

2014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 図書館経営の基本と政策立案の方法
日時 2014年6月16日(月) 15:30~18:00
会場 日本図書館協会 2階 研修室
講師 内野安彦(常磐大学ほか)

はじめに

1. 政策の定義

自治体を取り上げる問題を明確にし、その解決に向けての基本方針や理念を表したもの

[参照]: 真山達志『政策形成の本質 -現代自治体の政策形成能力-』成文堂、2001年

自治体と自治体職員両方に求められている政策形成能力とは、「問題発見能力」と「政策型思考」である。

地方自治体職員の政策研究の動きは、1970年代後半から活発化し、1984年には地方自治体活性化研究会主催による全国規模の自主研究交流シンポジウムの開催へと進展し、1986年には自治体学会が設立された。

[参照]: 林沼敏弘「行政組織の政策研究と職員の主体的な政策研究『月刊地方自治職員研修』通巻658号

2. 図書館に求められる経営の視点

- ① 図書館の固有のミッションや目的と、設置母体である地方公共団体や大学等のミッションと整合したものでなければならない。
- ② 図書館がもつさまざまな資源を有効に組み合わせ、できるかぎり効果的かつ効率的に、そのミッションを達成するよう努めなければならない。
- ③ 財産的資源、物理的資源及び人的資源が適切に調達されていなければならない。

図書館の存在意義と必要性を、図書館の設置母体に対して“継続的・計画的に”説明し、その理解を得られなければ、図書館はもちろんのこと、そこで働く専門的職員(司書)も存在基盤を失うことになりかねない。

[参照]: 糸賀雅児・葉袋秀樹/編集『図書館制度・経営論』樹村房、2013年

3. 図書館法の改正

平成20年の改正で、図書館運営の可視化が規定された。

(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。

4. 政策立案のプロセス

1) 課題の抽出時の注意点

- ・ 課題を職員が共通して理解している場合と、課題の認識に職員間で齟齬がある場合がある。
- ・ 課題の認識に職員と利用者間で相違がある場合がある。
- ・ 課題の認識に図書館と設置母体との間で相違がある場合がある。
- ・ 必要に応じ、聞き取り調査や、面談調査を行い、問題を明確にする。

2) 図書館と設置母体のミッションの整合性をとる。

- ・ 地方自治体を例にとれば、総合計画との整合性をとらなければならない。単に図書館の計画だけを守備範囲にするのではなく、同計画に示された他部署の関連する計画をも射程に入れて考える。
- ・ 教育振興計画や各課が作成した各種の個別計画（中心市街地活性化基本計画、男女共同参画基本計画など）も精査する。

3) 様々な調査機関のデータを収集し、図書館の守備範囲（資料収集のプライオリティなど）を明確にする。

- ・ 都市ランキングならば、東洋経済の『都市データパック』、ダイヤモンド社の『全国都市ランキング』など。
- ・ 三菱総研の各種調査、東京経済の『地域経済総覧』など
- ・ 日本経済新聞社産業地域研究所による、経済発展と環境保全を両立させたサステナブル（持続可能）度調査

4) 自治体の属性を知る

- ・ 産業構造、昼間人口、都市計画区域など、自治体の姿を正確に把握して、適切な図書館のサービス方針を探る。

5) 自治体の個性を活かす

- ・ 京都市「京都市清酒の普及の促進に関する条例」、国分寺市「子ほめ条例」、青森県鶴岡市「朝ごはん条例」、栃木県高根沢町「ハートごはん条例」、三重県紀勢町「キューピット条例」など、従来の全国横並び的な例規から、自治体が自己主張する個性的な条例が制定されるようになった。
- ・ 読書であれば、読書推進条例、読書のまち宣言など、「読書」がまちづくりの主役に躍り出ている自治体もある。

6) 国の地方自治体政策を意識する

・新しい公共

行政だけが公共の役割を担うのではなく、地域の様々な主体（市民・企業等）が公共の担い手の当事者としての自覚と責任をもって活動することで「支え合いと活気がある社会」をつくるという考え方。

2010年1月には「新しい公共」の考え方や展望を浸透させるために「『新しい公共』円卓会議」が設置され、「『新しい公共』宣言」（2010年6月4日）がとりまとめられるとともに、関連制度の改正、規制緩和、社会的起業促進などの議論が進められてきている。

