

公共図書館サービスの再検討：公共経営改革のもとで

永田 治樹（立教大学特別任用教授）

1. はじめに：公共図書館の雇用構造と公共経営改革

近年わが国の公共図書館の雇用構造は、大きく変わりました。2012年の時点では公共図書館に働く人の総数は、3万7423人です。そのうち、専任・兼任を合わせた常勤職員は1万2930人、それに対して非常勤・臨時職員が1万5822人、委託・派遣会社の職員が8671人（なお非常勤・臨時職員や委託・派遣職員は、延べ人数ではなくフルタイム換算です）¹⁾です。

図1は、5年ごとでみた図書館数と雇用形態別の職員数の変遷です。変化が顕著になり始めた今から20年ほど前の1992年では、非常勤・臨時職員を含めて図書館に働く人の総数は、1万9061人でした。それ以降2012年までに、図書館数は1.5倍強になり、働く人の総数も大幅に増加しています。しかし専任職員については、一時増えたもののその後は1980年代の数字に戻つつあります。図書館数の増加にともない増員が必要になったのですが、地方公務員の削減（1995年から実質減）が行われるようになって、まず代替要員として非常勤・臨時職員が増員され、2007年にはその数は専任職員を越えました。また、非常勤・臨時職員のほか委託・派遣職員とも協働するようになりました。これら委託・派遣職員の数値を非常勤・臨時職員数に足し込めば、2005年には合計数は専任職員数を越えています。（ただし、委託・派遣職員のカウントが始まったのは2005年）。

つまりは2002年頃から、非常勤・臨時職員や委託・派遣職員が急速増加し、反対に1990年代後半1万5000人以上あった専任職員が1万人規模に近づき、今では図書館で働く人々全体の34.5%にまで減少したのです。社会全体のいわゆる非正規雇用は2012年で35.2%です²⁾。この二つのパーセンテージは同じ3割程度でも意味は全く逆です。非正規雇用がゆうに過半ですから、公共図書館における雇用はかなり不安定な状況だといえますし、またその起因するところを社会発展による産業構造の変化だけに帰するわけにはいかないようです。雇用構造をこれほど変化させた直接的な引き金は、公立図書館を運営する公共部門が直面した問題にあらうかと思われま

す。1970年代の石油危機以降各国経済が停滞し、景気低迷の結果として税収減が生じて多くの先進国で政府は累積債務に苦しむようになりました。とくにわが国では景気浮揚のための長年にわたる財政出動のせいで、国と地方の公債残高が1000兆円に到達するところまできています³⁾。財政支出の抑制は至上命題で、公的サービスの予算を削減せざるを得なくなりました。一方、経済の成熟化や人々の生活水準の向上の結果、行政サービスへのニーズは高度化し多様化しました。わが国の場合いち早く高齢化も進展していますから、社会福祉費が大きな負担となっています。このような背景から、先進諸国では1980年代半ば頃から「新しい公共経営」(New Public Management) [NPM] と呼ばれる公共部門の改革が着手されました。

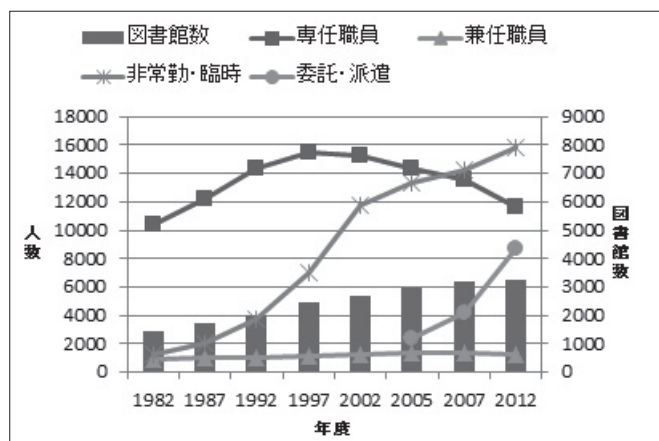


図1 公共図書館数、職員数の変遷

それは、単なる行政機構改革ではなく、①政府の規模の検討（政府支出の GDP 比の再点検や国民負担比率（税と社会保障費）の抑制など）、②政府の範囲、つまり福祉国家政策などで拡大しすぎた政府機能などの見直し、③政府の運営方法改善（非効率な官僚機構への問題提起）といった広い視野で公共部門のあり方を変えようというものです⁴⁾。

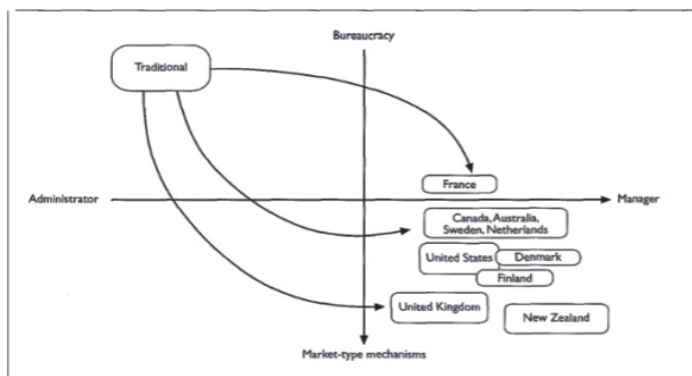


図2 官僚制と市場、管理者と経営者：各国の位置

そのために、この改革への取り組み

み、あるいは政策の重点の置き方については国によってかなりの違いがあります。OECD（経済開発協力機構）は、「官僚制と市場メカニズム」と「管理者と経営者」という二つの軸で整理して、図2のように各国の政策が従来の「官僚制／管理者」性の高い位置（左上）から「市場メカニズム／経営者」性を取り入れた位置（右下）に移行したことを表現しました。これによって各国をグループ化すると、1) 市場メカニズムの適用を可能なかぎり広げようというイギリスやニュージーランドが先導したアングロサクソン型（ニュージーランドは、政権交代とともにかなり違った姿に変更されています）と、2) どちらかといえば経営者の役割を重視する北欧・大陸型とに分けられるとしています⁵⁾。

