

**江東区立図書館  
あり方検討について**

**平成29年1月**

**江東区立図書館あり方検討委員会**



## I. 江東区立図書館の現状

### 1. 江東区立図書館の歴史

江東区立図書館の歴史は、明治42年の深川公園内への東京市立深川図書館開設（東京市で2番目）に始まる。その後、関東大震災や太平洋戦争により図書館の焼失などがあったが、昭和25年に江東区に移管され、江東区立深川図書館となり、区立図書館の第1号となった。その後、昭和61年には江東図書館が東京都より江東区に移管されるなど図書館が順次整備され、平成9年に東雲図書館、古石場図書館が開館され10館体制となった。

さらに平成21年、図書館空白地域となっていた枝川地区の区民館建設にあわせて枝川図書サービスコーナー（SC）を開設、10館1分館1SCの12施設を有し、基本的には図書館の半径1km範囲で区内をカバーするように図書館等を整備、気軽に来館できる身近な施設として区民に利用されている。

#### 【江東区図書館の概略】

開設年	館名	備考
明治42年	深川図書館	東京市立図書館として開設 (昭和25年に江東区移管)
昭和30年	城東図書館	昭和54年に総合区民センターに移転
昭和49年	白河こども図書館	白河分館として開館 平成22年に元加賀小内に改築
昭和57年	亀戸図書館	開館（児童館併設）
昭和60年	東陽図書館	開館（教育センター併設）
昭和61年	江東図書館	東京都より移管
平成元年	豊洲図書館	平成27年に豊洲シビックセンターに移転
平成2年	砂町図書館	開館（文化センター併設）
平成4年	東大島図書館	開館
平成9年	東雲図書館	開館
	古石場図書館	開館（文化センター併設）
平成21年	枝川図書SC	10館、1分館、1SC体制確立

### 2. 蔵書数及び貸出件数の推移

図書館は、利用者に対して提供する資料として、書籍や視聴覚資料（CD・DVD）など多くの資料を所蔵している。

本区図書館の蔵書数としては、平成27年度実績で169万点を所蔵しており、利用者への貸出冊数は年間505万点で、区民一人あたり約10点を貸し出している。過去の推移をみても蔵書数、貸出件数ともに増加しており、平成23年度と比較しても、蔵書数で3万5千冊余、2.2%、貸出件数で42万7千

冊余、9・2%の増となっている。

また、区立図書館に所蔵する資料は、どの館に所蔵するものであっても予約することで近隣の図書館で受け取ることが出来、また貸出館以外でも資料の返却が可能とするなど区立図書館のネットワーク体制構築により、利便性向上に努めている。

さらに、インターネットでの予約やICタグを活用した自動貸出返却機や予約棚の設置など、カウンターでの待ち時間短縮や利用環境の向上などIT化へ積極的に取り組んでいる。

【蔵書数及び貸出件数の推移（視聴覚資料・雑誌を含む）】 単位：点

区分	13年度	18年度	23年度	27年度
蔵書数	1,514,725	1,614,083	1,657,705	1,693,558
貸出件数	3,070,875	3,795,075	4,623,849	5,051,320

### 3. 利用登録者の推移

本区における利用登録者（1年間に図書資料を借りた利用者）の推移をみると、利用登録者は27年度実績で10万人に達し、区の人口増加とともに増加している。しかしながら、人口における利用登録者の割合である登録率は20%程度で推移しており、利用登録率に大きな変化はない。

【利用登録者の推移】 単位：人、%

区分	13年度		18年度		23年度		27年度	
児童	14,378	20.4	15,522	17.4	16,654	17.4	18,518	18.5
学生	12,071	17.1	9,131	10.2	7,251	7.6	7,200	7.2
一般	39,863	56.4	56,952	63.8	62,132	64.9	61,278	61.3
高齢者	4,327	6.1	7,689	8.6	9,620	10.1	13,045	13.0
合計	70,639	100.0	89,294	100.0	95,657	100.0	100,041	100.0
人口	395,726	—	441,666	—	477,816	—	502,779	—
登録率	17.8	—	20.2	—	20.0	—	19.9	—

\*各年度：左欄が人数、右欄が構成比

\*区分：児童は12歳以下、学生は13～22歳、一般は23～64歳、高齢者は65歳以上で集計

登録区分で分析すると、人数では学生が大きく減少しており、児童や一般、高齢者は大きく増加している。構成比においても学生が減少傾向にあるものの、高齢者は増加傾向にあることがわかる。

