

非営利組織と規模の戦略

—公共図書館の経営プロセス解体—

加藤久明

1. はじめに

日本の「図書館」という施設とそれを支える構成員に関する分析の規模は、非営利組織としての図書館が誇ってきた歴史の規模と、必ずしも比例しているとは言えない。一般に、非営利組織としての図書館には、図書館情報学（図書館学）に付随した「図書館経営論」という分野が存在しており、経営管理に関する様々な議論が展開されてきた。

しかし、「経験」を重んじるこの分野においては、実務の経験が過度に重要視される一方で、経験から得られた成果が、先進する営利組織の経営論と連動されることが少なかった。例えば、先進した多くの事例を持つ欧米においても、経営管理の古典とされる「科学的管理法」が経営手法に導入されたのは、第2次世界大戦後のことである⁽¹⁾。

一般に、組織としての図書館には、(1)職員、(2)所蔵されているコレクション、(3)施設や設備、という3つの要素に加えて、組織機能を利用する「利用者」との関係構築が不可欠であるとされる。そのためには、明らかに先進する経営論の諸要素が活用されて然るべきである。しかし、そのような動きについて、これまでに大きな関心が寄せられることはなかった。その理由としては、一般に、次のようなものが挙げられている⁽²⁾。

(1) 図書館の経営については理論よりも経験が重視された。

(1) 高山正也編. 図書館・情報センターの経営. 初版. 東京, 勁草書房, 1994, p. 9

(2) *ibid.*, p. 6

- (2)経営管理の専門家は、非営利で公共的な性格の機関よりも営利機関に関心を集中する傾向があった。
- (3)図書館員や図書館・情報学の研究者は、経営管理よりも本や書誌や情報検索に関心を向ける性癖がある。
- (4)営利分野での利益概念に相当する、図書館や情報センター活動の有効性を示す確立した尺度がない。
- (5)図書館や情報センターの活動は、一般にある大きな組織や社会での主要な活動を支える脇役的な活動となる特性を持ち続けていた。
- (6)従来の図書館や情報センター等の活動は、その職員に経営管理的な判断や意思決定をほとんど求めないでやってこられた。

図書館はその設置母体の如何にかかわらず、公益性の高い非営利組織であり、社会共通資本（Social Overhead Capital）であると見なされてきた。しかしながら、上記のような図書館という公益性の高い組織に対してすら、経営管理が遅ればせながらも求められるようになったことには、次のような要因がある。

まず、1つ目の要因として挙げられるのは、多くの国家において公的な財源が窮乏したことである。それまで、公的な財源に依存していた多くの組織は、これによって必然的に経営の見直しを迫られており、図書館も設置母体の経営悪化に伴い、経営資源の枯渇が問題となっている。

次に、蔵書が常に累積していく図書館においては、一般に、その組織が存続する限り、規模が拡大する。そのため、大規模な有名図書館ほど、経費予算の大半が人件費に占められるようになり、活用や組織形態の見直しが必須となってきたことも挙げられる。

同時に、近年では上記の2つの要因に加えて、電子化された非印刷形式資料の増大に伴う、予算配分や有料化の問題も重要である。これまでの図書館は、印刷された紙メディアを中心とした蔵書構築を行い、利用者の情報に対するアクセス可能性（accessibility）と利用可能性（availability）を提供してきた。それは「図書館資料というものはその奉仕対象としてのコミュニティの目的を支援し、サービスを受ける人々は蔵書の中にある役立つ資料を利用する」⁽³⁾という、紙メディアを基盤とし

た従来のなものである。しかしながら、近年の外部データベースによるジャーナル閲覧や検索サービスなどの導入は、従来は資産としての蔵書購入費に割り当てられた予算を、経費として損金処理させるようになり、経済状態の悪化した図書館経営をさらに圧迫させる要因となっている。

さらに、日本における非営利組織としての図書館に関する議論の多くは、「図書館情報学」という専門的な領域を中心としてきた。そこにおける主要な議論は、経営管理よりも資料整理や資料そのものに関するものが主なものであったことも要因の1つとして挙げられる。そして、その背景には、潤沢な蔵書購入費と膨大な蔵書を誇る「規模の経営」を基盤とした、1980年代までの図書館経営の恵まれてきた環境が存在している。そこにおいては、自らの経営行動の体系化などに代表されるような、営利組織においては当然とされた経営行動すら、安定した環境下という要因の下、疎かにされてきたと言っても過言では無い。

しかし、公的な非営利組織・機関の大半に関して、その経営手法が問題とされる今日においては、公共図書館もその外部環境の変化と相まって、経営理論の体系化と民間における経営手法の応用が早急に求められるようになってきた。しかし、そのような問題は、少なくとも公共図書館においては、決して今日的な問題であるとは言いきれない。それは、図書館が設置母体などの外部環境に恵まれていたかつての時代から、図書館に学的な研究を試みてきた先人の大半が指摘し続けてきた課題だからである。

