

# 戦後日本の公立図書館経営論とその変遷 —経営モデルとしての分析を通して—

Historical Analysis of Management Philosophy for  
Public Libraries in Post-war Japan

小 野 仁

ONO Hitoshi

キーワード：公立図書館 図書館経営論 経営モデル 図書館史

## 抄録

本研究の目的は、第二次世界大戦後の日本の公立図書館経営論の分析を通して、公立図書館経営論の様々な思想、経営指針を経営モデルと捉えて析出し、公立図書館経営論にどのような要素があるのか、何が足りないのかを明らかにして、公立図書館の経営モデル分析手法の検討を試み、公立図書館経営モデルを析出することにある。日本の公立図書館界は、経営意識が希薄であり、経営学を広く学び、経営学の知見を図書館経営の実践に導入することが求められている。本研究では、企業経営論、行政経営論を踏まえて、公立図書館経営論を分析することにより経営戦略の必要性を導き出し、公立図書館経営の課題を明らかにした。

## 1 はじめに

### 1.1 研究の背景

第二次世界大戦後の日本の公立図書館は、図書館法の制定により、新たなスタートを切った。1963年に日本図書館協会中小公共図書館運営基準委員会の報告書として出された『中小都市における公共図書館の運営』<sup>1)</sup> (以降「中小レポート」と記載)は、戦後日本の公立図書館の転換点を促した。この「中小レポート」を契機として、日本の公立図書館は、1960年代後半以降から貸出を重点サービスとして掲げて住民の身近な機関となった。しかし、近年、経済成長の停滞による、規制緩和、自治体財政悪化等により窓口業務の民間委託化、指定管理者制度の導入が進み、日本の公立図書館界は、限らない課題を抱え岐路に立っている。公立図書館を含めた社会教育機関は、法的に教育機関であるものの、学校教育機関に比して法的な縛りが弱く、その運営は、各自治体の裁量によるところが大きい。自治体により図書館行政を重要視するところもあれば、行政組織の中で、法的規制が少なく立場の弱い図書館を定数削減の対象として扱い、図書館行政が混乱している事例も多くみられる。公立図書館経営は、混迷の中にあ

るのである。

公立図書館の経営形態は、このような状況下で、様々な形態が見られる。1980年代の第二次臨時行政調査会以降、公共施設の管理運営委託や各種の業務委託は、一般化していたが、1999年にPFI法が施行され、2003年には地方自治法改正により公の施設の管理運営を企業等の指定管理者に管理権限を移して運営する指定管理者制度の導入が可能となった。2006年には公共サービス改革法が施行されている。このような法的な規制緩和に伴って公立図書館の経営形態として、指定管理者制度や窓口業務委託が定着化してきている。

筆者は、公務員の図書館員により運営される直営の公立図書館を想定した経営方針を検討したことがある<sup>2)</sup>。その論考では、経営形態の多様化に対する視点が欠けていた。近年の指定管理者制度導入等の流れは、新公共管理（New Public Management以降NPMと記載）論が影響している。NPMの特徴は、企業経営の手法を行政経営に取り入れたところにある。

萩原は、行政学の潮流を踏まえてNPM論について概説し、限られた資源を最大限有効に活用し、図書館サービスのさらなる向上を達成するためには、NPM論を公共図書館経営に適用し、その前提として、図書館側が主体的にNPM論適用に関する検討を重ねておく必要があることを指摘し、公共図書館経営論に対する課題を提示している<sup>3)</sup>。さらに、萩原は、今日の行政改革が住民をサービスの供給者として位置付ける考え方に基づくことを示し、これを一層明確にするガバナンス概念の図書館サービスへの適用の意義を考察している<sup>4)</sup>。

小泉らは、公立図書館の経営形態に関する2010年以降に発表された110タイトルの研究文献について、レビューし、(1)直営経営ではない館が徐々に増加しつつあり、(2)結果として民間セクターや公共セクターの他組織との戦略的連携・統合が求められ、様々な経営形態が実践され、他館種や他の社会教育施設との連携、あるいは公立図書館同士の統合など、様々な経営形態をとるようになってきていると指摘している<sup>5)</sup>。

塩崎は、公立図書館が無料貸本屋ではないかとの疑義が呈されている状況等に対し、公立図書館経営のあり方を提示する目的で、マーケティング概念導入の必要性を指摘している<sup>6)</sup>。

関連する図書館の経営戦略の先行研究としては、小泉が、1960年代から2000年代を中心にアメリカの図書館経営における経営戦略論について、館種を特定せずに事例分析と文献件数調査を実施し、図書館経営は、歴史を通して、米国でも経営戦略を適切な形で「執行」するまでに至っていないと指摘している<sup>7)</sup>。さらに小泉は、図書館の経営戦略は、国や館種を超えて共通する基本戦略と館種や環境の違いに応じて採用する個別戦略から説明できるとし、近年のように急激な環境変化への対応が求められたときに、経営戦略の立案が図書館にも必要になってきたと指摘している<sup>8)</sup>。

## 1.2 問題意識と研究目的

図書館経営への経営管理手法の導入が叫ばれて久しいが、未だに公立図書館界は、経営意識が希薄であり、経営学を広く学び、経営学の知見を図書館経営の実践に導入することが求めら

れている。

経営学は、各種フレームワークを開発しているが、図書館情報学では存在するのか。公立図書館経営論は、理念が中心で、役に立つのか。このような問題意識から、本研究では、時代による公立図書館経営論を企業経営論、行政経営論の視点からの分析を通して、公立図書館経営論の様々な思想、経営指針を経営モデルと捉えて析出し、比較、分析することにより、公立図書館経営論にどのような要素があるのか。何が足りないのかを明らかにして、時代を超えて、図書館経営論を構成する要素を分解することにより図書館経営論をモデル化し、一般化した公立図書館の経営モデルの分析枠組みの構築を試み、公立図書館の経営モデルの分析手法を検討し、公立図書館経営モデルを析出することを目的とする。さらに、経営戦略の視点からの考察を試みたい。図書館経営に関する先行研究は、先に紹介したように多数あるが、このような視点からのアプローチは見受けられない。新たな試みとして検討する意義があると考えられる。