また、図書館への来館者数は、平成25年度途中のゲート設置により把握することが可能となり、平成27年度実績としてはゲートを設置していない枝川S

Cを除く11か所で、319万人と多くの方に図書館が利用されている。

#### 4. 他自治体との比較

本区の蔵書数等は、先に述べたとおり増加傾向であり、近隣自治体（第5ブロック）と比較しても、蔵書数と一人あたり蔵書数が一番多く、貸出数は2番目となっており、第5ブロックで比較しても、十分な図書館整備を行っていることがわかる。

【第5ブロック比較（平成27年度）】

単位：点

区名	人口	蔵書数	一人あたり蔵書数	貸出数
墨田区	263,456人	551,429	2.09	1,429,360
江東区	502,779人	1,693,558	3.37	5,051,320
葛飾区	453,734人	1,312,887	2.89	3,411,665
足立区	680,109人	1,670,815	2.45	3,409,209
江戸川区	687,856人	1,485,298	2.15	5,569,453

#### 5. これまでの窓口業務委託の検証

##### (1) 定員適正化への取り組み

本区では、効率的な図書館サービスを提供するため、業務委託の検討を進め、平成14・15年度の2か年で全ての図書館に窓口業務委託を導入している。

本区で実施した窓口業務委託の内容としては、図書の貸出や返却などの窓口カウンター業務、新規購入した図書や返却された図書の書架整理などで、こうした業務を委託化することで、図書館サービスの効率化とともに、職員定数の適正化に取り組んでいる。

平成24年度には、平成14年度から実施していた窓口業務委託内容を見直し、順次、地域館において職員が不在となる夜間や祝日の施設管理業務やレファレンス、児童向け行事の準備など更なる窓口業務委託の拡大に取り組み、更なる定員適正化とともに効率的な図書館業務を推進している。（窓口業務委託拡大は、平成21年度より東雲図書館で試行実施）

その結果、図書館業務が増加する中、窓口業務委託開始前の平成13年度には131名（再任用・再雇用含む）であった図書館の職員数は、平成28年度には57名にまで削減となったものの、図書館サービスの充実に努めてきた。

【窓口業務委託等の推移】

年度	13年度	14年度	15年度	20年度	25年度	28年度
職員数	131名	96名	73名	64名	58名	57名
業務形態	直営11	直営3 委託8	委託11	委託11	委託7 拡大4	委託4 拡大7
主な業務量の変化		H14 窓口業務委託開始 H14 祝日開館開始 H14 簡易レファレンス委託開始 H14 インターネット予約サービス開始 H14 図書館HP開設	H15 全館で窓口業務委託実施	H17 貸出点数拡大 H18 大学連携開始 H19 DVD貸出開始	H21 枝川SC開設 H23 こども読書活動推進計画開始 H24 窓口委託拡大開始 H25 自動貸出返却機導入	H27 録音図書貸出対象拡大 H28 障害者宅配サービス開始 H28 第二次こども読書活動推進計画開始 H28 雑誌スポンサー制度開始

(2) 開館日の拡大

平成14年度の窓口業務委託に合わせ、いままで休館日としていた祝日の開館をスタートさせた。祝日開館に伴う人件費の増は定員適正化により財源を捻出し、サービスアップとなる経費の増加分を最小限に抑え、区民サービスの拡大を図った。

また、各図書館で蔵書点検や書架整理のために休館をしている特別整理期間の日数を見直すなど、随時開館日の拡大を図っている。

(3) 窓口サービスの対応力の向上

窓口業務委託により、受託事業者による民間のノウハウを導入することで、図書の貸出返却業務や書架整理など図書館業務のスピードアップや区民対応の向上が図られ、窓口サービス対応力の向上につながっている。

#### (4) 館内展示の多様化

平成24年度からの窓口業務委託拡大において、図書館内の展示内容を受託事業者のアイデアを活用することで、より時節を捉えたものや利用者の興味があると思われるもの、地域の特色を生かしたものなど新たな視点や発想により展示内容も多様化した。展示内容の多様化により、新たな図書との出会いや読書に関心をもってもらうなど利用者の読書意欲の向上につながっている。

