

2015年度JLA中堅職員ステップアップ研修（1）

## 図書館政策の動向と図書館経営

やまもと じゅんいち

2015年9月29日（火）13：30—16：00（2時間30分）

大阪府私学教育文化会館（大阪府大阪市都島区綱島町6-20）

0. はじめに

最近の話題から…

## 1. ある市立図書館改革?紛争

なにが問題か?

## 図書館経営の曲がり角

図書館事業の公契約基準について

2010年9月  
社団法人日本図書館協会

はじめに

図書館の管理運営や業務の外部化が進んでいる。個別業務の委託だけでなく、指定管理者制度、PFI、市場化テスト、事業仕分け、行政評価などの手法により進められている。管理運営を民間に委ねる指定管理者制度導入の公立図書館は220館、7%あり（2010年7月日図協調査）、業務委託により派遣職員を受入れている公立図書館は約20%との実態（2009年4月日図協調査）にあり、派遣職員は正規雇用の約2割に達している（2009年4月現在 正規雇用職員12,623人、派遣職員15,253.6人〔年間実働日数換算〕）。

このような図書館の管理運営の外部化が進む中で、将来にわたる図書館振興やそこで働く「司書」の雇用の確保に大きな懸念を抱く。  
<http://www.jla.or.jp/Portals/0/html/kenka/201009.pdf>

図書館職員の  
ワーキングプア化

文部科学省  
MINISTRY OF EDUCATION,  
CULTURE, SPORTS,  
SCIENCE AND TECHNOLOGY

http://www.mext.go.jp/a\_menu/shouga/tosho/giron/05080301/001/001.htm

### 社会の変化と図書館の現状

(3) 図書館の現状

ア 平成16年4月1日現在で、地方公共団体の図書館設置率は、都道府県は100パーセント、市区は98パーセント（未設置市は14）、町村は42パーセントである。町村立図書館の設置率は、約10年前の平成6年4月1日現在では30パーセントで、10年間に10パーセント増加している。平成6年4月～16年4月の10年間に618館、1年平均62館の図書館が新設されている。最近数年は新設図書館数が増加しており、不況と財政困難のなかでも図書館は増加している。他方、市区町村立図書館の資料費決算額と専任の司書・司書補の人数は、平成7年度は、2,266館で330億円、6,584人、平成14年度は2,736館で326億円、6,039人であり、館数が増加しているにもかかわらず、資料費も司書・司書補の人数も減少している。また、平成15年4月1日現在で、約4分の1の図書館には司書が一人もいない。また、施設は、500平方メートル未満が28.6パーセント、1,000平方メートル未満が53.6パーセントである。

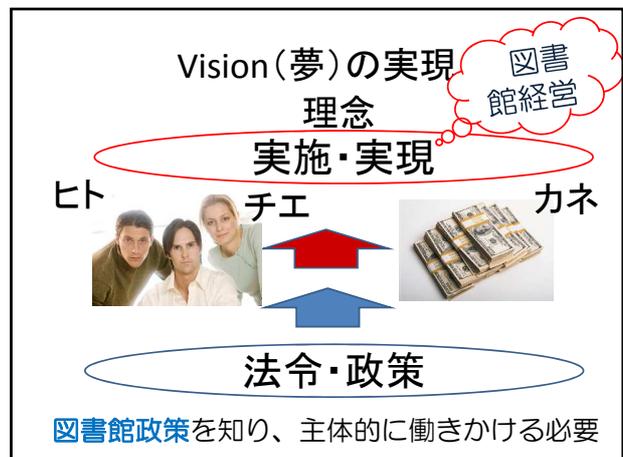
イ 図書館は、都市部に偏在しているが、人口当たりでは、大都市の方が館数は少ない。各図書館の資料費も近年減少が続き、大多数の図書館では平均額を大きく下回っている。