ただ、後者の北欧・大陸型の国々のうち、北欧諸国では公共サービスについて全社会的に負担するものという考えが明確であるのに、大陸諸国では部分的には受益者負担を容認してきました。そこで、本日は各国の政策を、①アングロサクソン型、②北欧型、③大陸型の三つのタイプに分けて、その下で公共図書館がどのような動きをしているかを紹介してみようと思います。とりあげるのは、①のタイプとしてイギリス、②ではデンマークとスウェーデン、③ではオランダ、それぞれの公共図書館の様子です。それを踏まえて、私のディスカッションを最後に付け加えます。

2. イギリスにおける PFI 図書館と「コミュニティ・図書館 (Community Library)」

イギリスは、昨年亡くなったマーガレット・サッチャーが政権にあったとき「新しい公共経営」政策を訴え、世界的にその潮流を先導してきた国です。公共施設等の建設・運営等に民間の能力を活用する PFI や、業務部門を独立させ効率化を図るエージェンシーといった枠組みは、アングロサクソン型の典型です。その後を襲ったメージャ政権、ブレアとブラウンの労働党政権、さらに現在の保守党・自由民主党連立のキャメロン政権も、細部の違いがあるものの、基本的にはこの線上にあります。

公共図書館への施策で代表的なのは PFI です。新たに公共施設を（再）建設することが難しい場合、民間会社が図書館施設等のサービスを調達し、公共サイドがそれを購入するものです。PFI のキー概念は VFM (Value for Money、使われる税金に対するサービスの総量の比：これまでのサービスが 50 億で行われてものが、たとえば 40 億でできれば、20% の VFM が得られると計算します) で、事業規模が大きいほどその VFM は大きくなる可能性がありますから、大規模な図書館や地域の再開発と一体となったものがこの対象となってきました。2001 年イングランド南部の保養地ボーンマス市に最初の PFI 図書館が開館しました。その後、ブライトン、ハックニー、オーダム、ニューカッスル、リバプールなどの図書館で PFI が適用されてきました。

このうちニューカッスルは、日本の鹿島建設を中心としたグループがPFIを仕組んだもので⁶⁾、2009年に開館しました。外部の市街整備建設費（1520万ポンド）を含む、4020万ポンド（約68億円）のプロジェクトで、図書館自体としては建設費が2400万ポンドそれにライフサイクルコスト420万ポンドですから、両者を合わせて48億円くらいの事業です。ただしこれには、市側が調達する図書館のコスト、つまり図書館資料費や図書館職員の人件費は含まれません。

イギリスの公共図書館では、日本のPFI図書館とちがって、民間が提供するサービス範囲は施設やコンピュータシステムなどに限定され、資料収集からサービス提供に至る業務は自治体の職員が行っています。したがってニューカッスル市図書館の組織図は、図4のように描かれます。市の文化、図書館、生涯学習局のもとにあって、市図書館マネジャー、つまり館長と各マネジャーが公務員図書館員で、雇員とともに直接サービスを担当しています。また運営に関わるPFI特別会社との打ち合わせが月々行われています⁷⁾。

ごく最近のPFI図書館の例は、2013年5月再開館したリバプール市図書館（18,000平米）です⁸⁾（図5,6）。もとは1875年に建築が始められ1906年に完成したという二つの石造り歴史的建造物で、その貴重な建築物の内部の改装が5500万ポンド（94億円）のPFIプロジェクトで完成しました⁹⁾。



図3 ニューカッスル市図書館
(6階建て8,300平米)