・定住自立圏構想

我が国は、今後、三大都市圏でも人口の減少が見込まれ、特に地方においては、大幅な人口減少と急速な少子化・高齢化が見込まれています。

このような状況を踏まえ、市町村の主体的取組として、「中心市」の都市機能と「近隣市町村」の農林水産業、自然環境、歴史、文化など、それぞれの魅力を活用して、NPOや企業といった民間の担い手を含め、相互に役割分担し、連携・協力することにより、地域住民のいのちと暮らしを守るため圏域全体で必要な生活機能を確保し、地方圏への人口定住を促進する政策。平成21年4月から全国展開し、現在、各地で取組が進んでいます。

かつては、都市間競争といわれたが、互いに生き残りをかけた都市間連携の時代に変わりつつある。

平成26年4月1日現在の状況

宣言中心市	93市	中心市宣言を行った市の数
定住自立圏	79圏域	定住自立圏形成協定の締結又は定住自立圏形成方針の策定により形成された定住自立圏の数
ビジョン策定市	79市	定住自立圏共生ビジョンを策定した宣言中心市の数

総務省 http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/teizyu/

・公共サービス基本法

地方自治体における行政改革の実施に伴う職員定数の削減、公共サービスの委託化・外注化が進んだ。一方で、経済に冷え込みに伴う自治体の財政悪化は顕著となり、そのつけが委託費の切り下げとなって表れ、公共サービスの質の低下が懸念されたことが制定の背景にある（平成21年7月施行）。

（基本理念）

第三条 公共サービスの実施並びに公共サービスに関する施策の策定及び実施（以下「公共サービスの実施等」という。）は、次に掲げる事項が公共サービスに関する国民の権利であることが尊重され、国民が健全な生活環境の中で日常生活及び社会生活を円滑に営むことができるようにすることを基本として、行われなければならない。

- 一 安全かつ良質な公共サービスが、确实、効率的かつ適正に実施されること。
- 二 社会経済情勢の変化に伴い多様化する国民の需要に的確に対応するものであること。
- 三 公共サービスについて国民の自主的かつ合理的な選択の機会が確保されること。
- 四 公共サービスに関する必要な情報及び学習の機会が国民に提供されるとともに、国民の意見が公共サービスの実施等に反映されること。
- 五 公共サービスの実施により苦情又は紛争が生じた場合には、適切かつ迅速に処理され、又は解決されること。

5. 自治体の広告事業

自治体における広告事業は、2000年代初頭から始まり、全国的な広がりを見せた。広告事業の実施状況（財団法人地方自治研究機構「自治体の収入増加に関する調査研究」平成22年3月）

●72.3%の自治体が広告事業を実施。

⇒ 5万人以上の自治体では、実施率が9割を超える。

●1万人未満市区町村では72.9%が実施しておらず、そのうち51.8%は「検討していない」。

⇒ 実施していない主な理由は「必要性を感じない」、「費用対効果を考えてメリットが見出せない」、「広告掲載事業者が見込まれない」など。

⇒ 自治体の実施する広告事業は、住民向けに配布・設置するものを広告媒体とすることが多く、ニッチメディア²²の側面が強いため、人口規模に影響されやすいと考えられる。

6. 地方自治体の図書館基本計画に見られる傾向

- ・高齢化、少子化といった全国共通の環境変化は記述してあるものの、当該自治体の特徴的な環境変化に言及していない。
- ・総合計画などの上位計画との整合性の記述がない。
- ・「地域特性」「地域課題」との表現は頻出するものの、何が特性や課題なのかがわからない。
- ・図書館サービスの各種統計は示されているものの、サービスの対象となる地域、対象者などを分析した統計が示されていない。

7. 政策立案と手法

1) SWOT 分析

SWOTとは、環境分析の手法のひとつ。マーケティングだけでなく、営業など、経営に関するあらゆる場面で使うことができます。自社の分析と自社を取り囲む環境を分析するときの4つの切り口、Strength（強み）、Weakness（弱み）、Opportunity（機会）、Threat（脅威）の頭文字を順に並べたのがSWOTです。