### 1.3 研究方法

第二次世界大戦以前の日本の公立図書館は、図書館令による法的根拠を持っていたが、英国、米国にみられる近代的図書館思想の理念は、定着していなかった。本研究では、図書館法の制定により新たな枠組みでスタートした第二次世界大戦後の日本の公立図書館経営論に焦点を当てることとする。

第二次世界大戦後の日本の公立図書館は、その時代時代に個々の公立図書館経営に大きな影響を与えてきた経営指針が存在する。日本図書館協会による1963年の「中小レポート」、1970年の『市民の図書館』<sup>9)</sup>、1987年の「公立図書館の任務と目標」<sup>10)</sup>。これらの指針により日本図書館協会が公立図書館業界を先導してきた。

国の図書館行政としては、文部科学省による2001年の「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準」(2012年に全面的に改正された「図書館の設置及び運営上の望ましい基準」)の告示、2006年の『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)』<sup>11)</sup>(以降「これからの図書館像」と記載)のような経営指針が存在する。

図書館法制定後、日本図書館協会が先導して複数の経営指針を公表し、法制定後半世紀を経て、法の規定による基準が告示された。その経緯の過程の中に経営思想を見出すことができる。時代の経緯を踏まえて各文書を図書館経営論として比較分析することに意義がある。これらの経営指針を改正も含めて分析することとする。その際に変遷を整理するとともに、経営理論(企業経営論、行政経営論)からの視点で考察を加えることが有効であると考えられる。

調査対象とする文書は、図書館行政を所管する文部科学省の関係文書、日本図書館協会の報告書に大きく分けられる。それに加えて、図書館活動の法的根拠となり、これらの経営指針の成り立ち、背景に関わる図書館法も分析対象とする。

具体的な調査対象文書は、「図書館法」(制定時からの主な改正も含める。),「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準」(2012年改正「図書館の設置及び運営上の望ましい基準」)を

含める)、「これからの図書館像」、「中小レポート」、「市民の図書館」、「公立図書館の任務と目標」(2004年改訂も含める。)の6点となる。理念が中心であるこれらの文書を異なる視点から再評価してみたい。

調査を実施する前段階として、経営学、行政学の成果を参考にして、対象文書を分析する分析枠組みを作成する。調査方法は、対象文書を精査し、経営に関する記述、概念を確認し、該当する記述を抽出する。分析方法は、抽出した対象事項に関する概念の記述を整理して比較検討する。

## 2 研究へのアプローチ

### 2.1 経営モデルと経営理論

#### 2.1.1 経営モデル

経営モデルについては、経営情報学では、経営モデルは、企業の諸活動をモデル化したものである<sup>12)</sup>などの定義例はあるものの、明確な定義は、存在しない。本研究では模範となる経営理念や経営思想を念頭に置いている。理念や思想を比較するために抽象化する手段としてモデルという概念を適用してみた。モデルとして捉えることにより、理念や思想を客観視できたらと考えている。実践のための基盤となる考え方を探究したい。

#### 2.1.2 経営学

経営理論の歴史を概観する<sup>13)</sup>と、作業の合理化の面で科学的管理を提唱したTaylorが登場する。Taylorは、生産性の向上によって労使双方が利益を得られると主張し、「科学的管理法」は、工場の生産性向上に貢献した。同時代の経営学の創始者にFayolがいる。Fayolは、経営者でもあり、企業活動を技術、商業、財務、保全、会計、経営の六つに整理し、経営管理プロセスを、計画、組織化、指令、調整、統制と定義した。Mayoは、ウェスタン・エレクトリック社のホーソン工場で行った工場における能率向上策の調査を実施し、職場におけるインフォーマルな人間関係こそ作業能率に最も影響しているとの結論に達し、人間関係論を提唱した。

このTaylor,Fayol,Mayoらを源流とする現代的経営理論は、それぞれの流れを汲む理論が試行錯誤を繰り返して発展してきた。特に、1960年代から経営学の中心的な分野の一つとしてAnsoffらの経営戦略論が発展してきた。

#### 2.1.3 行政学

行政学は、アメリカ発祥の学問領域で、Wilsonの「行政の研究」やGoodnowの「政治と行政」で唱えられた政治と行政の任務を明確に区別し、行政の領域を確立する「政治・行政の分離論」を源として、科学的管理法の影響を受けた行政管理論が発展した<sup>14)</sup>。図書館情報学領域の視点から見ると、この時期は、自治体行政改革の間接的手段として市政参考図書館の活動が普及した時期とも符合する<sup>15)</sup>。その後、行政国家が進展する過程で行政権の優越の状況から、「政治・行政融合論」が登場した。行政学は、その源流である「政治・行政の分離論」に対する批判を中心に第二次世界大戦後も進展し、先進国を中心に1980年代以降にNPMが広まり、

20世紀末にはガバナンスという概念が登場してきている<sup>16)</sup>。

#### 2.1.4 共通要素

各理論はお互いに影響し合っている。特に行政学は、経営学の影響を強く受けている。組織論は経営学、行政学に共通する領域といえる。一般的に経営学で紹介される科学的管理法、古典的組織論、人間関係論、現代組織論、意思決定論等も行政学の領域でも扱っている<sup>14)</sup>。図書館経営論においても同様のことが想定される。経営に関係する領域は、共通要素と各分野独自の領域から構成されている。このことから、公立図書館経営論においても、他領域の経営に関する知見を摂取、受容して検討する意義があると考えられる。