かつて、ピアス・バトラーは「社会活動の他の分野にいる人たちと異なり、図書館員は自分の職業の理論面に不思議なほどに関心を示さない」⁽⁴⁾ことを批判し、マイケル・バックランドは「そのために図書館の諸側面でその経営管理が構造的に理論構成されず、体系化もされていない」⁽⁵⁾と指摘した。しかし、現在の図書館経営の現状は、この課題が必ずしも克服されていないことを示唆している。

以上のような問題意識を基盤として、本稿は、公共図書館という非営利組織の1

(3) M. K. バックランド. 高山正也訳. 図書館・情報サービスの理論. 初版. 東京, 勁草書房, 1990, p.81

(4) ピアス・バトラー著. 藤野幸雄訳. 図書館学序説. 初版. 東京, 日本図書館協会, 1978, p.23

(5) 注3の文献, p.8

つを対象として、(1)従来の「規模の戦略」の無効性、(2)経営プロセスの解体(Unbundling)、に関する考察を行ったものである。これにより、非営利組織の経営においてまずもって求められるべきことは、外部環境に対するマネジメントを駆使させて経営資源を獲得することではなく、内部環境を整備するためのマネジメントにあることを主張している。

尚、本稿においては、法律上の用語である「公立図書館」ではなく、一般的用法を尊重して、「公立図書館」という用語を用いている。

2. 図書館の種類と特徴

日本における「図書館」という名称を冠した情報提供施設の端緒は、1877年に設置された東京大学法理文学部図書館に遡る。それ以来、設置母体や提供するサービスに応じて、様々な種類と特徴を持つ図書館が設けられてきた。それらに大まかな線引きを行なうとすれば、まず、設置母体と主目的という視点から、次のような4種類の群に分けることが可能である。

- (1)国立図書館 (National Library)
- (2)公共図書館 (公立図書館, Public Library)
- (3)学校図書館, 大学図書館, 専門図書館 (School Library, University Library [College Library], Special Library)
- (4)私立図書館 (private library)

上記に挙げた4群の目的は、一般に次のように定められている。第1に、国立図書館においては、まずもって、国立国会図書館法によって定められた、納本制度による出版物の収集と書誌の提供が主目的となる。第2に、都道府県ないしは市町村立の公共図書館においては、地域への情報提供サービスが主目的となる。第3に、学校図書館、大学図書館、専門図書館においては、特化した資料収集を行っている関係上、一般には特定の限られた利用者に対するサービスを目的としている。

尚、第4に挙げた私立図書館は、図書館法第2条において「日本赤十字社又は民

法第34条の法人の設置する図書館」と定められている。その目的は、設置母体が定める目的や蔵書構築などによって、それぞれに異なるが、主に特化された利用者に対する、有料化されたサービスを目的としたところが多い⁽⁶⁾。

また、各図書館が対象とすべき主要な利用者は、施設の種類に応じて、次のように分類することが可能である。

- (1)国立図書館：国会，行政司法部門，国民。
- (2)公共図書館（公立図書館）：全ての人々。
- (3)学校図書館：教員，児童ないしは生徒。
- (4)大学図書館：教員，学生。
- (5)専門図書館：団体・企業・官公庁の職員。
- (6)私立図書館：所蔵された特定分野の資料を利用する人々。

一般に、図書館という組織の特徴は、上記に挙げた組織の目的や、それに基づいた利用者の差異に基づくものであるとされる。しかし、そのような視点だけではなく、図書館が扱う資料や業務における利用技術の差異からも、施設の特徴づけを行なうことが欠かせない。そのため、マイケル・バックランドは、情報化によるイノベーションの有無を基準として、以下のような3類型を提示している⁽⁷⁾。

- (1)紙メディア図書館（Paper Library）：伝統的な図書館がこれに該当するものであり、購入・受入・目録・閲覧などの図書館の業務と文献を主体とした図書館資料に紙とカードを利用してきたものを指す。作業は、手作業が中心となっている。
 - (2)機械化図書館（Automated Library）：これは、1970年代から1980年代にかけて出現した図書館であり、図書館資料は主に紙メディアであっても、図書館の業務がコンピュータ化されている図書館を意味する。そこにおいては、書誌的記録の処理が中心となっており、そこにおいて扱われる図書館資料はいまだ圧倒的に紙
- (6) 大衆娯楽誌や風俗誌を主体とした雑誌専門図書館である、大宅壮一文庫などが代表例として挙げられる。
- (7) M. K. バックランド．高山正也，桂啓壯訳．図書館サービスの再構築：電子メディア時代へ向けての提言．初版．東京，勁草書房，1994，pp.13-35，pp.63-80

ないし紙に類似したメディアであることが特徴である。

- (3)電子図書館 (Electronic Library) :これは、文献が電子的形態で蓄積され、利用することが可能である図書館を指す。この概念は、図書館資料が次第に機械可読状態となり、利用者も電子メディアへのアクセスが必然とされる状況となると、まさに重要なものとなる。