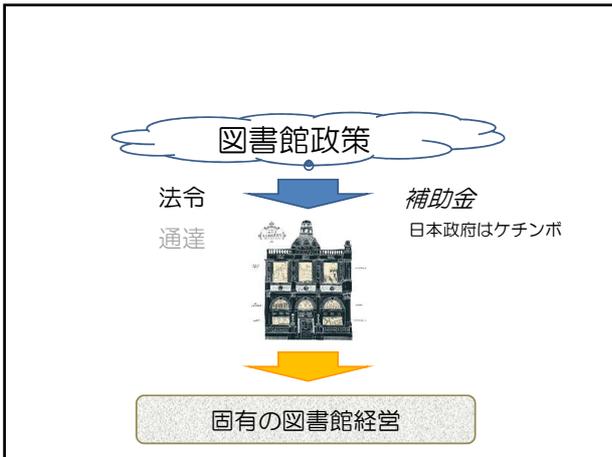
ウ 司書の採用が減少し、図書館職員に占める司書の比率が低下している。

エ レファレンスサービス用の独立カウンターがある図書館とレファレンスサービスのための窓口がある図書館を合わせて、約4分の1にとどまる。

オ インターネットによる所蔵資料の検索、予約サービスを始めた図書館では、資料の取り置き、利用者への連絡、資料の搬送等の作業量と経費が増加している。

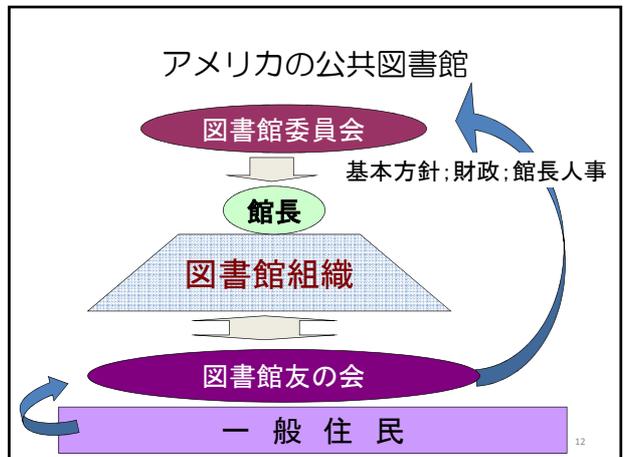
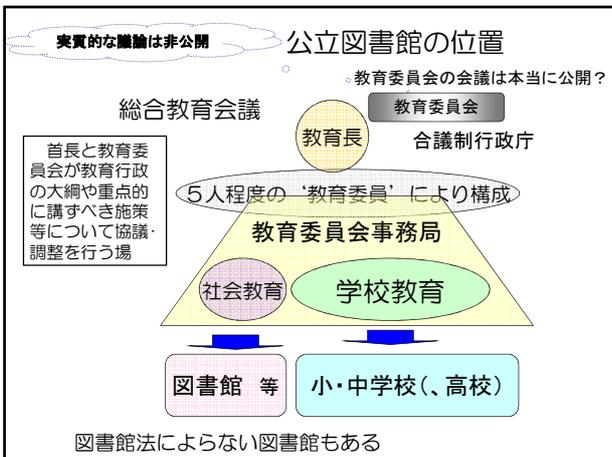
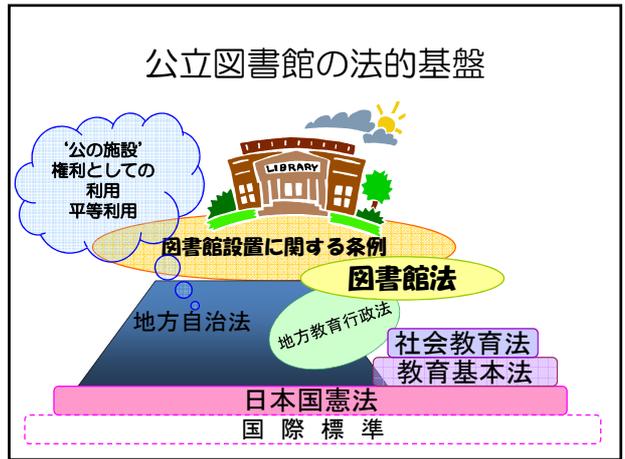
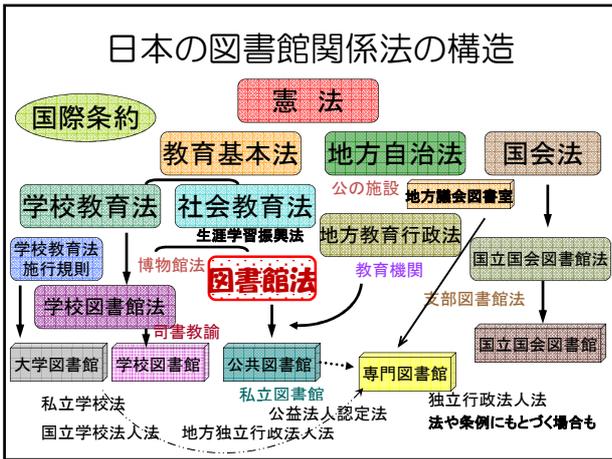
カ 予算や職員の削減により、図書館は体力を失いつつあり、新たなニーズへの対応が困難となってきている。