## 2.2 分析枠組みの検討

経営戦略の概念は、軍事用語であった戦略（strategy）を経営の場に適用させたもの<sup>16)</sup>であり、多くの経営戦略策定手法を開発してきている。それらの手法などを参考に公立図書館の経営モデルを析出する分析枠組みを検討してみる。経営を構成する要素を事業活動、経営資源、外部環境に分けて枠組みを検討する。

### 2.2.1 事業活動の分析枠組み

#### (1) ビジネスモデル

ビジネスモデルは、利益を上げる仕組みと関連する定義が見られるが、定まった定義はない。モデルを構成する要素を分解すると、「顧客、価値、提供方法、収益」（「顧客（ターゲット）、提供価値（バリュー）、プロフィット（収益のしくみ）、オペレーション／リソース（ケイパビリティ）」）などの定義の事例がある<sup>17)</sup>。収益の項目は、非営利組織にはなじまないため、評価と読み替えて、「顧客、サービス（価値）、提供方法、評価」を分析項目としてみる。

#### (2) PDCA

PDCAは、経営管理機能の循環を示したものである<sup>18)</sup>。計画(Plan)、実行(Do)、検証(Check)、改善(Action)を分析項目としてみる。

#### (3) POSDCoRB

POSDCoRBは、Gulickにより示された行政管理の総括的管理機能の構成要素である<sup>19)</sup>。企画(planning)、組織(organizing)、人事(staffing)、指揮監督(directing)、調整(coordinating)、報告(reporting)、予算(budgeting)を分析項目としてみる。

#### (4) MVV

MVVは、経営理念の構成要素である<sup>18)</sup>。使命(Mission)、将来像(Vision)、価値(Value)を分析項目としてみる。

### 2.2.2 経営資源の分析枠組み

#### (1) 3M

3Mは、経営資源の3要素、近年は情報が重要視されている<sup>18)</sup>。人(Men)、物(Materials)、金(Money)、情報、時間、知恵、関係を分析項目としてみる。

(2) 7S

7Sは、マッキゼーに在籍したPetersらが主張した経営資源に着目した分析手法である<sup>13)</sup>。企業の成功要因は、戦略 (Strategy), 組織構造 (Structure), 価値観 (Shared Value), システム (System), 能力 (Skill), 人材 (Stuff), 文化 (Style) の7Sで決まると主張した。各項目を分析項目としてみる。

(3) VRIO

VRIOは、資源戦略論のBarneyが、企業の経営資源が持続可能な競争優位性の源泉になるかを見分ける基準として提示した<sup>13)</sup>。経済価値 (Value), 希少性 (Rarity), 模倣困難性 (Inimitability), 組織 (Organization) を分析項目としてみる。

2.2.3 外部環境の分析枠組み

(1) PEST

PESTは、マクロな外部環境を四つの視点で分析する手法である<sup>18)</sup>。政治 (Politics), 経済 (Economics), 社会 (Society), 技術 (Technology) を分析項目としてみる。

以上の事業活動, 経営資源, 外部環境の各分析枠組みで対象文献の分析を試みる。分析作業で整理し検討した結果を図1に示す。

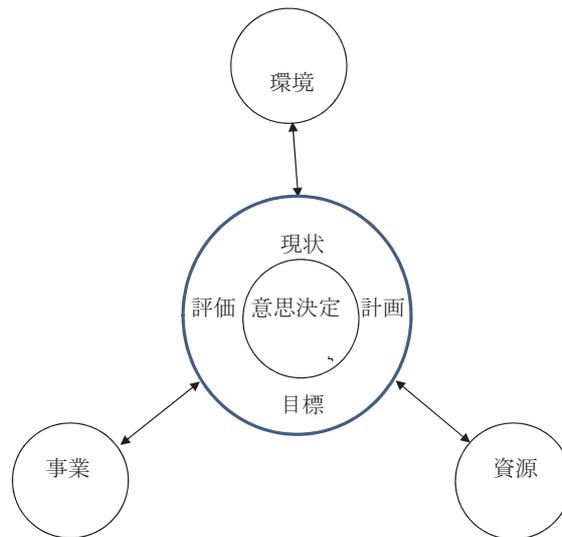


図1 経営モデルの分析枠組み

3 公立図書館経営論の変遷

3.1 図書館法

図書館法は、社会教育法第9条第2項の規定により、1950年4月30日に制定された公共図書館に関する法律である。対象とする図書館は、地方公共団体が設置する公立図書館と民法第34条の法人が設置する私立図書館である。第二次世界大戦後、この法律の施行により戦前の思想善導の反省に立ち、その理念はきわめて民主主義的なものであった。図書館法の施行によ

り日本の公立図書館は、新たなスタートを切った。総則、公立図書館、私立図書館の各章から構成されている。

事業活動の分析枠組みで分析すると、サービスの項目に重点が置かれている。第3条で図書館奉仕について、図書館資料を収集し、利用に供すること等サービス事項について網羅的に示されている。提供方法の項目では、第17条で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規定している。経営資源の分析枠組みで分析すると、人と金の項目に重点が置かれている。人の項目では、第4条で司書及び司書補について、第5条で司書及び司書補の資格について、第6条で司書及び司書補の講習について、第10条で公立図書館の職員について規定し、第3項では、補助金の交付を受ける地方公共団体の公立図書館の館長となる者は、司書となる資格を有する者でなければならないと規定していた。金の項目では、第19条で国庫補助を受けるための公立図書館の基準、第20条から23条で公立図書館の補助その他の援助について規定していた。関係の項目では、第3条第5項の他の図書館と緊密に連絡し、協力し、図書館資料の相互貸借を行うこと、第8項の学校、博物館、公民館、研究所等と緊密に連絡し、協力すること、第8条で都道府県教育委員会の市町村教育委員会への協力の依頼の規定がある。外部環境の分析枠組みで分析すると、該当する項目は、見当たらない。

