事業を行うことによって相乗効果を発揮できる（1プラス1イコール3になる）場合がある。例えば，多くの人が集まる図書館を会場として，各種のセミナー，公開講座を他の機関と共催したり，他の機関が主催する様々なイベントに図書館が参加し，図書館資料を展示したり，文献リストを配付したりすることは効果的である。

カ 予算の獲得方法や住民の満足を得るための取組など，図書館経営に関する具体的な行動指針を作成し普及させるべきである。

キ 文化施設の建設位置や利用しやすくするための工夫などを図書館も参考にすべきである。

ク 社会のニーズをとらえ，図書館の運営の参考資料を得るために，国，都道府県の政策指針，政策情報，先進的図書館の活動事例や関係資料などを積極的に収集することが必要である。そのためにも，情報技術の活用が求められる。

(1-2) 図書館予算の確保

イ 必要な予算を確保するためには，図書館への投資によってどのように社会がより良く変化するかを示すことが必要である。

(2) 図書館職員の職務内容と組織改革

(2-1) 職務分担と組織改革

ア 多様な種類の職員を，その資格，勤務経験，教育・研修歴，雇用形態等に応じて，適切な業務に配置することによって，業務の生産性を高めることが必要である。

ウ 個々の職員の能力を生かすとともに，全体でチームワークを発揮できるような組織運営を行う必要がある。

エ 利用者のニーズの変化や新しいサービスに迅速に対応できるように、チーム、グループ制などの柔軟性のある組織の導入について検討すべきである。

(2-2) 司書の職務内容と採用 (一部)

カ 司書は、地方公共団体の行政施策や行政手法について認識を深める必要があり、人材育成の観点から、企画部門、調査部門などその能力を発揮できるような職場の業務を経験することも必要である。

http://www.mext.go.jp/a_menu/shougai/tosho/giron/05080301/001/004.htm

2 管理運営の形態

ア 図書館の管理運営形態については、図書館に期待されている役割やサービスにふさわしい形態を検討する必要がある。

イ 管理運営形態については、コスト面でのみ議論するのではなく、機能面やサービス面から議論し、機能やサービスの質を評価することが必要である。特に責任の所在の明確化、専門的な職員の確保、専門的な知識・技術の蓄積、職員の研修及び計画的な人材育成の実施、設置者と住民による点検・評価等の問題点について十分な検討が必要である。

ウ 管理運営形態を考える際の問題点として、(1) 図書館の設置目的に基づく長期的な観点からの資料の収集、(2) 各行政部局・学校や他の地方公共団体の図書館との連携が可能かどうかを検討する必要がある。

エ 各行政部局との連携については、今後の図書館サービスでは、地方公共団体の政策を反映し、他の部局と連携して、地域社会を振興するための情報提供が期待されていることを考慮する必要がある。

オ 図書館では、住民ニーズの変化に対応して、新しいサービスに取り組むことが必要である。その時々の住民のニーズに迅速に対応し、図書館がその機能を最大限に発揮できる管理運営形態をとることが重要である。

http://www.mext.go.jp/a_menu/shougai/tosho/giron/05080301/001/005.htm