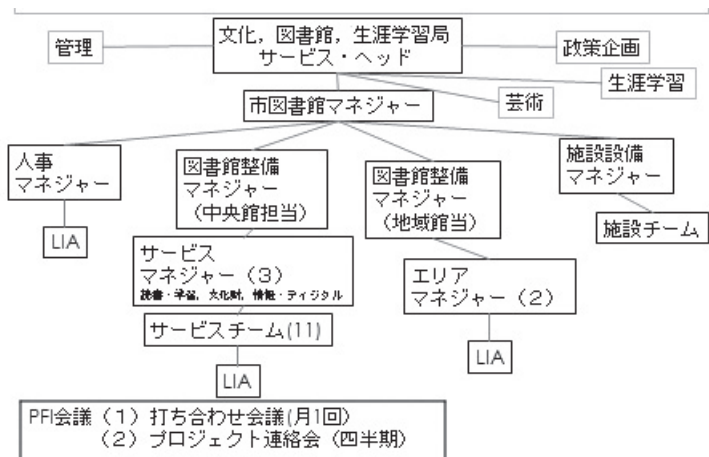


図4 ニューカッスル市図書館の組織図



図5 ホーンビー図書館

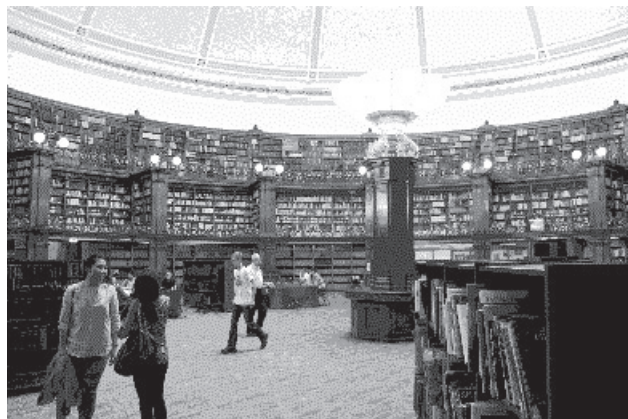


図6 円形のピクトン・リーディング・ルーム

毎年のようにこうした大規模な図書館が再開館していますが、それはイギリスの状況のごく一部のことで、

財政事情は極めて厳しいですから、多くの図書館システムの分館等が閉鎖されたり、図書館開館時間が短縮されたりしています¹⁰⁾。“近年なくなっていくものは、地域の図書館とパブだ”と、ソーシャル・キャピタルを醸成するものが減少するとイギリスの友人と嘆いたことがありました。

まさにそのような状況に現出したのが「コミュニティ図書館」です。これは、地域図書館一般のことではありません。イギリスで2010年以降急速に普及した新しいあり方で、集落、教会区のような基盤的な自治単位において、ボランティアグループ、NPO、社会企業などが運営する図書館です。イギリスではカウンティ（日本でいえば、県にあたります）レベルの自治体に図書館行政担当機関があり、それぞれ中央館といくつかの分館からなる図書館システムの責任を負っています。しかし、財政難のなか十分なサービスが展開できなくなって、行政の代わりに地域の人々が図書館サービスに携わるようになってきているのです。

表1にみるように、独立型コミュニティ図書館と連携型図書館という二つの型があります¹¹⁾。独立型コミュニティ図書館には、土地が確保されているかどうかの違いで二つの種類がありますが、いずれも行政とは関係なく、コミュニティが運営しているものです。また、もう一つの、連携型図書館は、行政からのある程度の支援を受けて運営している図書館で、その関わり方の程度で、コミュニティの管理、コミュニティを支援、コミュニティへの委託の三つに分けられます。

モデルの型	1. 独立型コミュニティ図書館 (公的部門の関与はない)		2. 連携型図書館 (公的部門やコミュニティと連携)		
	資産の所有	資産を非所有	2a コミュニティの管理	2b コミュニティを支援	2c コミュニティへの委託
	敷地を所有する独立したコミュニティ図書館。自治体から資産を移転したものもある	長期貸借権あるいは自由保有権のない地立していない図書館	コミュニティが主導し運営した図書館。まれに自治体支援による有給の職員が存在、公共図書館体系に属する	自治体为主导し経費を賄う図書館。通常有給職員だが、ボランティアの有効な支援がある	自治体から経費が出て、非営利のコミュニティ、社会企業、組合などに委託された図書館
自治体の職員や経費	なし	なし	資料費、自動貸出機、専門的なアドバイスな度に限った支援	あり、自治体は基本的な経費や職員を支援し続ける	あり、自治体は設置者であり続ける
自治体図書館の管理系統	なし	なし	通常はあり、しかし限定的	あり	あり
自治体からの建物資産の移転	あり	なし	時々	ありえない	ありえない
条例による規定	なし	なし	多くはあり	あり	あり
図書館運営への自治体の関与	高い	高い	低	中	中
公的資金の程度	なし	なし	低	中	高
事例	Grappenhall Library, Warrington	Frimrose Hill Library, Camden	Buckinghamshire, Bradford, North Yorkshire	Lincolnshire, Telford and Wrekin, Northamptonshire	Croxeth Library Liverpool, Suffolk

表1 イングランドにおけるコミュニティ図書館

イングランドの図書館開発行政のエージェントであるアートカウンシルの調査によると、現在ではイングランド全体の三分の一以上の図書館行政担当機関ごとに、複数のコミュニティ図書館があり、全体では425を数えるコミュニティ図書館が設置されているかすでに計画されているとのこと。その数は、全イングランドの公共図書館数の約12%となります¹²⁾。

公的部門だけでは公共図書館のすべては運営できなくなって、そのサービスを地域の人々に委ねているイギリスの現状です。また、その傍証となるようにCIPFA (Chartered Institute of Public Finance and Accountancy) の調査によると、2010年度調査ではイングランドで3300の公共図書館に、2万1000人のボランティアがカウントされました。この数値は2006年度以来5年間で70%の増加です¹³⁾。またこの翌年度の統計では、幸いなことに閉鎖された図書館数は73館に減少しましたが(前年は201館)、ボランティアは

さらに 44%も増加しています¹⁴⁾。

3. デンマーク・スウェーデンの公共図書館の工夫

デンマークとスウェーデンは、手厚い社会福祉や整った教育機会などの先進例としてしばしば引き合いに出されます。公共図書館のサービスについてもその充実度と利用度について高い実績があります。