### 3.2 中小レポート

「中小レポート」<sup>9)</sup>は、中小都市（人口5万から20万）を主な対象としてまとめられ、1963年に日本図書館協会中小公共図書館運営基準委員会の報告書として出されたものである。単なる数量的な基準ではなく、具体的な図書館運営の指針として使用される基準の案として作成された。図書館法に掲げられた図書館サービスのうちでも公立図書館の働きとして、館外奉仕の重視、資料提供の重要性、図書費の確保が強調され、利用者に身近な図書館の振興が強調された。

事業活動の分析枠組みで分析すると、サービスと提供方法の項目に重点が置かれている。サービスの重点は、“資料提供という機能は、公共図書館にとって本質的、基本的、核心的なものであり、その他の図書館機能のいずれにも優先するものである”と資料提供の重要性が強調され、“図書館が地域社会の中で、住民にとって本当に必要な施設であるとの認識を獲得するためには、館外奉仕活動がその最高の方式”と図書館が館内で待ちのサービスをするのではなく、外に打って出て、図書館の機能を市民に知ってもらうために館外奉仕の重要性を強調している。図書館の宣伝活動を重要視しているのである。館内サービスについては、“館外で広く図書館利用者を獲得しながら、他方では館内でも気軽に、自由に図書館を使える体制をつくらなければならない”としている。レファレンスサービスについての認識もされている。“レファレンスサービスは、館外奉仕と肩を並べてあげられないのは、現在図書館において十分な態勢がなく、図書館員も訓練をうけておらず、資料も不十分であるなどの理由から現在の図書館は、みすぼらしく、市民は図書館がそのような働きをするとは夢にも考えていない”との現状を指

摘し、必要最低限のサービスを提示している。提供方法については、“図書館の持つサービス機能を、住民の手許まで拡大接近させる”，館外奉仕の方法として、分館，貸出文庫，ブックモバイルについて具体的に解説している。

計画の項目では、“自治体に関する図書館員の研究は非常に立ち遅れていると、これまでの調査で痛感させられた”，計画のたて方では，“調査を行った上で、図書館はどのような団体、階層を主なサービスの対象とするか決定する。おいそれと館外奉仕の体制にきりかえることは無理かも知れないが、可能な範囲で、できるだけ館内奉仕をきりつめて、外へ出ていくか、または最低限、団体貸出の実施にふみきりたい。一般市民へのレファレンスサービスは、中小図書館では大部分行っていない。しかし、資料の不足などは県立図書館や他の図書館との協力により補う体制をとって、もっと大胆に窓口を設けるべきであり、宣伝すべきである”と戦略的な記述がみられる。

評価の項目では、統計は、図書館相互の比較検討を可能にするとし、指標として、貸出利用者率、貸出利用書率、蔵書流通率、登録率、図書保障率を取り上げている。

経営資源の分析枠組みで分析すると、人の項目では、図書館員の最低必要な資質として、本が好きで、他人との対応をいとわないことを示し、児童図書館員については、子供たちに親しみながら次第になれてゆくことが大切としている。また、専門職に対する認識が欠けていることを指摘している。館長の条件として、専任であること、司書有資格者であることを挙げている。金の項目では、資料費の絶対額は、あまりにも少額であると資料費予算の重要性を強調し、予算獲得の原動力は住民への奉仕であると指摘している。予算費目の配分比率の目安を資料費25%、人件費55%、その他20%としている。予算執行については、館長の一定金額の専決権を求めている。物の項目では、図書館施設の位置について、交通に便利なところを第一の目標とし、たとえば商店街の一角などに図書館を設置することが重要であると指摘している。資料については、奉仕計画に基づいて蔵書計画を作ること、郷土の資料は、地域の市町村立図書館が責任をもって収集すること、市民生活に有用な資料がその主力であることを強調している。関係の項目では、図書館協力として、図書館設置についての協力、相互貸借、レファレンスの協力、研修についての協力について言及し、研修についての協力は、県内の図書館発展の原動力になるとしている。

目標の項目では、図書館とは単に建物のことではない。資料提供という機能は、公共図書館にとって本質的、基本的、核心的なものであり、その他の図書館機能のいずれにも優先するものである。公共図書館の奉仕は、あらゆる年齢層に対して行わなければならないとしている。外部環境の分析枠組みで分析すると、奉仕計画の作成に当たって、地域社会の概況把握が必要であるとして、地域社会の基礎構造調査（産業構造、人口構成、政治・行政）、各種団体・機関・施設の調査（一般団体、各種施設・機関）の調査分析について記述している。

### 3.3 市民の図書館

『市民の図書館』<sup>9)</sup>は、1968年より日本図書館協会が実施した公共図書館振興プロジェクトの成果として出されたものであり、“公共図書館の基本機能は、資料を求めるあらゆる人々に、資料を提供することである”とし、公共図書館としてなすべき当面の重点目標として、①市民の求める図書を自由に気軽に貸出すこと、②児童の読書要求にこたえ、徹底して児童にサービスすること、③あらゆる人々に図書を貸出し、図書館を市民の身近に置くために、全域へのサービス網をはりめぐらすことを掲げている。

事業活動の分析枠組みで分析すると、「中小レポート」と同様にサービスと提供方法の項目に重点が置かれている。サービスの重点は、“貸出しこそ図書館の仕事の最も重要な基礎であり核心である”と特に貸出しを強調しているが、“資料提供という公共図書館の基本機能は貸出しとレファレンスという方法であられる”，“貸出しの基礎の上にレファレンスが築かれる”とレファレンスも重要なサービスと位置付けている。“市民が日常生活の問題解決に図書館を使う（レファレンスサービスをうける）という常識は現在非常に薄い。この常識を持ってもらうためには、図書館が市民に接近し、市民の身近な存在となることである。これは貸出しを十分に行うことによって可能となる”と貸出しをレファレンスに繋げる手段と捉えている。さらに、“貸出しは必ず読書案内を含まなければ発展しない”と貸出しに読書案内を含めている。「市民の図書館」をバイブルとしながらも、貸出冊数の統計ばかりにとらわれていた図書館現場と「市民の図書館」の理念との違いが読み取れる<sup>20)</sup>。