## 2. 公立図書館の法律構成

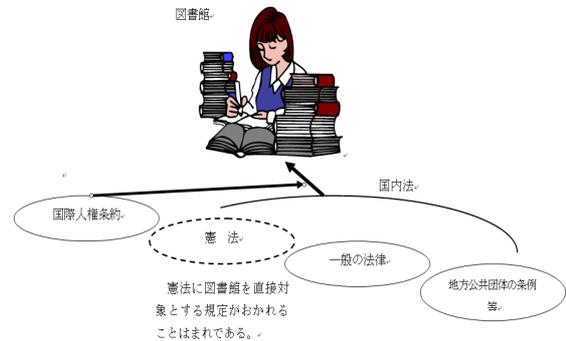
図書館を支える法規範



### 3. 図書館政策の構成要素

夢を育てる戦略的政策の基礎は  
国内外の関係法規範

### 図書館（法）規範



### 世界人権宣言

1948年に第3回国連総会採択

#### 第19条

すべて人は、意見及び表現の自由に対する権利を有する。この権利は、干渉を受けることなく自己の意見をもつ自由並びにあらゆる手段により、また、国境を越えると否とにかかわらず、**情報及び思想を求め、受け、及び伝える自由**を含む。

### 市民的及び政治的権利に関する国際規約（B規約）

1966年国際連合総会で採択、1976年に発効

#### 第19条

- 1 すべての者は、干渉されることなく意見を持つ権利を有する。
- 2 すべての者は、表現の自由についての権利を有する。この権利には、口頭、手書き若しくは印刷、芸術の形態又は自ら選択する他の方法により、国境とのかかわりなく、**あらゆる種類の情報及び考えを求め、受け及び伝える自由**を含む。
- 3 2の権利の行使には、特別の義務及び責任を伴う。したがって、この権利の行使については、一定の制限を課すことができる。ただし、その制限は、法律によって定められ、かつ、次の目的のために必要とされるものに限る。
  - (a) 他の者の権利又は信用の尊重
  - (b) 国の安全、公の秩序又は公衆の健康若しくは道徳の保護

### ユネスコ公共図書館宣言1994年

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発展のための基本的条件を提供する。

民主主義社会の基盤施設、インフラ

### 図書館法

（司書及び司書補の研修）

第七条 文部科学大臣及び都道府県の教育委員会は、司書及び司書補に対し、その資質の向上のために必要な研修を行うよう努めるものとする。

（設置及び運営上望ましい基準）

第七条の二 文部科学大臣は、図書館の健全な発達を図るために、図書館の設置及び運営上望ましい基準を定め、これを公表するものとする。

（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。

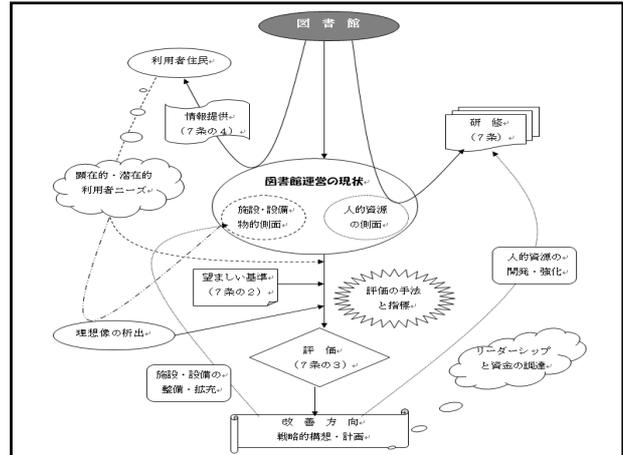
(**協力の依頼**)