上記の類型は、情報機器の導入による施設の漸進的変化を示した、典型的な分類であり、機械化図書館と電子図書館を明確に区別していることが特徴である。この2類型は、情報機器の導入という点については共通しているものの、電子図書館においては、電子メディア (Electronic Media) が資料の主体を構成していることが大きな相違点である (表1)。

表1 図書館概念の3類型：図書館業務と図書館資料における利用技術の基盤

	図書館業務	図書館資料
紙メディア図書館	紙	紙
機械化図書館	コンピュータ	紙
電子図書館	コンピュータ	電子メディア

出典：『図書館サービスの再構築』, pp. 8

さらに、バックランドは、電子図書館の主体を構成する電子メディアが、紙メディア図書館や機械化図書館において用いられている紙やマイクロ形態の資料とは異なる点を、次の3点に纏めている⁽⁸⁾。

- (1)遠隔地から利用できること。
- (2)同時に複数の人々が利用できること。
- (3)多様な方法で利用できること。

そして、蔵書という側面から比較した場合には、電子文献は紙メディア文献と次の5つの相違点を持つことも指摘されている⁽⁹⁾。

(8) *ibid.*, p. 9

- (1) 場所的制約を受けない。
- (2) 複数の人々が同一のデータベースなどを同時に利用することが可能。
- (3) 容易に複製を作ることが可能。
- (4) 柔軟性に富んでおり，改訂・再編成・再初期化・結合等が容易に可能。
- (5) 紙メディアと比較して場所をとらない。

しかしながら，上記に述べたような特徴があり，インターネット上を流通する電子文献が劇的に増加している今日においても，日本の図書館の大半は機械化図書館の状態にある。これは，現在の出版流通が紙メディアを主体としたものであり，今日の大学図書館のように，紙メディア文献と電子文献が共存する流れが，主要な趨勢となりつつあるためである。

3. 公共図書館の特徴：目的とその根拠

1949年に発表され，1994年に改訂されたユネスコの『Public Library Manifesto』⁽⁹⁾は，公共図書館を「利用者があらゆる種類の知識と情報をたやすく入手できるようにする，地域の情報センター」と定義している。この定義は，「不特定多数の一般市民による利用」を前提として設立され，運営されてきた公共図書館の原則でもあり同時に，日本の公共図書館における理念と活動の拠り所でもある。

同時に，『Public Library Manifesto』は，公共図書館が持つ社会的目的と施設の運営原則についても言及を行っている。それらは，大別すると以下の6点に整理することが可能である⁽¹¹⁾。

- (1) 年齢，人種，性別，宗教ないしは社会的な身分を問わず，全ての人が平等に利用することが可能であること。

(9) *ibid.*, p.65

(10) UNESCO. UNESCO Public Library Manifesto.

<URL: <http://www.unesco.org/webworld/libraries/manifestos/libraman.html>>

(11) 葉袋秀樹. 図書館運動は何を残したか：図書館員の専門性. 初版. 東京, 勁草書房, 2001, p. 8

- (2)原則として、無料であること。
- (3)運営には、地方及び国の行政機関が責任を持つこと。
- (4)国および地方自治体によって、経費が調達されること。
- (5)特定の法令によって維持されること。
- (6)文化や情報提供などの教育政策において、主要な構成要素であること。

前章において述べたように、社会には様々な種類の図書館が存在する。そのような館種の中で、“Public Library”に対応した訳語である「公共図書館」という施設の名称は、「市民に対する情報提供基盤」という意味を持つ。それは、大学図書館などに代表された、特定の利用者をサービス対象とした図書館とは異なった目的を有している。

日本における公共図書館の目的の根拠は、1950年に制定された「図書館法」の第2条において、(1)教養、(2)調査研究、(3)レクリエーションの3点が定義されたことに遡り得る⁽¹²⁾。これ以降、市民による調査研究を代表として、公共図書館において所蔵資料を市民が利用する目的は、ほぼこれらの3点に含まれる。さらに、上記の目的を達成するため、(1)「市町村立図書館」と(2)「都道府県立図書館」の2種類が設置され、その役割が分担されている(図1)。両者の関係は、前者が市長村民に対する資料・情報の提供を行い、後者が市町村立図書館の所蔵しない資料とサービスの提供を行い、前者の補完を行うというものである。ちなみに、都道府県立図書館の、県庁所在地ないしは県における主要な市に設置されることが多い。

また、日本においては通常、公共図書館が社会教育施設の1つとして位置付けられてきた。これは、社会教育法第9条における「図書館及び博物館は、社会教育のための機関とする」という定義に基づくものであり、日本の公共図書館の主たる設置母体である地方公共団体は、この定義に基づいた運営を行っている。

一般に用いられている「公共図書館」という語は、法律上の用語としては正しい

(12) 図書館法第2条は、次のような定義を行っている。「この法律において「図書館」とは、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で、地方公共団体、日本赤十字社又は民法(明治29年法律第89号)第34条の法人が設置するもの(学校に附属する図書館又は図書室を除く)をいう。」