提供方法については、入館票の廃止、貸出室（公開書架室）の設置、登録は、年齢による制限をしない、その場で貸出し券を発行、貸出期間は2週間から3週間、貸出冊数制限はない方がよい、特殊な図書以外はすべて貸出すなどの具体的な方策について細かく記載されている。“予約サービスは、図書館が市民の要求する図書を必ず提供するためにある。予約サービスによって、図書選択が正しいかどうかを常に試され、選択の遺漏をおぎなうことができる”，“予約サービスによって図書費の不足がはっきりする”。これらは、目標達成のための戦略、戦術と捉えることができる。

計画の項目では、計画のたて方について、市の基礎構造を調べ、“1 どのような階層をサービスの重点とするか。2 どのような地域、どのような拠点でまずサービスすべきか。3 どのような方法でサービスするか。4 サービスの重点を貸出しにおくけれども、その他のサービスは貸出しとどのように関連させ、どのように実施するか。5 予算獲得のために何をどのようにするか。6 予算の内容をどう合理化するか。7 合理的な業務を遂行するため、必要な館長の権限を強化する方策。8 図書館の内部組織、職員数を適切なものにするための方策。これらを討議し、実現可能な3か年計画を作り、登録者数、貸出冊数、図書費の具体的な目標を掲げる。”計画は職員全体で作成し、成文化して全員が持つべきとしている。

経営資源の分析枠組みで分析すると、“図書館に行っても求める図書はほとんどないというのが常識である”，“専門的な図書については市立図書館はまだ信頼されていない”と指摘し、直

接市民に役立つ経費は図書費であると、図書費の予算（金）の重要性を強調している。“市民に役立つサービスを進め、その実績によって図書費を得る”と獲得方法についても戦術的に言及している。

目標の項目では、目標として、“(1)自由な資料提供機関としての図書館の基本に立ち返り、これを実際に市民の目の前に現わすこと、(2)図書館の持つ「学生の勉強部屋」「グループ学習の場」「共同の書斎」というイメージをぬぐい去り、市民の本棚、日常生活に必要な知識や資料を得るところ、親が子どもに本をねだられたら、借りに行くように言えるところ、こういう機関に図書館がなること、(3)市民の毎日の生活のワク内に図書館があるように、市民の身近かに市民の生活レベルで図書館があるようにすること、(4)一人でも多くの市民が読書に親しむために、児童へサービスを十分に行うこと”この目標を達成するために、当面の最重要目標として、貸出し、児童サービス、全域サービスを掲げている。

評価の項目では、図書館のサービスの点検について、“1 サービスは全域にわたっているか。2 サービスの方法は正しいか。3 蔵書は市民の要求にあっているか。4 業務は合理的能率的に組織されているか。5 図書館の持つ条件で何が最も足りないか”を挙げている。

外部環境の分析枠組みで分析すると、“人口の集中化は全国的な規模で進み、世帯数が伸び、核家族化現象となり、自治体の財政負担を大きくしている”など外部環境分析の視点を持っている。しかし、マクロな外部環境分析の視点が弱い。

このように市民の図書館の経営モデルは、目標に向かって計画的に実行する戦略モデルとなっている。事業モデルでの提供方法で析出した内容は、目標達成のための戦略、戦術と捉えることができる。

### 3.4 公立図書館の任務と目標

「公立図書館の任務と目標」は、日本図書館協会図書館政策特別委員会が、1983年に検討を開始し、1987年に「公立図書館の任務と目標（最終報告）」<sup>10)</sup>として発表した。図書館法に規定する「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準」の代替機能も意図して図書館運営の目標と指針を示したもので、「中小レポート」、「市民の図書館」を継ぐ日本図書館協会の政策文書である。基本的事項、市（区）町村立図書館、都道府県立図書館、公立図書館の経営、都道府県の図書館振興策の各章で構成され、106の条文からなる。2004年に改訂された。

事業活動の分析枠組みで分析すると、サービスの項目は、15条から35条に記述されている。貸出とレファレンス・サービスに関する条文が同数であり、「中小レポート」、「市民の図書館」に比してレファレンス・サービスの記述が増してきている。計画の項目では、4条で図書館は長期・短期の計画を立案・作成し、その計画が自治体の施策として実行されなければならないとしている。

経営資源の分析枠組みで分析すると、公立図書館の経営の章は、人、経費、施設からなり、人の項目では、7条で住民と資料を結びつけるための知識と技術を習得している専門職員を配

置するとし、85条から91条で職員について記述している。金の項目では、92条から95条で経費について記述している。物に関する項目では、96条から99条で施設について記述している。97条で、図書館は、単独施設であることが望ましいとしている。関係の項目では、6条で自治体の図書館はもちろんのこと、設置者を異にする図書館が相互に補完し協力するとして、市（区）町村立図書館については、50条から52条、都道府県立図書館については、81条から84条で記述している。目標の項目では、資料の性格上多くの条文が該当する。

外部環境の分析枠組みで分析すると、該当する項目は、見当たらない。

### 3.5 公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準

「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準」は、「図書館法」第18条で教育委員会と一般公衆に示すことが定められていた公立図書館の健全な発達を図るために示された基準で、2001年に図書館法の制定から半世紀を経て文部科学大臣が告示した。強制力はなく、図書館設置者に対して努力目標を示したものと見える。1 総則、2 市町村立図書館、3 都道府県立図書館の各章から構成されている。2012年に私立図書館も対象にした「図書館の設置及び運営上の望ましい基準」に改正された。