第八条 都道府県教育委員会は、当該都道府県内の図書館奉仕を促進するために、市(特別区を含む。以下同じ。)町村教育委員会に対し、総合目録の作製、貸出文庫の巡回、図書館資料の相互貸借等に関して協力を求めることができる。

(**公の出版物の収集**)

第九条 政府は、都道府県に設置する図書館に対し、官報その他一般公衆に対する広報の用に供せられる独立行政法人国立印刷局の刊行物を二部提供することができる。

2 国及び地方公共団体の機関は、公立図書館の求めに応じ、これに対して、それぞれの発行する刊行物その他の資料を無償で提供することができる。



## ‘市場化テスト’の問題

**市場化テスト**(官民競争入札・民間競争入札)を活用し、公共サービスの実施について、民間事業者の創意工夫を活用することにより、国民のため、より良質かつ低廉な公共サービスを実現する!!

競争の導入による公共サービスの改革に関する法律  
**公共サービス改革法** (平成18年6月2日法律第51号)

「市場化テスト」に関する条例・ガイドライン等の策定

## 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  
(平成18年6月2日法律第51号)

(基本理念)

第3条 競争の導入による公共サービスの改革は、公共サービスによる利益を享受する国民の立場に立って、国の行政機関等又は地方公共団体がその事務又は事業の全体の中で自ら実施する公共サービスの全般について不断の見直しを行い、その実施について、透明かつ公正な競争の下で民間事業者の創意と工夫を適切に反映させることにより、国民のため、より良質かつ低廉な公共サービスを実現することを旨として、行うものとする。

2 前項の見直しを通じ、公共サービスのうち、国の行政機関等又は地方公共団体の事務又は事業として行う必要のないものは、廃止するものとする。

2009年2月

図書館を「市場化テスト」の対象事業とすることについて

社団法人日本図書館協会

図書館事業を市場化テストの対象とする動きがある。日本図書館協会は、図書館事業はその対象になじまないと考えているが、以下にその問題点や留意すべき点を明らかにし、検討の素材を供した。

市場化テストは、「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律」(2006年6月公布)に基づき、「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」(第1条)の実施を目的として行われるものである。

公立図書館においては、既に相当程度の業務委託がなされ、指定管理者制度も一部で導入されている。その中には、適切ではない業務委託の態様が見られ、指定管理者制度導入による弊害も明らかとなっている。これは、図書館の役割を見据えた議論が十分ではないことが要因である。総務省は2006年8月「市場化テストの積極的な活用」を述べた「地方行政革新指針」を出し、自治体にそれを促しているが、十分な検討もなされないまま進められる事態が懸念される。

## 「図書館の設置及び運営上の望ましい基準」

• 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)  
[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/01\\_/08052911/1282451.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/01_/08052911/1282451.htm)

• 新旧対照表 ~改正後(平成24年文部科学省告示第172号)/改正前(平成13年文部科学省告示第132号)~  
[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/01\\_/08052911/1329093.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/01_/08052911/1329093.htm)

• 「図書館の設置及び運営上の望ましい基準」の告示について(平成24年12月19日 各都道府県教育委員会教育長あて 文部科学省生涯学習政策局長通知)  
[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/01\\_/08052911/1282452.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/01_/08052911/1282452.htm)

### 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日文科科学省告示第172号）

図書館法（昭和25年法律第118号）第7条の2の規定に基づき

- **地域の情報拠点**として、利用者及び住民の要望や社会の要請に応え、地域の実情に即した運営に努めるものとする。
- 図書館の設置者は、当該**図書館の管理を他の者に行わせる場合**には、当該図書館の事業の継続的かつ安定的な実施の確保、事業の水準の維持及び向上、司書及び司書補の確保並びに資質・能力の向上等が図られるよう、当該管理者との緊密な連携の下に、この基準に定められた事項が確実に実施されるよう努めるものとする。

### (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

- 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…
- 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

この「望ましい基準」の内容は総花的に概言するだけで実質的にはチェックリスト以外のなものでもない。

## 地方自治法244条の2

3 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条の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。

## 図書館設置条例

大阪府立図書館条例

昭和26年3月23日 条例第12号  
(平成27年4月1日施行)