SWOT 分析マトリクス

		強み(Strength)	弱み(Weakness)
内部環境		<ul style="list-style-type: none"> ・蔵書数が多い ・分館が中学校毎に整備されている ・近年、利用が堅調に推移している ・司書の有資格者が、同規模自治体の図書館に比べて多い 	<ul style="list-style-type: none"> ・館長が生涯学習課長と兼務で図書館勤務は週に2日しかない ・分館の老朽化が激しく、修繕費の支出が多い
外部環境			
機会 (Opportunity)	<ul style="list-style-type: none"> ・行政内に図書館の庁内サービスが浸透している ・県図書館大会が来年度に市内で行われる 	①推進戦略 「強み」×「機会」 自治体の強みを取り入れることができる事業	③改善戦略 「弱み」×「機会」 自治体の弱みで事業を取りこぼさないための方策
脅威 (Threat)	<ul style="list-style-type: none"> ・市の行財政審議会で図書館の指定管理者への委託が検討事項にあがった ・近隣市で現在の3倍の規模の新館建設計画がある 	②縮小(回避)戦略 「強み」×「脅威」 自治体の強みで脅威を回避できる方策はないか	④撤退戦略 「弱み」×「脅威」 最悪の事態を招かないようにする手段はないか

2) 「ギャップ・アプローチ」と「ポジティブ・アプローチ」

「ギャップ・アプローチ」とは、目標（基準）を定め、その目標との「ギャップ」を明らかにし、その「ギャップ」を縮める（埋める）アプローチ。要は、足りないものは何であるかを抽出することから始まる。

流れは次のようになる。

- ① あるべき姿を決定
- ② 現状の調査・研究
- ③ あるべき姿との現状のギャップの原因分析
- ④ ギャップを縮めていくための解決方策の検討
- ⑤ 解決方策を具体的に政策という形で結実

一方、「ポジティブ・アプローチ」とは、その逆で、持っているものを伸ばして（活用して）、自らの強みを認識したところから始まる。

- ① 自らの強みや特徴を発見
- ② 目指すべき状態を描く
- ③ その状態を目指して新しい取り組みを開始

[参照]：牧瀬稔、戸田市政策研究所『選ばれる自治体の条件』東京法令出版、2010年

[注意点]

- ・人的資源、物的資源、財的資源、情報資源の4つの資源により整理する。
- ・過去、他の自治体との比較の2つの観点から整理する。
- ・社会の潮流、住民ニーズ、政治的動向から分析する。

[参照]：牧瀬稔、戸田市政策研究所『選ばれる自治体の条件』東京法令出版、2010年

8. 次回（7月14日）までに行うこと

- ① SWOT分析、ギャップ・アプローチ、ポジティブ・アプローチや、一般的に経営分析等に用いられる他の手法を用いて、具体的な政策・提言文書を作成する。
- ② 政策は、図書館全体の政策ではなく、個別サービス（対象、内容など）程度に守備範囲を絞り、A4、2枚にまとめる。1枚は（様式1）、プレゼンテーション用にイラストなどを用い、ビジュアルなものとする（A4横）。もう1枚（様式2）は、政策名をタイトルにし、1,000字程度の文章とする（A4縦）。
- ③ 事前の提出物は、②で示した様式2とし、6月30日を提出締切日とする。提出方法は、電子データで送信すること。なお、提出後の訂正は差し支えない。ただし、その際は、講師への連絡は忘れずにしてください。送信先のアドレスは、別途、案内する。
- ④ 2枚の様式は、7月14日、当該科目の研修生、事務局、講師に配布する。

[参考]

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 文部科学省告示第172号）

3 図書館サービス

（一）貸出サービス等

市町村立図書館は、貸出サービスの充実を図るとともに、予約制度や複写サービス等の運用により利用者の多様な資料要求に的確に応えるよう努めるものとする。

（二）情報サービス

1 市町村立図書館は、インターネット等や商用データベース等の活用にも留意しつつ、利用者の求めに応じ、資料の提供・紹介及び情報の提示等を行うレファレンスサービスの充実・高度化に努めるものとする。