事業活動の分析枠組みで分析すると、サービスの項目に重点が置かれている。2（2）資料の収集、提供等、2（3）レファレンス・サービス等、2（4）利用者に応じた図書館サービス、2（5）多様な学習機会の提供でサービス内容について記述している。計画、評価の項目は、1（3）図書館サービスの計画的実施及び自己評価等で記述され、計画的に行うよう努め、自ら点検及び評価を行うとしている。

経営資源の分析枠組みで分析すると、人の項目では、1（6）職員の資質・能力の向上等、2（8）、3（7）職員で重点的に記述されている。物に関する項目では、2（11）、3（8）施設・設備に記述されている。関係の項目では、1（3）他の図書館及びその他関係機関との連携・協力を記述されている。目標の項目では、資料の性格上多くの条文が該当する。外部環境の分析枠組みで分析すると、該当する項目は、見当たらない。

### 3.6 これからの図書館像

「これからの図書館像」<sup>10)</sup>は、文部科学省が図書館の現状や課題を把握・分析し、生涯学習社会における図書館の在り方について調査・検討を行うために設置した「これからの図書館の在り方検討協力者会議」が2006年3月に発表した。よびかけ、提案 これからの図書館の在り方の各章からなり、第1章で図書館の改革を進めるため、地方公共団体、図書館職員、地域住民、各種団体や機関等へ協力をよびかけ、第2章では、1 公立図書館をめぐる状況、2 これからの図書館サービスに求められる新たな視点、3 これからの図書館経営に必要な視点、4 国、都道府県の役割からなり、これからの図書館に求められる新たな視点等について言及している。分析対象は第2章が中心となる。

事業活動の分析枠組みで分析すると、サービスの項目に重点が置かれている。2. (1) 図書館活動の意義の理解の促進, 2. (2) レファレンスサービスの充実と利用促進, 2. (3) 課題解決支援機能の充実, 2. (4) 紙媒体と電子媒体の組合せによるハイブリッド図書館の整備, 2. (5) 多様な資料の提供, 2. (6) 児童・青少年サービスの充実でサービス内容について記述している。計画の項目は, 3. (4) 効率的な運営方法で, サービス計画の作成の記述がある。評価の項目は, 3. (5) 図書館サービスの評価で, 図書館サービスの必要性, 効率性, 有効性等の観点から評価を行い, 住民に公表することが求められている等が記述されている。計画より評価に重点が置かれている。

経営資源の分析枠組みで分析すると, 人の項目では, 3. (2) 図書館長の役割で, 図書館経営の中心を担う図書館長の役割が重要でその重要性が高まるとしている。3. (4) 効率的な運営方法で, 職員を, 資格, 勤務経験, 教育・研修歴, 能力等に応じて適切な業務に配置することによって, 業務の効率性を高めることが必要であるとしている。3. (9) 図書館職員の資質向上と教育・研修で, 図書館職員の資質向上等について記述している。金の項目では, 3. (6) 継続的な予算の獲得で, 地域社会から評価を得る必要性を記述している。関係の項目では, 2. (7) 他の図書館やその他関係機関との連携・協力, 2. (8) 学校との連携・協力で連携・協力の重要性を記述している。

外部環境の分析枠組みで分析すると, 1. (2) 社会の変化で外部環境の変化について記述している。調査対象文書の中で最も外部環境の分析に重点が置かれている。

## 4 分析と考察

### 4.1 経営モデルとしての分析

対象文書を経営学等で利用される既存のフレームワーク等を参考に作成した分析枠組みで分析してみた。既存のフレームワークを当てはめたことにより, 戦後日本の公立図書館経営論に内在する経営モデルを析出することができる。事業活動の分析では, ビジネスモデルの収益を評価と読み替えると, 非営利組織における事業モデルとして捉えることができる。評価に関する記述は, 対象文書から多く析出された。その際に顧客を利用者と読み替えると非営利組織に適用しやすくなる。MVVは, 一括して目標と読み替えることにより, 記述が析出されやすくなる。経営資源の分析では, 3Mは, 人, 物, 金に関する記述が多く析出される。情報資源を加えると, 図書館経営モデルに適合し, 記述が多く析出される。さらに, 関係をガバナンスの視点から協働(ネットワーク)と読み替えると, 公立図書館経営モデルの分析に適応する。7Sは, 項目の解釈を公立図書館向けに改良すると, 適用できる。VRIOは, 適用が難しい。外部環境の分析では, 利用者, 関連業界などミクロの外部環境分析の視点も必要である。分析作業の結果, 既存のフレームワークをそのまま当てはめるのは難しく, 公立図書館経営モデルに適応するように修正が必要である。

分析作業で検討した一覧表を整理すると, 計画, 評価, 目標は, 他の枠組みとクロスするこ

とができる共通枠組みと捉えることができる。現状認識に関する項目として現状の項目を加え、意思決定の分析枠組みとして、設定してみる。整理の結果、公立図書館経営論に内在する経営モデルの諸要素は、4M【事業モデル（サービス、提供方法）、資源モデル（人、物、金（予算）、情報資源、協働（ネットワーク）、管理運営形態）、環境モデル（政治、経済、社会、技術、関連業界、地域、利用者）、意思決定モデル（現状、計画、目標、評価）】で記述することができる。この考え方は、SWOT分析で知られるAndrewsの戦略計画手法プロセスの外部環境分析、内部環境分析、戦略構築、実行プランの考え方と類似する<sup>13)</sup>。対象文書に共通する要素で分析することにより、相互の関係と違い、全体を通しての共通する側面、特性が見えてくる。