条項目次 沿革

- 第一条(設置)
- 第二条(利用の承認)
- 第三条(利用の承認の取消し等)
- 第四条(手数料)
- 第五条(貸付)
- 第六条(指定管理者による管理)
- 第七条(指定管理者の公募)
- 第八条(指定管理者の指定の申請)
- 第九条(指定管理者の指定)
- 第十条(指定管理者の指定の公示等)
- 第十一条(指定管理者の業務の委託)

○大阪府立図書館条例

昭和二十六年三月二十三日  
大阪府条例第十二号

大阪府立図書館条例をここに公布する。

大阪府立図書館条例

(設置)

第一条 大阪府立図書館(以下「図書館」という。)を次のとおり設置する。

名称	位置
大阪府立中之島図書館	大阪市北区中之島一丁目
大阪府立中央図書館	東大阪市荒本北一丁目

(昭和九条例二三・全改、昭五九条例三五・平八条例四二・平二〇条例六四・一部改正)

(利用の承認)

第二条 大阪府立中央図書館(以下「中央図書館」とい

## 条例と指定管理者制度

(指定管理者による管理)

第六条 委員会は、法人その他の団体であつて委員会が指定するもの(以下「指定管理者」という。))に、図書館の管理に関する業務のうち、次に掲げるものを行わせることができる。

- 一 中央図書館の会議室等の利用の承認、その取消しその他の利用に関する業務
  - 二 中央図書館の駐車場の利用に関する業務
  - 三 図書館の維持及び補修に関する業務
  - 四 前三号に掲げるもののほか、委員会が特に必要と認める業務
- 2 第二条及び第三条の規定は、前項の規定により指定管理者に同項各号に掲げる業務を行わせる場合について準用する。この場合において、第二条第一項中「大阪府教育委員会(以下「委員会」という。))」とあるのは「第六条第一項の指定管理者(以下「指定管理者」という。))」と、同条第二項及び第三条中「委員会」とあるのは「指定管理者」と読み替えるものとする。

(平二六条例一〇六・旧第七条線上・全改)

#### 4. 世界標準の 図書館サービスガイドライン

図書館政策の目指す方向？



#### 公共図書館の位置づけと任務

- 公共図書館は、多数の絶えず変化し続ける情報ニーズに積極的に応えるために設けられた、**能動的で主要な地域社会の情報拠点**（アクセス・ポイント）
- 地域社会に住む人たちの**学習能力と生活の質**を高めること

‘図書館政策’とは **立法と継続的資金供給**

「公共図書館は原則として、無料でなければならない。公共図書館については、**地方と国の政府が責任を負う**。公共図書館は、**特定の法律によって維持され、地方と国の政府により資金が供給**されなければならない。公共図書館は、**文化、情報提供、識字および教育に関するあらゆる長期戦略**に関する必須の構成要素でなければならない。」

（『IFLA/UNESCO公共図書館宣言』1994）

#### 3.8 電子ネットワーク

(from IFLA Public Library Service Guidelines, 2010)

公共図書館は、機会均等を実現するための社会的装置であり、デジタル時代における情報への電子的な入口となることによって、人々が技術的発展から取り残され孤立したり、社会的に排除されたりしないように、一種のセーフティネット（転落防止網）を提供しなければならない。公共図書館は、すべての市民に対して、各人が地域社会のレベルで日々の生活を送るのに必要な情報、民主主義的な政治過程に不可欠の情報、グローバル化を次第に深めつつある社会に積極的に参加するために必要な情報などにアクセスする道筋を与えなければならない。

図書館は、自館の所蔵する情報資源および他の図書館の資源へのアクセスを、地元から国際まですべてのレベルにおける効果的な電子ネットワークの創設、維持、参加を通じて提供しなければならない。このことには、コミュニティ・ネットワーク、技術的に進歩した地域社会を発展させる事業、および2つまたはそれ以上の機関を結びつける電子ネットワークへの参加を含んでいる。これらはまた、全国的な情報政策の一部とされるべきものである。

#### 公共図書館と電子政府

図書館にとって重要な問題は、市民を中心とした**電子政府のサービスを地域図書館に担わせることができる**ことである。公共図書館はもっとも合理的な**公共のアクセスポイント**であるため、しばしば、電子政府サービスの提供のための**要**とみなされる。行政サービスの提供は、これらのサービスを通じて提供されるべきである。十分な**専門知識を有するスタッフ**が必要である。