2 市町村立図書館は、図書館の利用案内、テーマ別の資料案内、資料検索システムの供用等のサービスの充実に努めるものとする。

3 市町村立図書館は、利用者がインターネット等の利用により外部の情報にアクセスできる環境の提供、利用者の求めに応じ、求める資料・情報にアクセスできる地域内外の機関等を紹介するレファレンスサービスの実施に努めるものとする。

（三）地域の課題に対応したサービス

市町村立図書館は、利用者及び住民の生活や仕事に関する課題や地域の課題の解決に向けた活動を支援するため、利用者及び住民の要望並びに地域の実情を踏まえ、次に掲げる事項その他のサービスの実施に努めるものとする。

ア 就職・転職、起業、職業能力開発、日常の仕事等に関する資料及び情報の整備・提供

イ 子育て、教育、若者の自立支援、健康・医療、福祉、法律・司法手続等に関する資料及び情報の整備・提供

ウ 地方公共団体の政策決定、行政事務の執行・改善及びこれらに関する理解に必要な資料及び情報の整備・提供

（四）利用者に対応したサービス

市町村立図書館は、多様な利用者及び住民の利用を促進するため、関係機関・団体と連携を図りながら、次に掲げる事項その他のサービスの充実に努めるものとする。

ア （児童・青少年に対するサービス） 児童・青少年用図書の整備・提供、児童・青少年の読書活動を促進するための読み聞かせ等の実施、その保護者等を対象とした講座・展示会の実施、学校等の教育施設等との連携

イ （高齢者に対するサービス） 大活字本、録音資料等の整備・提供、図書館利用の際の介助、図書館資料等の代読サービスの実施

ウ （障害者に対するサービス） 点字資料、大活字本、録音資料、手話や字幕入りの映像資料等の整備・提供、手話・筆談等によるコミュニケーションの確保、図書館利用の際の介助、図書館資料等の代読サービスの実施

エ （乳幼児とその保護者に対するサービス） 乳幼児向けの図書及び関連する資料・情報の整備・提供、読み聞かせの支援、講座・展示会の実施、託児サービスの実施

オ （外国人等に対するサービス） 外国語による利用案内の作成・頒布、外国語資料や各国事情に関する資料の整備・提供

カ (図書館への来館が困難な者に対するサービス) 宅配サービスの実施

(五) 多様な学習機会の提供

1 市町村立図書館は、利用者及び住民の自主的・自発的な学習活動を支援するため、講座、相談会、資料展示会等を主催し、又は関係行政機関、学校、他の社会教育施設、民間の関係団体等と共催して多様な学習機会の提供に努めるとともに、学習活動のための施設・設備の供用、資料の提供等を通じ、その活動環境の整備に努めるものとする。

2 市町村立図書館は、利用者及び住民の情報活用能力の向上を支援するため、必要な学習機会の提供に努めるものとする。

(六) ボランティア活動等の促進

1 市町村立図書館は、図書館におけるボランティア活動が、住民等が学習の成果を活用する場であるとともに、図書館サービスの充実にも資するものであることにかんがみ、読み聞かせ、代読サービス等の多様なボランティア活動等の機会や場所を提供するよう努めるものとする。

2 市町村立図書館は、前項の活動への参加を希望する者に対し、当該活動の機会や場所に関する情報の提供や当該活動を円滑に行うための研修等を実施するよう努めるものとする。

「これからの図書館像 一地域を支える情報拠点をめざして一」

サービスに求められる視点

- (1) 図書館活動の意義の理解の促進
- (2) レファレンス・サービスの充実と利用促進
- (3) 課題解決支援機能の充実
- (4) 紙媒体と電子媒体の組み合わせによるハイブリッド図書館の整備
- (5) 多様な資料の提供
- (6) 児童・青少年サービスの充実
- (7) 他の図書館やその他関係機関との連携・協力
- (8) 学校との連携・協力
- (9) 著作権制度の理解と配慮

図書館経営の視点

- (1) 図書館の持つ資源の見直しと再配分
- (2) 経営改革者としての図書館長の役割
- (3) 利用者の視点に立った経営方針の策定
- (4) 効率的な運営方法
- (5) 図書館サービスの評価
- (6) 継続的な予算の獲得
- (7) 広報
- (8) 危機管理
- (9) 図書館職員の資質向上と教育・研修
- (10) 市町村合併を踏まえた図書館経営
- (11) 管理運営形態の考え方