図書館法から析出される経営モデルは、事業と資源に重点が置かれている。事業では、特にサービスの項目に重点が置かれている。資源では、人と金の項目に重点が置かれている。図書館法の改正による経緯を見てみると、1999年の地方分権推進一括法によって第13条3項（補助金の交付を受ける公立図書館の館長となる者の司書資格の規定）、第19条（国庫補助を受けるための公立図書館の基準）が削除されている。規制緩和により人と金の項目が軽視されてきている。2008年の改正では、司書及び司書補の研修、図書館の運営の状況に関する評価等が規定された。運営の改善を図るため必要な措置を講ずると記述され、PDCAサイクルを意識したモデルに変化してきている。意思決定の項目が重視されてきている。

「中小レポート」から析出される経営モデルも、事業と資源に重点が置かれている。事業では、特にサービスの項目に重点が置かれている。資源では、人と金の項目に重点が置かれている。意思決定の項目では、計画に重点が置かれている。

「市民の図書館」から析出される経営モデルも、事業と資源に重点が置かれている。意思決定の項目では、計画に重点が置かれている。「中小レポート」と比較すると、評価の記述が多くなっている。

「公立図書館の任務と目標」から析出される経営モデルも、事業と資源に重点が置かれている。2004年の改訂で図書館経営の基本を示す条項が追加され、新たに図書館整備のための数値基準が示された。2001年に告示された「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準」を補う意味もあるとしている。意思決定の項目では、計画が主体であるが、改訂で評価の記述が増している。条文ではないが、はじめにの記述に外部環境に関する記述がある。

「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準」から析出される経営モデルも、事業と資源に重点が置かれている。2012年に全面的に改正された「図書館の設置及び運営上の望ましい基準」では、運営状況に関する評価など環境変化に対応するための規定が整備され、外部環境を意識したモデルに変化してきている。

「これからの図書館像」から析出される経営モデルも、事業と資源に重点が置かれている。

3.（8）危機管理で他の文書では触れていない公立図書館の現場の実態を記述している。他の文書に比べて、外部環境に配慮したモデルとなってきている。

非営利組織は、収益を公益と読み替えれば、根本的に企業経営と違いはない。日本の公立図書館経営モデルは、外部環境分析の視点が欠けていると言える。この点について、塩崎は、ステークホルダーとの関係を軸に公共図書館経営を論じ、市場原理とは異なる「公共性」に基づいた図書館経営のあり方を提示し、公共図書館サービスは、外部環境の適応に失敗しているとして、外部環境適応を目的とする経営概念を公共図書館経営に導入する必要性があることを指摘している<sup>6)</sup>。今回の筆者の分析とも一致する。

戦後日本の公立図書館経営論を経営モデルとして捉えたことにより、経営モデルの要素として、事業と資源に重点が置かれてきた継承関係が見いだせる。さらに、時代の変遷に伴って外部環境と意思決定過程の重要度が増してきていることが確認できる。外部環境の分析による目標、計画がなければ、戦略は、ありえない。図書館経営には、戦略の科学性がなかったと言える。

## 4.2 考察

戦後日本の公立図書館経営論を経営モデルとして分析することにより、文書ごとの違いはあっても、大枠での経営モデルの共通点や時代の変遷に伴う変化が見えてきた。

戦略性の観点から考察すると、「中小レポート」、「市民の図書館」は、文書の性格上戦略的な内容が盛り込まれているが、外部環境の分析の視点が十分ではない。社会全体の時代背景、政治、経済、文化などの分析の視点が弱く、企業の経営戦略論のように内外の政治、経済、文化の情勢や関連業界の動向などを分析して、ポジショニングを決めて対応するような考え方が見られない。図書館のあるべき方向はこうだから、その方向に向かって邁進するという考え方が読み取れる。

「市民の図書館」は、「中小レポート」で示された経営指針・基準の焦点を絞って明確にした内容で、「中小レポート」経営モデルの戦術版と捉えることもできる。章立てからも1960年代から経営学を中心分野となってきた経営戦略論の影響が読み取れる。しかし、そこで描かれた経営モデルは、マクロな外部環境分析の視点が弱い。自治体組織内や図書館業界内の世界での公立図書館の経営モデルといえる。

「公立図書館の任務と目標」も、「中小レポート」、「市民の図書館」の流れを継承している。日本図書館協会がこの経営モデルを継承しているとも言える。

「これからの図書館像」では、政治、経済、社会、技術の外部環境分析の視点が記述されていて、時代の変遷に伴って外部環境分析の視点が徐々に重視されてきている点を読み取れる。

調査対象文書の戦略論は、外部環境分析が十分でないため、戦略に合理性がない。戦略は状況に伴って変化する。「市民の図書館」が30年近くバイブル化していたことは、余りにも長すぎる。経営モデルとしての戦略性の弱さがわかる。

評価の観点から考察すると、「中小レポート」、「市民の図書館」、「公立図書館の任務と目標」では、評価に関する記述はあるものの、計画を重視したモデルとなっている。制定当時の図書

館法には、記述は見られないが、2008年改正の図書館法では、“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”と規定されている。「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準」では、「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している。2008年の図書館法の改正を踏まえて2012年に全面的に改正された「図書館の設置及び運営上の望ましい基準」では、評価の重要度が高まり、サービス評価だけでなく運営状況に対する評価も規定された。「これからの図書館像」では、評価に重点が置かれている。時代の変遷と共に評価の重要度が増してきている。公立図書館の貸出偏重が長年変わらなかったのは、公立図書館が貸出冊数で評価されてきた点にあると言える。

管理運営形態の観点から考察すると、制定当時の図書館法、「中小レポート」、「市民の図書館」の直営を前提とした時代から「公立図書館の任務と目標」では、“図書館の運営を他へ委託すべきではない”との記述が見られる。2004年の改訂でも変化はない。「これからの図書館像」では、“どのような管理運営形態が、当該地域の実情に照らして、当該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、地方公共団体が自ら判断すべき”と記述している。2012年の「図書館の設置及び運営上の望ましい基準」の1総則3運営の基本⑤では、“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”と直営以外の管理運営形態を想定した規定がされている。このようにNPMの進展の影響が読み取れる。外部環境の変化に対応した経営モデルに移行してきているのである。