図1 公共図書館の目的と役割分担

- ・ 公共図書館の目的
 - (1) 教養
 - (2) 調査研究
 - (3) レクリエーション
- ↓
- ・ 目的を達成するために、役割が分担される。
 1. 市町村立図書館
 - ⇒ 市町村民に資料・情報を提供。
 2. 都道府県立図書館
 - ⇒ (1) 都道府県民への資料・情報の提供。
 - (2) 市町村立図書館に対する資料とサービスの補完。

ものではない。図書館法第2条第2項が「地方公共団体の設置する図書館を公立図書館」と定めるように、法律上の用語は「公立図書館」である。しかし、この問題の根源には、公立図書館と対立した概念である私立図書館を抱合した、終戦直後の日本における図書館概念の問題がある。

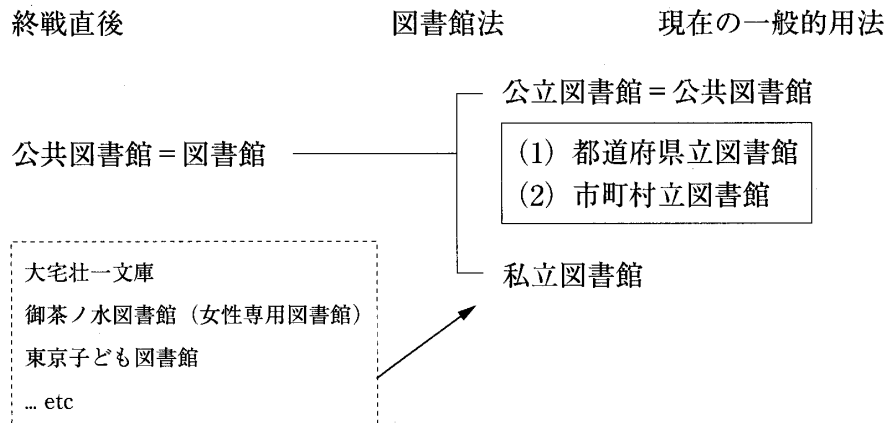
終戦直後の日本においては、公立と私立の公共図書館が並存しており、現在のよに主要なサービス提供の差異、という観点から概念的に両者を区切るようなことが行われていなかった。そのため、終戦直後の日本においては、「公共図書館」という概念を、「設置主体を問わず、一般市民のために設置され一般市民が利用できる図書館」⁽¹³⁾ という意味で用いていた。それは、「公立図書館」と「私立図書館」という2つの概念を抱合したものであったと言える。しかし、この用法は、法律上の公立図書館を公共図書館と呼称する現在の用法とは、大きく異なっていることを留意する必要がある。

さらに、公立図書館と私立図書館を抱合した用法には、単に「図書館」という用語を用いる場合がある。これには、図書館法における「第1章：総則」や社会教育法第9条における記述が該当し、上記に述べた「公共図書館」と同一の概念である。また、図書館法が制定された際に、図書館という言葉が日常において使用されており、社会通念として公共性を持つ当該施設に使用されている、という社会的な事情が反映されている（図2）。

しかし、日本の私立図書館の総数は僅かに22館（2004年）⁽¹⁴⁾であり、公共図書館

(13) 注11の文献, p.7

図2 「公立図書館」と「公共図書館」



出典：『図書館運動は何を残したか』，pp. 8 の図を筆者が改変

という概念区分を行う際には、殆どの場合、峻別する必要が無い。これは、日本図書館協会が実施している「日本の図書館統計」において、私立図書館が公共図書館集計の1項目として組み入れられていることから、明らかである。それ故に、「公共図書館」ないしは「図書館」という概念が、公立と私立の図書館を区分する意味合いで用いられることは僅かに止まっている。

さらに、現在では、地方公共団体が設置する図書館に対して、公立図書館と公共図書館というどちらの用語を選択するのか、ということが主たる問題とされ、私立図書館を含めずに論考が展開されることが多い。この背景には、図書館法第28条における「私立図書館は、入館料その他図書館資料の利用に対する対価を徴収することができる」という定義があり、利用者から見た場合の相違点が明確である、ということが挙げられる。また、第26条における「国及び地方公共団体は、私立図書館の事業に干渉を加え、又は図書館を設置する法人に対し、補助金を交付してはならない」としており、図書館設置母体の主体たる地方公共団体から独立した関係にある、という点も留意せねばならない。

日本における私立図書館の大半は、現実には館数が少数であり、専門特化したサービス提供を実施しているため、通常は、前章において挙げた専門図書館の文脈に置

(14) 日本図書館協会. 日本の図書館統計2004：公共図書館集計.
<URL: <http://www.jla.or.jp/2004pub.html>>

かれている。そのため、統計などにおいては公共図書館として扱われることがあるとしても、目的と根拠が公立図書館のように図書館法で定義されているわけではない。しかしながら、図書館法における公立図書館を指す意味で用いられる「公共図書館」概念は、その目的と根拠を図書館法に負っている。