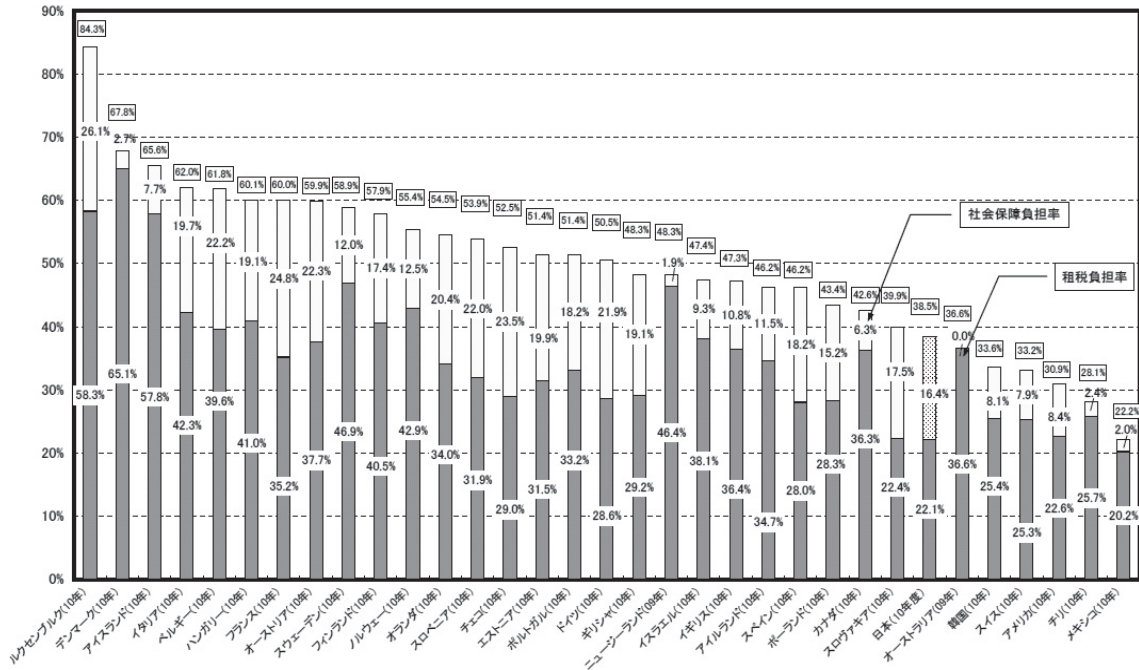


図7 「OECD 諸国の国民負担率（対国民所得比）」

北欧の国々における公共サービスは、高い国民負担率によって支えられてきたといわれてきました。2010年度の数値ですが、図7にみるように、デンマークでは67.8%、スウェーデンでは58.9%です。スウェーデンが近年急速にそれを下げていますが、オランダの54.5%やイギリスの47.3%に比べてもまだ顕著な差があり、わが国とデンマークとの差は29.3%にもなっています¹⁵⁾。

しかしこれらの国においても、他の先進国と同様にマクロ経済の悪化は不可避でした。1990年代、デンマークは失業率12%を記録しましたし、スウェーデンでは金融自由化後にバブルが発生してきわめて深刻な経済・財政危機に襲われました。当時デンマークの政権をとっていた社会民主党が新自由主義的な経済政策に転換し、国营企業の民営化、地方分権、外部委託などの公共部門改革を断行しました¹⁶⁾。スウェーデンでは70%ほどあった国民負担率を税制の変更や歳出総額の上限を設定する財政制度改革によって下げ、その後高い経済成長と高福祉を両立させることができました（「スウェーデンモデル」といわれるもの¹⁷⁾。2008年秋の金融ショック後も、両国は「自律した個人を基盤にする福祉社会」を維持しながら¹⁸⁾、他の欧州諸国よりは安定的な状態を保っています。

両国に共通する特徴は、時代の変化に対応した産業構造転換にきわめて積極的だということでしょう。スウェーデンにおいては、二つの自動車産業が危機的な症状に陥ったとき、基幹産業だとしてそれらを保護する政策はとりませんでしたし、デンマークにはフレキシキュリティと評される政策モデルがあります¹⁹⁾。それは失業手当や職業教育の充実で働く側の安全網があると同時に、雇用主には解雇しやすい柔軟な制度を許容していることをいいます。両国は雇用の安全網を機能的に活用し、新たな状況に適合できる社会の構築を目指している

のです。このような文脈で公共図書館は、職業訓練と並んで、人々が新しい知識やスキルが習得できる場として位置づけられます。

デンマークでは2007年に地方自治体改革が行われ、それにともない図書館システムも257館から98館に減少しました。期待される役割が実行できるのに十分な規模を確保するという意図ではありましたが、同時に小図書館の多くが閉鎖され、681館あったものが初年度だけで131館減りました²⁰⁾。この大きな変化にあたって文化省のもとにある“図書館とメディアのためのエージェンシー”のまとめた指針が、『知識社会における公共図書館』（図8）です。それは、①オープン図書館、②図書館の役割、③デンマーク・デジタル図書館の設置、④各機関との連携、そして⑤専門職の育成という五つの勧告からなっています²¹⁾。

その最初に上げられたオープン図書館は、国の政策としてユニークなものです。オープン図書館とは、端的にいつてしまえば住民が自由に出入りして使ってよいという図書館です（open library というNPOが目指す動きとは全く別物）。デジタル時代にも重要な役割を果たす図書館スペースをもっと人々に開放しようと設計されたものです²²⁾。

図9は、コペンハーゲン市のビスベビアウ分館の扉です。ここに開館時間が表示してあります。右側の時間（10-19）が通常の開館時間で、左側の「8-10 og 19-22」という表示は、セルフサービス、つまり職員が不在の開館時間です。住民はその時間内ならば、社会保険カードとそのパスワードで図書館に自由に出入りできます。最初は資料の盗難や破壊が行われるのではないかと懸念され治安のよい地方で試行されました。そして住民は自分たちの財産を盗まないこと、うまくいくことが確認され、今ではオープン図書館が国全体で40%ほどの公共図書館で展開されています。