時代が変遷しても変化しない点もある。「中小レポート」、「これからの図書館像」では、ともに図書館員の待ちの姿勢、意識からの転換の必要性が強調されている。戦略意識が希薄な点も同様と言える。ここに公立図書館界の特質が見いだせる。

## 5 おわりに

### 5.1 まとめ

第二次世界大戦戦後の公立図書館経営論の変遷を経営モデルとして分析してきた。公立図書館経営は、時代の変化に伴って、戦略性を意識しつつも、外部環境の分析により公共機関としてのポジショニングを設定するなどのより戦略的な経営には至っていない。

今回の分析を通して、先に示した分析枠組みの4M(事業モデル、資源モデル、環境モデル、意思決定モデル)の中で、環境と意思決定の要素の重要性が時代の変遷と共に高まってきていることが明らかとなった。外部環境に対応した戦略的経営モデルが求められてきている。公立図書館は、経営戦略手法を取り入れて、改革を進めていかなければ、淘汰されてしまうかもしれない。その中で経営モデルのポイントとなる要素は、意思決定過程における評価であると言

える。

非営利組織である公立図書館は、収益を評価に読み替えることにより、評価が組織を動かすポイントとなる。図書館経営の実践の場で、評価システムが適切に機能すれば、ビジネスモデルでの収益と同等の役割を果たすことが可能となる。図書館評価の確立が公立図書館経営のキーポイントとなる。

## 5.2 今後の課題

今回の研究で、外部環境に対応した戦略的経営モデルが求められていることが明らかになった。さらに、事業活動の変遷を整理することにより、時代と共に図書館サービスの内容も変化していることが確認できた。今後の課題として、具体的な図書館サービスについての経営戦略について検討してみたいと考えている。

図書館サービスの経営戦略は、住民の情報行動、潜在的情報ニーズを明らかにすることにより見えてくる。筆者は、前著<sup>21)</sup>で個人の日常の情報行動の視点から地域の情報空間モデルを作成して、地域の情報空間の構造把握を試みた。今後の課題の一つとして、公立図書館の経営モデルを地域の情報空間モデルの中に位置づけてみたいと思う。さらに、図書館経営モデルのポイントとなる図書館評価の探究とNPMによるアウトソーシングによる運営の有効性も今後の研究のテーマとして検討してみたい。

## 文献リスト

- 1) 日本図書館協会編. 中小都市における公共図書館の運営：中小公共図書館運営基準委員会報告. 復刻版. 東京, 日本図書館協会, 1973.217p.
- 2) 小野仁. 公立図書館における行政情報サービス：地方自治体における役割を中心に. 愛知淑徳大学大学院文化創造研究科紀要. No. 3, p.31-44 (2016)
- 3) 萩原幸子. “ニュー・パブリック・マネジメント論と公共図書館経営論”. 図書館の経営評価：パフォーマンス指標による新たな図書館評価の可能性. 日本図書館情報学会研究委員会編. 東京, 勉誠社, 2003.p. 3 -28.
- 4) 萩原幸子. 公共図書館サービスにおけるガバナンス概念の適用：住民セクターとの新たな関係性の構築に向けて. Library and Information Science.No.51, 2004,p. 1 -16.
- 5) 小泉公乃ほか. 研究文献レビュー：日本の公立図書館における経営形態. カレントアウェアネス. No.328, p.27-35 (2016)
- 6) 塩崎亮. 公共図書館へのマーケティング概念導入の意義：「公共性」に基づく外部環境適応の視座. Library and Information Science.No.45, 2001,p.31-71.

- 7) 小泉公乃. アメリカの図書館経営における経営戦略論：1960年代から2000年代. *Library and Information Science*.No.65, 2011,p.37-82.
- 8) 小泉公乃. 日本とアメリカにおける図書館の経営戦略. *現代の図書館*. Vol.51, No. 3 , p.159-166 (2013)
- 9) 日本図書館協会編. *市民の図書館*. 増補版. 東京, 日本図書館協会, 1976.168p.
- 10) 日本図書館協会図書館政策特別委員会編. *公立図書館の任務と目標解説*. 東京, 日本図書館協会, 1989.69p.
- 11) これからの図書館の在り方検討協力者会議編. *これからの図書館像：地域を支える情報拠点をめざして*. 東京, これからの図書館の在り方検討協力者会議, 2006.94p.
- 12) 日本オペレーションズ・リサーチ学会編. *OR事典*.  
<https://www.weblio.jp/cat/academic/orjtn>(参照2017-11-15)
- 13) 三谷宏治. *経営戦略全史：50 giants of strategy*. 東京, ディスカヴァー・トゥエンティワン, 2013.414p.
- 14) 伊藤正次ほか. *はじめての行政学*. 東京, 有斐閣, 2016.259p.
- 15) Rothstein,Samuel. *レファレンス・サービスの発達*. 長澤雅男監訳. 東京, 日本図書館協会, 1979.256p.
- 16) 大滝精一ほか. *経営戦略：論理性・創造性・社会性の追求*. 東京, 有斐閣, 2016.359p.
- 17) 三谷宏治. *ビジネスモデル全史*. 東京, ディスカヴァー・トゥエンティワン, 2014.422p.
- 18) 堀公俊. *ビジュアルビジネス・フレームワーク*. 東京, 日本経済新聞出版社, 2013.159p.
- 19) 西尾勝. *行政学*. 東京, 有斐閣, 1993.363p.
- 20) 根本彰. *理想の図書館とは何か：知の公共性をめぐって*. 京都, ミネルヴァ書房, 2011. 208p.
- 21) 小野仁. *地域の情報空間：公立図書館サービスの視点から*. 愛知淑徳大学大学院文化創造研究科紀要. No. 4 , p.39-54 (2017)