4. 非営利組織としての図書館：社会共通資本としての特性

図書館はその設置母体の如何にかかわらず、公益性の高い非営利組織であり、社会共通資本 (Social Overhead Capital) であると見なされてきた。そして、その経営については、主に図書館情報学 (図書館学) に付随した「図書館経営論」という分野が検討を行ってきた。

一般に、組織がどのように運営され、活動を行うのかということに関する検討は、経営学における組織理論の守備範囲である。組織論には、関連分野として非営利組織論があり、様々な非営利の組織に関する分析や問題解決のための手法が検討されてきた。しかしながら、既存の経営学における理論に準拠するだけではなく、図書館が非営利組織として図書館経営論の範疇から検討を加えられてきたことには、図書館が持つ社会共通資本としての特性がある。

社会共通資本とは、「個々の経済主体によって私的な観点から管理、運営されるものではなく、社会全体にとっての共通の資産として、社会的に管理、運営されるようなものを一般的に総称」⁽¹⁵⁾するものであるとされる。そして、「生み出されるサービスが市民の基本的権利の充足にさいして、重要な役割を果たすものであって、社会にとってきわめて「大切な」もの」⁽¹⁶⁾であるとされる。これらの定義を通して図書館を概観した場合、そこにおける使命とは、「図書館を作り、それを運営して情報を利用者に提供し、利用者の構成している社会の知的情報水準を向上させようとする」⁽¹⁷⁾である。それは、図書館をすぐれて社会的、文化的な性格を持つ非営利組織として存立させてきたと言えよう。

(15) 宇沢弘文. 社会的共通資本. 初版. 東京, 岩波書店, pp.21. 岩波新書696

(16) *ibid.*, p.23

(17) 注1の文献, p.4

また、図書館では、通常、「司書」と「司書補」という専門職が持つ知見に基づいた組織経営が行われるとされる。このことも、社会共通資本における「それぞれの分野における職業的専門家によって、専門的知見にもとづき、職業的規律にしたがって管理、運営される」⁽¹⁸⁾という特徴に合致している。

図書館という組織は、資料の選択と収集、分類と目録作成、利用者に対する利用案内や各種の参考業務に代表される専門的な職務から成り立っている。そして、これらの職務を遂行するために、図書館法第4条においては、司書とそれを補助する司書補という職を定め、専門的職務を遂行することを規定している。通常、公共図書館においては、これに加えて、様々な事務職などの非専門職があるが、それらの組織構成員は、大きく分けると次の3つに分けることができる。

- (1)専門職　　：主題専門家（司書）
- (2)非専門職　：一般事務職，司書補
- (3)経営管理職：図書館長，管理職

一般に、司書は判断を要する専門的職務を、司書補は判断を要しない非専門的職務に従事するものとされている。司書補の職務に関しては、1950年の文部事務次官通牒である「司書及び司書補の職務内容」において、司書との分担が示されていたが、1998年12月10日付けで廃止されている。これに対して、司書の役割と目的については、図書館法第3条第1～8項に次のように記載されている。

- (1)図書館資料を収集し、一般公衆の利用に供すること。
- (2)資料の分類排列を適切にして、目録を整備すること。
- (3)図書館資料について十分な知識を持ち、その利用のための相談に応ずるようにすること。
- (4)他の図書館と緊密に連絡・協力し、図書館資料の相互貸借を行うこと。
- (5)分館、閲覧所、配本所等を設置し、自動車文庫、貸出文庫の巡回を行うこと。
- (6)読書会、研究会、鑑賞会、映写会、資料展示会等を主催し、その奨励を行うこと。

(18) 注15の文献， pp.22 - 23

(7)時事に関する情報及び参考資料を紹介・提供すること。

(8)学校、博物館、公民館、研究所等と緊密に連絡し、協力すること。

しかし、上記のような固有のサービスを提供するための枠組みが存在しているにもかかわらず、日本の図書館における司書の位置づけは、概して重要視されているとは言い難い現状にある。これには、様々な指摘が存在するが、それらの中において最たる問題点は、(1) 諸外国と比較して日本における司書資格の取得が容易であり、(2) 組織における任用が軽視されている、という制度上の欠陥にあると考えられる。

例えば、図書館先進国たる米国では、米国図書館協会（ALA: American Library Association）が認めた専門職大学院を修了することが、司書資格の必須条件とされている。また、各種の図書館運営には、原則としてそれらの資格を有する司書を任用しており、知的専門職としての立場が確立されている。

これに対して、日本においては、大学における司書講習の履修科目（20単位）を修得することに止まり、専門職として位置づけるには、資格の取得が容易であることが問題となっている。また、公共図書館の設置母体である地方公共団体における人事行政などの問題もあり、諸外国における専門職制度の確立と比較すると、大きく遅れをとっているのが、何も運動が行われていなかったわけではない。

過去には、日本図書館協会や図書館問題研究会といった団体（図3）による取り組みがあり、公共図書館が飛躍的に発展した1970年代には、専門職制度設置のための取り組みの運動が行われていた。しかしながら、団体間の確執や運動の稚拙さなどもあり、それらの実現は全て成功していない⁽¹⁹⁾。