**日本でも地方自治体ではパソコンの窓口**

## 図書館と著作権制度

著作権立法、とりわけ電子出版物に関するものは、公共図書館にとって特に重要な意味をもつ。著作権立法はたえず改正や再検討がなされており、ライブラリアンはすべてのメディアに関連する立法について最新の知識を得るように努めなければならない。**ライブラリアンは、著作権立法を推進し、その実現を支持すべきであるが、それは著作者の権利と利用者の要求との均衡を達成するためである。**

### 図書館間協力における現物貸借で借り受けた 図書の複製に関するガイドライン

平成 18 年 1 月 1 日  
社団法人 日本図書館協会  
国公立大学図書館協力委員会  
全国公共図書館協議会

(経緯)

1. 図書館間協力における現物貸借で借り受けた図書の複製を利用者が希望した場合、現在は、図書を借り受けた図書館（以下「借受館」という。）では、借り受けた図書が、自館で所蔵する図書館資料でないということから、著作権法第 31 条による複製を作製することをせず、当該図書を一旦返却した後に、利用者による複製作製の求めを図書を貸し出した図書館（以下「貸出館」という。）に取り次ぎ、貸出館から複製物の提供を受けていた。利用者にとっては、このような業務形態を理解することが極めて困難であり、目の前にある図書の複製物入手のために時間、経費を余分に負担することになる。

一方 権利者にとっては著作権法で認められた範囲内で複製が行われる限りにおいて

<http://www.jla.or.jp/Portals/0/html/fukusya/taisaku.pdf>

### 複製物の写り込みに関するガイドライン

平成 18 年 1 月 1 日  
社団法人 日本図書館協会  
国公立大学図書館協力委員会  
全国公共図書館協議会

(経緯)

1. 著作権法第 31 条第 1 号では、図書館等の利用者の求めに応じ「公表された著作物の一部分」のみの複製が無許諾で認められており、著作物全体の分量に関わらず著作物の一部分を超える複製は著作権者の許諾が必要とされている。図書館で所蔵している資料の中には、事典の項目や俳句の一句、短歌の一首のような独立した著作物ではあるが、その全体の分量が少ないため、紙面への複製を行うと不可避免的に著作物の一部分以外の部分が複製されて（写り込まれて）しまうものがある。これらの著作物の一部分のみの複製を行うためには、一部分以外の部分を遮蔽等により複製紙面から削除することが必要となるが、それが現実的には困難であるためこれらの著作物の複製自体を図書館では行

<http://www.jla.or.jp/Portals/0/html/fukusya/uturikomi.pdf>

## 公共図書館と資金調達

**公共図書館とそのサービスは、地域社会に対する長期の投資**であって、適切な額の資金が与えられなければならない。もっとも豊かな社会においてさえ、あらゆる図書館サービスに対するあらゆる要求をすべて満たすほどの資金を充当するのは、まず難しいとされている。それゆえに図書館サービスの展開は、**明確な優先順位**をもつ計画に基づいて行われることがきわめて重要である。

**二次的な収入源**には、次のようなものが含まれる。

- 資金助成団体もしくは私人からの寄付
- **営業収入**、たとえば出版、図書の販売、美術工芸品の販売など
- 利用者からの雑収入、たとえば延滞料など
- 利用者に対する個人的サービスの収入、たとえば複写や印刷設備の利用など
- 外部組織からの資金提供
- 特定の事業振興目的をもつ宝くじの分配金

## ライブラリアンと図書館の管理運営

公共図書館にはたらく**ライブラリアンは**、報告書を提出したり、市民集会を開催したり、また相談や協議に応じることなどにより、その**図書館の管理運営機関**とみずからがサービスしようとする**市民の双方に対して**、十分に説明する責任を負わなければならない。ライブラリアンはまた、その職務の遂行と、管理運営機関への助言において、もっとも高度な専門職としての基準を維持しなければならない。

利用者のニーズや要望に応えるようにサービスや成果を仕組もうとすると

## 公共図書館のマーケティング

マーケティングの機能は、図書館運営を成功に導く推進力であり、それは**4つの主要な道具**で構成される。そこには、**1) 市場調査、2) 市場細分化、3) マーケティングミックス戦略**（いわゆる‘4P’と呼ばれるもので、製品、価格、流通および販売促進による考え方）、および**4) 市場評価**が含まれる。