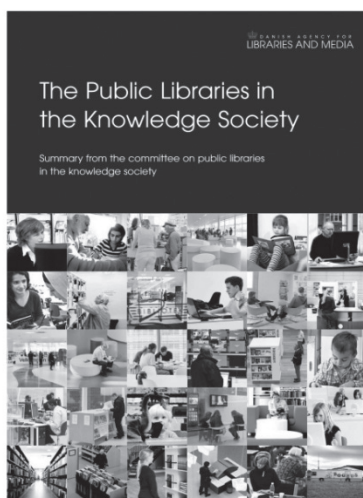


図8 『知識社会における公共図書館』

The image shows a sign for the Bispebjerg Library (Bispebjerg Bibliotek) in Copenhagen. The sign lists the opening hours for the library and the cafe. The library hours are split into two columns: "Bibliotek selvbetjening" (self-service) and "Bibliotek og Borgerservice almindelig betjening" (library and citizen service). The cafe hours are listed below.

Åbningstider:	Bibliotek selvbetjening	Bibliotek og Borgerservice almindelig betjening
Mandag	8-10 og 19-22	10-19
Tirsdag	8-10 og 19-22	10-19
Onsdag	8-10 og 19-22	10-19
Torsdag	8-10 og 19-22	10-19
Fredag	8-10 og 17-22	10-17
Lørdag	8-10	10-15
Søndag	8-15	

Caféen:	
Mandag-torsdag	10-22
Fredag	10-19
Lørdag og søndag	10-15

図9 ビスベビアウ図書館開館時間

オープン図書館というサービス設定は、さまざまな問題を考えさせます。長時間の開館延長態勢はなぜとれないのか、図書館サービスには職員はいなくてもよいのだろうかといったものです。コペンハーゲン市の中央図書館長（Jacob H. Petersen）にオープン図書館サービスについて尋ねたところ“統計によるとデンマークの公共図書館の利用量はなお増えているが、登録率が数パーセント下がっている。つまりヘビーユーザーが増えたようだが、住民のカバー率が減っている。重要なのは幅広い住民の利用であり、そのためにこの方策が生まれた”と話をしてくれました。

一方スウェーデンでは、行政の現代化（public modernization、北欧では新しい公共経営といわずに、このいい方をします）が推進されるなかで公共図書館に求められてきたのは、

予算は縮減され人は増えないのだが、状況変化に合った新たな施策の展開でした。たとえばストックホルム市では、急速に様相が変化していく市域のなかで、発展していく地域、衰退していく地域を把握し、図書館網（約人口80万の市立図書館の総数は現在51館）が見直されています²³⁾。図10は新たに建設されたストゥレ図書館です。これは人々が行き来する地下鉄駅のなかに設定した図書館で、改札口の手前から入った地下の上層のところに



図10 スtockホルム市地下鉄駅図書館

設置されていますが、思いのほか気持ち良い、静かで落ち着いたスペースが確保されています。通勤途上や近隣の人々が利用者となっており、子どものコーナーもあって親とともに子供たちが利用していました。ストックホルム市図書館長（Inga Lunden）は、”Library on the move”と現在の図書館の状況を言い表しておりました。またスウェーデンには、民間会社が図書館を請け負っている例もあります（<http://bibliotek.nacka.se/web/arena>）。

デンマークでもスウェーデンでも行政の現代化のなかで、オープン図書館といった工夫や、変容する地域にあった図書館再編成を通じて、よりの確に住民に寄与する図書館が考えられています。また、今日は詳しく触れられなかった電子図書・雑誌のサービスも両国では、自国言語の出版物のデジタル化を含めて、進展しています。

5. オランダの法人図書館と課金制

オランダの公共図書館は、その役割を果たしうる規模を求め、図書館システム（中央館と分館を合わせた全体）の数をこの10年余りで三分の一まで急激に減少させました。デンマークと似ていますが少し違います。オランダでは自治体の境界を越えて小さな図書館システムをより大きなものに合併させるなど意図的にこのことが行われました。それとともに、自治体が直に運営していた図書館の法人化が進展し、いまでは全国160館のうちの、公立機関の図書館は6館ほどになってしまいました²⁴⁾。ここでいう法人というのは、非営利の財団です。世界的なニューヨーク・パブリック・ライブラリーもこの種の法人で、米国にもときおりみられる形です。日本の「図書館法」のような、公共図書館は公立と私立に二分されるといったものさしでは把握できません。

公共図書館は、法人であろうと公立であろうと地域共同体のためのものとして、公的資金が投入される事例は国外では珍しくありません。わが国の図書館法は、公的でないものは、すべて「私立」であり財政支援しない建前です。近代化の過程で、共同体的所有の土地などの私有化を強制的に進めた論理で「図書館法」は割り切っているように思えます。公有でも私有でもないという共同体的な所有は、近代以降も残っていますし、最近では環境保全や情報に関する領域で、そうしたあり方が重要だといわれるようになってきました。国家や市場による解決法だけではうまくいかないものもあるのです²⁵⁾。オランダの公共図書館はそうした解決法によっているといえます。法人のほうが、会計制度的により自由度が高いし、公的権力の支配から基本的には自由です。ただし、現下の情勢では、法人への公的資金は削減されています。おそらく、以前の80%程度になると予想されています。それに代わるものは外部資金や自己努力で賄うしかありません。逆にそうだからこそ、法人のほうがやりやすいという面があり、ロッテルダム市は2013年から法人に移行しました。