そして、日本の公共図書館においては、上記に述べた1970年代の専門職制度の確立に失敗した後、上記に述べた社会共通資本としての専門的なサービス提供は、完全に確立がされていないのが現状である。そのため、そのような現状を打破できていないことが、後述する窓口業務のアウトソーシング化に代表される、経営プロセスの解体を加速させる要因となる。

(19) この問題については、薬袋秀樹、図書館運動は何を残したか：図書館員の専門性。初版。東京、勁草書房、2001、248pが詳細に経過を記述している。

図3 日本図書館協会と図書館問題研究会

日本における図書館運動を担ってきた2つの団体

日本図書館協会 (Japan Library Association: JLA)

〈URL: <http://www.jla.or.jp>〉

図書館界を代表する職能団体。

図書館振興と職員の専門職制度確立のために、様々な運動を展開してきた。

⇒理論構築を主体とした活動が主体。

図書館問題研究会 (図問研)

〈URL: <http://www.jca.apc.org/tomonken/>〉

公共図書館職員を主要なメンバーとした団体。

公共図書館振興と司書職制度確立のために、様々な運動を展開してきた。

⇒実践的な問題提起活動が主体。

5. 図書館経営プロセスの解体：アウトソーシングとPFI

1970年代から90年代までの公共図書館は、国庫補助を主たる財源として、設置母体である地方公共団体が公共図書館を増設し、図書館振興を図った「規模の時代」とでも称すべき時代にあった。そのため、有名な図書館ほど、蔵書を基盤として情報提供を行う組織であるが故に、蔵書規模に依存した経営を行ってきた。

しかしながら、指数関数的に増大する資料を情報資源として蓄積し、個別に管理することは、膨大な経営資源の消費を意味する。この常識的な事実も、1990年代に入ってから設置母体における経営状態の悪化と相まって、公共図書館の経営資源の急速な枯渇となって表出化した。そして、結果として、今日では殆どの公共図書館が人員削減や予算減額を実施しており、組織機能の根幹たる蔵書規模に関しても、相互貸借システムの充実をもって、蔵書購入費の不足を補う館が急増している。

それらは、換言するならば、従来までの非営利組織としての図書館における「規模の時代」が終焉したということの意味しているとも考えられる⁽²⁰⁾。そのため、今日では公共図書館の経営は、程度の差こそあれ、「何らかの形で外部の環境ないしは資源に頼るマネジメントを行う」、ことが一般的な趨勢となりつつある。また、それは伝統的な業務プロセスの枠組みが見直しを迫られていることを意味しており、

(20) 戸張宗子. 松戸市における図書館運営とその展望：市民にとって図書館は必要か。埼玉，駿河台大学大学院文化情報学研究科，2004，185 p. 修士学位論文

ジョン・ヘーゲル 3 世が、企業解体論 (Unbundling the Corporation)⁽²¹⁾において指摘した「事業の分離 (解体)」が、図書館に発生していると見るべきであろう。そして、そのような動きは、大別すると 2 つの趨勢に分けることが可能である。

まず、第 1 の趨勢としては、アウトソーシングないしは外部委託と呼ばれるものが挙げられる。図書館経営における外部委託は、(1)コスト削減と処理時間の短縮、(2)利用者サービスの向上、という観点から近年、積極的に導入が行われており、主要な委託先としては、(株)図書館流通センター⁽²²⁾や(株)丸善などが挙げられる。

公共図書館の業務委託が、どの程度の割合で実施されているかについては、2002 年 9 月度に行われた文部科学省の調査が、全国に存在する公立図書館 2,664 館 (私立は除く) の中で、465 館 (17.5%) が業務委託を実施していることを明らかにしている⁽²³⁾。それらの中において、専門業務を委託している館は 335 館 (12.7%) に上っており、業務委託を実施している館の大半が、図書館業務のコアとも言える参考業務などをも委託・分離している状態にあることを示している。そして、これは、当初は単なる外注に過ぎなかった業務委託の多くが、既に図書館業務の「分業」として定着し始めていることを意味していると考えられる。

しかし、このような状態に問題が無いわけではない。例えば、目録作成業務などの場合には、委託を実施している業務の品質基準を確定した上で、委託先の能力を的確に測定しないと、逆に修正のための経費が発生することがある⁽²⁴⁾。また、多くの館が専門的職務までを委託先の職員に担当させている現状では、委託先の業者の切り替えにそれなりの経費が発生するなどの理由により、特定の業者との契約関係が継続されてしまう傾向がある。

さらに、委託業者にコアとなる組織活動を依存してしまうことで、一種のコーポレート・アルツハイマー的な状態が発生してしまう危険性も指摘できる。しかしな

(21) John Hagel III, Marc Singer. "UNBUNDLING THE CORPORATION". Harvard Business Review. MARCH-APRIL. 1991, pp.133-141 (1991)