## 5. アメリカの連邦図書館政策

図書館サービス技術法  
(LIBRARY SERVICES & TECHNOLOGY ACT)

## 6. 日本の図書館政策

関係者は一生懸命、だけど…

文部科学省  
【お知らせ】  
図書館の振興  
これが一番新しい!!  
平成24年12月19日

### 日本図書館協会の見解・意見・要望

2015/03/25	図書館の更なる整備・充実を！(統一地方選挙に際して)
2014/12/26	障害者差別解消法に基づく基本方針(原案)に関する意見
2014/07/16	<声明> 図書・雑誌・新聞への消費税軽減税率の適用を求めます
2014/07/11	学校図書館法の一部を改正する法律について(見解及び要望)
2013/11/13	「学校図書館法の一部を改正する法律案(仮称)骨子案」に対する要望(衆議院法制局に提出)
2013/04/17	「図書館の設置及び運営上の望ましい基準」の障害者サービス関連項目について(見解)
2013/04/17	子どもの読書活動の推進に関する基本的な計画【第2次】(案)への意見
2012/09/21	「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準(改正案)」についての意見

<http://www.jla.or.jp/demand/tabid/78/Default.aspx>

## 日本の図書館政策?

### 図書館政策

一般に  
公立図書館は地方  
公共団体の単費による運営

- 国立国会図書館(機能)の整備
- 大学図書館政策
  - 大学図書館政策
    - 国立大学図書館: 運営交付金
    - 私立大学図書館: 補助金?
- 公共図書館政策
  - 望ましい基準
- 学校図書館政策
  - 2012(平成24)年度からの  
学校図書館関係の地方財政措置

## 9.図書館経営について

日本は指定管理者制度の活用が進んでいるが、アメリカでは…

## 指定管理者制度導入図書館

表2 市区町村立図書館の検討状況（自治体数）

	特別区	政令市	市	町村	合計
2013年度までに導入	11	8	110	45	174
2014年度に導入予定	0	1	14	5	20
2015年度以降に導入を予定					43

表3 市区町村立図書館の検討状況（図書館数）

	特別区	政令市	市	町村	合計
2013年度までに導入	11	8	110	45	174
2014年度に導入予定	0	1	14	5	20
2015年度以降に導入を予定					43

<http://www.jla.or.jp/Portals/0/images/committe/torikumi/sitei2014.pdf>

いろいろ言われるが  
(NPM)、コストカット+α

## 高品質の図書館サービス

- コミュニティの活性化、まちづくり
- 課題解決支援機能の整備充実 等
- 行政計画の作成
- 図書館サービスの公共性

図書館員の専門性

従来型サービス  
エンターテインメント

民間活力、指定管理者  
に馴染みやすい

## 新たな図書館サービスのイメージ

日本

アメリカ

- |  |   |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• ビジネス支援</li> <li>• 法情報支援</li> <li>• 保健・医療情報支援</li> <li>• 就職支援</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 中小企業情報資源センター</li> <li>• リーガル・リテラシー</li> <li>• ヘルス・リテラシー</li> <li>• フィナンシャル・リテラシー etc.</li> </ul> |
|--|---|

Tax help, Job help,  
Homework help  
etc.

## 図書館経営についての考え方

NPM 民間活力の利用 cost-cut

PDCA 事業活動を計画・実施・評価・改善の連続に cost-performance

変革型リーダーシップ ビジョン提示・他者誘導動機づけ・組織変革

## 図書館経営

- ビジョン（計画）の存在
- 計画事務事業の実質的責任者 権限委任の体系
- 経営主体は誰か？ トップ、専門職
- 誰が評価をするのか？ 素人の第三者
- 計画・実施・評価・改善のプロセスに専門職（職員）の参加があるのか？

顔の見えない組織 ⇒ 顔の見える組織

組織内に散在するプチ・リーダー（QCの提言）

## 図書館政策と現実の乖離

大学図書館における業務の中核となる部分については、専門的な能力を有する人材が、ある程度長期にわたって安定的に雇用され、それに従事することが重要であり、こうした体制の実現について検討していく必要がある。

(文部科学省「大学図書館の整備について(審議のまとめ)」2010)



人材を定着させない人事異動、進行する委託化

公共図書館では？