図11は、イギリスのバーミンガムの新図書館が2013年10月に再開館する前、欧州最

大を誇ったアムステルダム公共図書館です。2万8000平米あり、8層の建物です（2007年7月開館）。この図書館の特徴は、利用者を縛る規則も最低限に抑えられ、図書館にいるということをあまり意識せず（開館時間は、10:00～22:00で週末も同様に開いており、週84時間）自分のペースで過ごせることです。またこの都市の特徴から（人口の約45%は外国出身者、旅行者の利用も多い）、資料や企画の高い国際性です。多文化サービスといった枠組みが存在するのではなく、図書館のサービス全体が多文化の構成です。



図11 アムステルダム公共図書館

オランダでは、どの地域へいってもよい公共図書館と遭遇します。またそのサービスも、国全体で図書館が連携し相互協力によってお互いに融通をつける慣習がありますから、サービスの品質も維持されています。利用されるためには、よい図書館でなくてはならないということがよくわかります。そのように駆り立てている理由はと考えると、その一つに課金制があげられるかもしれません。課金制は、法人だけでなく、地方自治体が直営しているような日本でいうところの公立図書館でも行われています。もちろん資料を館内で閲覧するだけならば、課金はいりませんし、子どもや青少年には課金はほとんどありません。この範囲でIFLA/Unescoの“公共図書館は原則として無料であるものとする”という「公共図書館マニフェスト」²⁶⁾を充たしているといっているのでしょうか。

表2は、アムステルダム公共図書館の課金体系です。登録料を払って使う（パスを確保する）という形です。友の会に入るかどうかはともかくとして、通常リーンプラス（年間€35）かリーンプラス・プラス（€55）を取得します。課金は各図書館まちまちで、サービスのよい図書館ほど課金は高い傾向があります。アムステルダム公共図書館のこの課金は国内

カテゴリー	登録料	登録により利用できるサービス	その他の条件
ユースパス（18歳以下）	無料	図書、オーディオブック、CD、DVD、ゲームの貸出 館内インターネット利用	同時5点まで、年間最大数制限なし OBAの催し50%割引
インターネット・Wifi利用パス	€ 20.00	館内インターネット・Wifiの利用 オランダ資料	OBAの催し50%割引
リーンプラス	€ 35.00 (19-22歳：€25.00, 65歳以上：€20.00)	図書、オーディオブック、電子図書の貸出 館内インターネット・Wifiの利用 オランダ資料	CD、DVDなど：1点€1 同時8点まで、年間最大数制限なし 資料予約：1点€1 OBAの催し50%割引
リーンプラス・プラス	€ 55.00 (19-23歳：€45.00, 65歳以上：€40.00)	図書、オーディオブック、電子図書の貸出 CD、DVDなど10点までの貸出 館内インターネット・Wifiの利用 オランダ資料	10点を越えたらCD、DVD：1点€1（同時8点まで） 年間最大数制限なし 資料予約：1点€1 OBAの催し50%割引
友の会パス	€ 100	リーンプラス+と同じ	リーンプラス+と同じ

表2 アムステルダム公共図書館の課金（2014年）²⁷⁾

でもっとも高い例です。

20% に及ぶ公的資金の削減には、アムステルダム公共図書館の場合、課金で 15% を、レストラン、カフェ、シアター等からの収益事業で 5% を見込んでいます。各図書館はギャップを埋めるために、より多くの利用を確保し、寄付金を集めるなどの努力が求められます。

6. おわりに

イギリス、デンマーク・スウェーデン、オランダの公共図書館は、これまで蓄積してきたサービス資産を踏まえ、かつ電子的なサービスの展開にも対応しつつ、新しい公共経営政策の下で、さまざまな試みをしています。

オランダでもデンマークでも、地方自治体改革に合わせ公共図書館システムの規模の適正化が実施されました。ある程度の予算規模がなければ人々の要求に応えられる図書館コレクションはできませんし、情報化・デジタル化の進展した現在では、より大きなサービスシステムが要請されています。一方、それぞれの地域向けのサービスというコミュニティに依拠した設定も必要です（このような議論自体わが国では、あまり見当たりません。中央館と分館とが機能分担できないケースや、適正規模より明らかに中央館が小さすぎたり、分館が相対的に大きすぎたりするといったケースが散見されます）。またストックホルム市で展開されているように、街の様相の変化に応じた配置換えが必要な場合もあります。

図書館経営を効率化するために、イギリス、そしてスウェーデンでは、民間企業への委託が行われていました。オランダの法人化も公的機関よりも柔軟な経営枠組みを求めたものです。そこでは図書館そのものが公的部門ではなく民間部門です。あるいは、デンマークではセキュリティ技術とコミュニティの信頼を足掛かりにオープン図書館を展開し、開館時間の延長が実現しています。効率化の工夫は、情報技術の進展によりさらに拡大されるかと思えます。ニューカッスルの「24 時間図書館」²⁸⁾ といった展開は来館しにくい地域住民にも公平なサービスを実現できます。

図書館サービスといった公共サービスの負担は、これまで不可欠なものだとして、住民皆で税として受け入れてきました。北欧の国々はこの考え方が一番強いかと思えます。しかし、成熟した社会において、人々のニーズは高度化・多様化し、それらを十分に確保するのは難しいということがわかってきました。そのことが先進国のマクロ経済の不調から顕在化しました。われわれは今、これをどのように解決してよいかという問題に直面しています。