(22) <URL: <http://www.trc.co.jp/>>

(23) 文部科学省. 公立図書館における業務委託 (公立図書館等の現状に関する調査結果について: 資料). <URL: http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/15/01/030119b.htm>

(24) 山岡規雄. "目録作成とアウトソーシング: アメリカの事例". カレントアウェアネス. No. 208, pp. 5 - 6 (1996)

がら、これは薬袋秀樹が指摘するように、公共図書館において専門的業務と非専門的業務が明確に区分されていないことに端を発した問題⁽²⁵⁾であり、従来の業務分担の枠組みを抜本的に見直さない限り、解決は困難であると考えられる。

次に、第2の趨勢としては、PFI (Private Finance Initiative ; 民間資金主導) の積極的な導入が挙げられる。社会資本整備を民間部門へと移転させることを狙いとしたPFIの特徴は、従来の政策における効率化手法を、1つのパッケージとして纏めたところにある。その方式としては、「BOT (Build, Operate and Transfer) 方式」と「BTO (Build, Transfer and Operate)」方式の2種類が存在する(図4)。

PFIの公共図書館事業への適用は未だに日が浅く、日本初の事例である三重県桑名市の「桑名市図書館等複合公共施設特定事業」に基づく、複合施設「くわなメディアライヴ」が2004年10月に開業したのみである。この事例は、施設の維持管理業務のみならず、従来までは桑名市が実施してきた図書館の運營業務を全て民間事業者へ委託した点に最大の特徴がある。

事業方式は、BOT (Build, Operate and Transfer) 方式を採用し、2004年10月から2034年10月までの30年間に渡って、民間の事業者が施設を設計、建設、維持し、期間が満了した後に、桑名市に所有権を無償譲渡する予定となっている。基本は、桑名市がサービスを購入するという形態を取るPFI事業であるが、他の施設との複合施設であるために、図書館以外の施設によっては、事業者が独立採算の収益施設として活用できることを留意しなくてはならない。

また、事業者が提供するサービスに対して、桑名市からは対価が支払われる仕組

図4 PFIの方式：BOT方式とBTO方式

(1) 「BOT (Build, Operate and Transfer)」

民間が施設を建設⇒維持・管理&運営⇒事業期間終了⇒公共サイドに施設の所有権を移転

(2) 「BTO (Build, Transfer and Operate)」

民間が施設を建設⇒施設の完成直後⇒公共サイドに所有権を移転⇒民間が維持・管理&運営

(25) 注11の文献, p.12

みになっているが、この基準としては「年間の利用者数」が採用されている。これには、8段階の範囲が設定されており、利用者数が増えるに従ってサービス対価が増額される仕組みとなっている。しかし、これには10万人という下限があり、これを下回るとペナルティーが課され、サービス対価は減額される。同時に、18万人未満という上限も設定されており、これを超えてもサービス対価は増額されない、という仕組みとなっている⁽²⁶⁾。

さらに、この事例では、落札者の鹿島建設を始めとする企業グループが、特別目的会社（SPC: Special-Purpose Company）「(株)くわなメディアライヴ」を設立し、これを通じてPFIの事業締結を行っている（図5）。しかし、施設利用者に対する各種の業務に関しては、個々のSPCに参加している企業への業務委託という形態で実施されているのが実態である。そのため、このPFI事業は、実質的には企業グループへのアウトソーシング・パッケージとでも評すべき内容となっており、従来の業務委託の延長線にある事例と捉えるべきである。

以上のような桑名市における図書館PFI事業は、日本初の事例ということもあり、当初から高い評価を受けている。しかし、PFI事業においては、まずもって、桑名市が「公共図書館サービスという商品」の購入者に変容しており、自らサービスを創造・提供する主体では無いことを留意しなくてはならない⁽²⁷⁾。

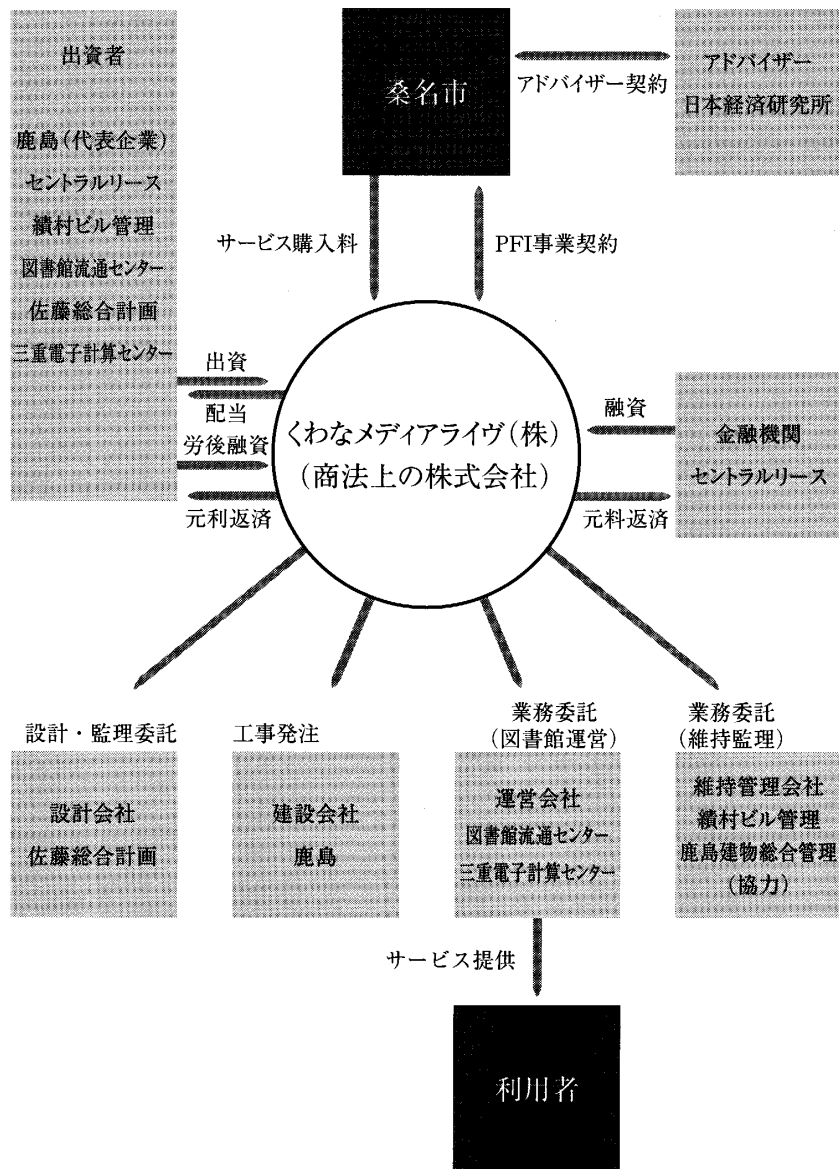
また、日本においては、「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律（PFI法）」第3条によって、PFI事業の収益性確保の原則が貫かれる。そのため、図書館法第17条による無料公開を原則とした公共図書館は、縮小される可能性がある。そのようなデメリットのため、既に、生涯学習センターに対するPFI事業の適用を計画している埼玉県杉戸町のように、センターの公共図書館部分に関して、PFI方式を上記のような理由で断念している事例もある。

しかしながら、非営利組織としての公共図書館にとって最大の問題は、PFIによる経営プロセスの解体を行うことにより、設置母体が単なるサービスの購入者へと変容する点にある。図書館PFI事業にしても、主として経費削減を理由として非

(26) 桑名市. 桑名市図書館等複合公共施設特定事業入札説明書. <URL: <http://www.city.kuwana.mie.jp/Files/1/7505/html/15入札説明書.pdf>>

(27) 山口源治郎. “図書館の未来をPFIに託せるか”. 図書館雑誌. Vol.97, No.8, pp.518-521 (2005)

図5 桑名市図書館 PFI 事業：特別目的会社を中心に



出典：桑名市立中央図書館。〈URL：http://kcl.city.kuwana.mie.jp/〉

営利組織に適用されているが、桑名市の事例にも見られるように、事業が持つ社会共通資本としての性格を、長期的に考慮していない傾向が見受けられる。

6. おわりに

前述したように、公共図書館に対してPFIなどの外部環境に向けた「外部マネジメント」的な手法を積極的に導入することは、短期的に概観した場合、経費節減

や施設の充実などを図る観点からはメリットがある。その反面、内部環境に対する「内部マネジメント」的を充実させない限り、組織としての基盤を強化することには繋がらない。むしろ、それは個々の公共図書館が培ってきた組織能力を低下させるばかりでなく、社会共通資本としてのコア活動を喪失させる可能性もある。

公共図書館は、ユネスコの『Public Library Manifesto』や日本の図書館法が定めるように、無料公開を原則としており、PFIが求められる収益性確保の原則とは異なる次元にある組織である。確かに、組織を永続させるためには、経費の節減は重要ではあるが、10年以上の長期に渡る契約に基づくPFIの導入は、外部環境への積極的なマネジメントが垣間見える反面、内部環境に対するマネジメントへの配慮が欠落していると考えられる。それは、経費節減という目的のために経営プロセスを解体し、結果として、組織の設置母体が市民に対する責任という内部環境をも解体するという自己目的化的な行動に結びつく危険性があると考えられるからである。

しかし、上記の問題をより詳細に議論するためには、非営利組織としての図書館に対して、その外部マネジメントと内部マネジメントの並立を可能するための理論的な枠組みを構築することが不可欠であると考えられる。この点に関しては、次稿以後の課題となる。

また、本稿は、近年の図書館情報学研究における、「日本の公立図書館の現状に関する批判的な研究はきわめて少なかった」⁽²⁸⁾という問題提起に応えることを狙いとしている。考察としては未だに不十分な点が多く、解決すべき課題は山積しているが、非営利組織である図書館の経営に、新たな視点を切り開くための僅かな1歩としたいと考えるものである。

(28) 注11の文献, p.14