公共部門となっている図書館をより効率的な経営をしている民間部門へ移す試みが始まりました。新しい公共経営の政策です。移すといってもそのレベルは段階的にいくつかの方策があります（わが国の場合 PFI、指定管理者制度、事業委託などです）。ここでとくに留意しなければならないのは、公共部門の公平な判断です。せっかく民間部門に移すのだから「市場の失敗」が出来ないように、なによりも適正な市場メカニズムを機能させる舵取りが必要です。

イギリスの「コミュニティ図書館」は、もう一つの方向を示唆しています。基本的には図書館運営を住民、コミュニティ自体に解決を求めようというもので、公共部門から自発的部門（コミュニティ部門、非営利部門、第 3 セクター [国内では別の意味に使われることもある] などともいう）へ移すという方策です。担う部門は民間の非営利組織ですから、制度的にはオランダなどの法人図書館と同じようになります。住民参加を前提にした枠組みとしてどのようなものがよいのかは、さらに検討されることになるでしょう。

どの部門に委ねるかは、図書館のサービスが税でどの程度維持されるべきかという議論に関連します。図書館サービスを無料で提供するというわが国の図書館法 17 条の規定はどの

サービス範囲までをいうのでしょうか。公共サービスが税で賄われるのは、それが公共財（サービス）とみなされるからです。その範囲を超えるものは課金する必要があります。経済学では、排除性に難があり、控除可能性が低いものが公共財とされます²⁹⁾。図書館サービスのすべてがそれに当てはまるわけではありません（たとえば、ベストセラーの貸出待ち行列はときには1年以上ともなります。この場合、価値の控除可能性は大きいといえます）。公平性を考えるならば、原則すべての図書館サービスを無料とすることは難しいのかもしれない。オランダの課金制度はこのことへの対処なのでしょう。

わが国の図書館界の議論には、公共図書館サービスすべてを公で保証し、それ以外は認めないとする硬直的なものが多く、現状を前に進められません。人々のために情報の自由、知る権利を確保するには、公共図書館がどのようにふるまわねばならないか、そして人々はどのような負担を負うべきかの議論がもっと必要だと思われれます。

ところで、デンマークのオープン図書館がとてもよい評判ですし、国際的にも関心を呼んでいます。週日は5時間、週末は7時間も延長利用が可能になりますが、職員のいないことが図書館サービスを毀損しないのでしょうか。最後に、このことに考えるための一つのヒントをお話しておきます。

従来のサービス経営論では、サービスとは人の行為を指すといってきました。そうすると図書館サービスとは、図書館員が利用者のために行う行為のすべてと定義されます。しかし、利用者にとって、図書館を使って得ようとする便益は、おおむね利用する資料や図書館という場もたらすものです。図書館員の行為（収集、配架、利用相談、貸出等手続き）は不可欠ですが、それが必しも利用者をひきつけるわけではありません。利用者が図書館で手に入れようとするものは、資料などを使って得られるもの、それから生み出されるものであって、少なくとも図書館員の行為が主要な対象ではありません。

21世紀に入って、マーケティングの分野でサービスの議論が少し整理されました。Stephen L. Vargo と Robert F. Lush が主張した“サービス・ドミナント・ロジック”という見方です³⁰⁾。これによると顧客は、提供される財とかそれにまつわる人の行為（上でサービスとっていたもの、ここでは“サービスズ”といいます）に、顧客がもっている能力を適用して、必要な便益を得るものだといいます。たとえば、電気器具といった財であろうとあるいは旅行案内といったサービスズであろうと、単に提供されるだけでなく、それを使いこなして（自分の能力を適用して）便益を獲得する必要があります。したがって、電気器具や旅行案内にそもそも組み込まれた知識とかスキルといった専門化されたコンピテンスを、便益として顧客が汲み取るプロセスが重要であり、これら全体を「サービス」だと定義します。この見方によれば、図書館サービスとは、資料や場、あるいは図書館員の行為の提供に始まり、利用者がその能力を適用して、なんらかの便益を得るプロセスです。

このように図書館サービスを定義するならば、サービスを提供する側に必要なことは、より多くの利用者により多くのプロセスを提供する、つまり利用者が常に資料・情報（の場所）に近づけ、それにより必要な便益を得られることであり、オープン図書館はそのための重要な工夫だといえます。また、オープン図書館の開設によって図書館員によるサービスズの価値が低められるわけでもありません。

公共図書館の新しい動向の本日の話が、みなさんが今後の図書館サービスの展開を考える糸口になれば幸いです。

¹⁾ この箇所では参照した数値は、すべて日本図書館協会『日本の図書館』による。

²⁾ 厚生労働省「非正規雇用の現状はどうなっているの？」<http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite>

- /bunya/koyou_roudou/part_haken/genjou/, (参照 2014-03-22).
- 3) 財務省「国及び地方の長期債務残高」<http://www.zaisei.mof.go.jp/pdf/3-4%EF%BC%88%E3%82%B5%E3%83%96%EF%BC%89%E9%95%B7%E6%9C%9F%E5%82%B5%E5%8B%99%E6%AE%8B%E9%AB%98%E3%81%AE%E6%8E%A8%E7%A7%BB.pdf>, (参照 2014-03-22).
- 4) 大住壯四郎『パブリック・マネジメント：戦略行政への理論と実践』日本評論社，2002，p.13.
- 5) OECD. *Insearch of Results: Performance Management Practice*. 1997, p.11.
<http://www.oecd.org/sweden/36144694.pdf>, (参照 2014-03-22).
- 6) Kajima Partnership. “Newcastle Libraries,” <http://www.kajima.co.uk/case-studies/newcastlelibrary/>, (accessed 2014-03-22).
- 7) Newcastle City Council. “Libraries,” <http://www.newcastle.gov.uk/leisure-libraries-and-tourism/libraries>, (accessed 2014-03-22).
- 8) *Mail Online*. Sunday, Mar 23rd 2014. <http://www.dailymail.co.uk/news/article-2325333/55million-refurbished-Liverpool-Central-Library-open-years.html>, (accessed 2014-03-22).
- 9) Liverpool Central Library. <http://liverpool.gov.uk/libraries/find-a-library/central-library/>, (参照 2014-03-22).
- 10) *Guradian*, Monday 10 December 2012 . “UK lost more than 200 libraries in 2012,” <http://www.theguardian.com/books/2012/dec/10/uk-lost-200-libraries-2012>, (accessed 2014-03-22).
“Rate of libraries closures slowing, CIPFA survey finds,” *Public Finance: New and Expert Comment on Public Policy and Finance*, 10 December 2013. <http://www.publicfinance.co.uk/news/2013/12/rate-of-library-closures-slowing-cipfa-survey-finds/> (accessed 2014-03-22).
- 11) Arts Council, England, *Community Libraries: learning from Experience Guiding Principles for Local Authorities*, January 2013, p.9. <http://www.artscouncil.org.uk/advice-and-guidance/browse-advice-and-guidance/community-libraries-learning-experience-guiding-principles-local-authorities>, (accessed 2014-03-22).
- 12) *op cit.* p. 8.
- 13) *op cit.*, p. 7.
- 14) CIPFA. “CIPFA Library Survey Shows Closures Slowing, Visitor Numbers Falling But Volunteers Soaring,” <http://www.cipfa.org/about-cipfa/press-office/latest-press-releases/cipfa-library-survey-shows-closures-slowing-visitor-numbers-falling-but-volunteers-soaring>, (accessed 2014-03-22).
- 15) 財務省「OECD 諸国の国民負担率（対国民所得比）」http://www.mof.go.jp/tax_policy/summary/condition/238.htm, (参照 2014-03-22).
各国 10 年（度）の数値。ただし、オーストラリア、ニュージーランドについては下記出典における最新の数値。なお、日本の平成 25 年度（2013 年度）予算ベースでは、国民負担率：40.0%、租税負担率：22.7%、社会保障負担率：17.3%となっている。
- 16) 鈴木優美『デンマークの光と影：福祉社会とネオリベラリズム』リベルタ出版，2011，p.15.
- 17) 湯元健治，佐藤吉宗『スウェーデン・パラドックス』日本経済新聞社，2013，p.62-81.
- 18) 前掲 16), p.13, 63-76.
- 19) 翁百合ほか『北欧モデル：何が政策イノベーションを生み出すのか』日本経済新聞社，2012，p.56.
- 20) Jens Thorhauge, “The Public Library in the knowledge Society,” *Scandinavian Library Quarterly*, Vol.43, No.2, 2010. <http://slq.nu/?article=denmark-the-public-libraries-in-the-knowledge-society>, (accessed 2014-03-22).

-
- ²¹⁾ Danish Agency for Libraries and Media. *The public Libraries in the Knowledge Society: Summary form the Committee on Public Libraries in the Knowledge Society*. http://www.kulturstyrelsen.dk/fileadmin/publikationer/publikationer_engelske/Reports/The_public_libraries_in_the_knowledge_society._Summary.pdf, (accessed 2014-03-22).
- ²²⁾ Jonna Holmgaard Larsen, “Open library in Denmark,” *Scandinavian Library Quarterly*, Vol. 46. No.3, 2013. <http://slq.nu/?article=volume-46-no-3-2013-5>, (accessed 2014-03-22).
- ²³⁾ Stockholms Stadtbibliotek. <https://biblioteket.stockholm.se/>, (accessed 2014-03-22).
- ²⁴⁾ 永田治樹「オランダ公共図書館訪問調査：図書館法人と課金制」『ST. Paul Librarian』No. 27, 2012, p.107-117.
- ²⁵⁾ Elinor Ostrom. *Governing the Commons: the Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, 1990, 280p.
- ²⁶⁾ Unesco. “Public Library Manifesto,” <http://www.ifla.org/publications/iflaunesco-public-library-manifesto-1994>, (accessed 2014-03-22).
- ²⁷⁾ <http://www.oba.nl/pagina/23008.memberships-and-rates.html>, (accessed 2014-03-22).
を元に筆者作成。
- ²⁸⁾ Newcastle City Library. “24 hour library,” <http://www.newcastle.gov.uk/leisure-libraries-and-tourism/libraries/24-hour-library>, (accessed 2014-03-22).
- ²⁹⁾ 永田治樹編『図書館経営論』日本図書館協会, 2011, p.114-115.
- ³⁰⁾ Stephen L. Vargo, Robert F. Lusch, “Evolving to a New Dominant Logic for Marketing,” *Journal of Marketing*, Vol. 68, No. 1, 2004, p.1-17.
Vargo, Stephen L. and Lusch, Robert F. “Service-dominant logic: continuing the evolution,” *Journal of the Academy of Marketing Science*, Vol. 36, No. 1, p.1-10.
井上崇通, 村松潤一『サービス・ドミナント・ロジック』同文館, 2013, 266p.