このように平成14年度からスタートした窓口業務委託を振り返ると、全体の業務量が増加する中、こうした行財政改革への取り組みにより、費用を増加させることなく開館日の拡充や窓口サービスの向上など具体的な効果を上げることが出来ており、区民ニーズに沿った図書館サービスの向上が図られたと認識している。

### 6. 区民ニーズの動向

#### (1) アンケート調査結果等から

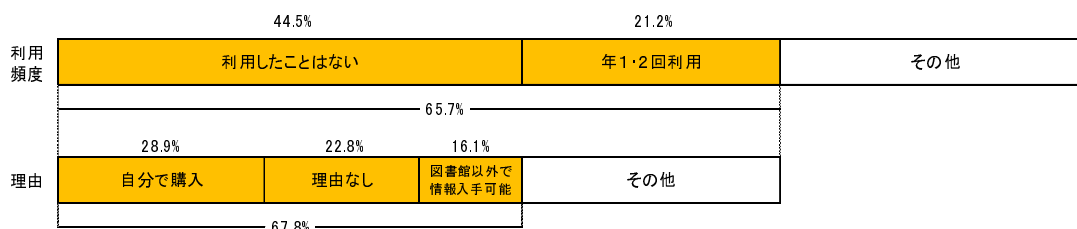
##### ①江東区政世論調査

平成27年度に実施した江東区政世論調査によると、区立図書館の利用頻度では「利用したことがない」が44.5%、「年1～2回の利用」が21.2%となっており、年1～2回以下の利用が65.7%を占めており、図書館を利用していない区民が多い状況となっている。一方で、利用頻度の高い週1回以上の利用者は7.8%、月1～2回は15.5%となっている。

また、利用しない理由としては、「読みたい本は自分で購入する」が28.7%、「理由は特にない」が22.8%、「図書館利用なしに資料・情報を入手」が16.1%となっており、調査結果から、図書館の利用は図書の閲覧・貸出だけと思っている区民の割合が高いことがわかる。

【江東区政世論調査】

設問	1位	2位	3位	4位
利用頻度	利用したことはない 44.5%	年1～2回 21.2%	月1～2回 15.5%	週1～2回 7.8%
利用しない理由 (対象：利用したことがない・年1～2回)	読みたい本は自分で購入する 28.7%	理由は特にない 22.8%	図書館利用なしに資料情報を入手 16.1%	本を読まない 8.9%



☛区民全体の約半数が、図書館は「本の閲覧・貸出」だけと思っている

②区立図書館利用者アンケート

平成28年10月に白河こども図書館を含めた全館で区立図書館利用者アンケートを実施し、2,300名余から回答を得た。主なアンケート結果では、区立図書館の利用目的(複数回答可)で、「本、雑誌、CD、DVDを借りる」66%である一方、勉強やデータベース利用等の情報収集に関するものも11%であった。

また、利用頻度では、「週に1回」と「週2～3回」などの「週1回以上」が45%を占め、「月に2～3回」が38%となっており、図書館の総合的な満足度は、「満足」、「概ね満足」合わせて71%となっている。

さらに、利用者のニーズを把握するために重要な設問として複数回答で求めた改善を希望するサービスでは、「図書や雑誌の充実」42%、「CD、DVDの充実」22%と、資料の充実を求める声が多く、次いで「開館時間延長」、「開館日数増」が各21%と利用時間の拡充、「自動貸出返却機の設置」12%、「wifi環境の拡大」11%とIT化への取り組みとなっており、利用環境の充実を求めていることがわかる。なお、「乳幼児・児童サービス」7%をはじめ各種サービスの充実も要望がある。

この分析結果から、図書館来館者は、図書資料の貸出を目的として、週1回以上来館する利用者が多いことが分かった。また、資料の充実や開館時間、日



数の増加など図書館の利用機会の拡大といったサービスアップを求めていることがわかる。

【区立図書館利用者アンケート概要】

設問	1位	2位	3位	4位
利用目的	本、雑誌、CD、DVDを借りる 66%	本、新聞、雑誌を読む 20%	勉強、調べもの等情報収集 11.5%	お話し会等イベントへの参加 2%
利用頻度	週1回以上 41%	月2～3回 38%	月1回 12%	・年に数回 ・ほぼ毎日 4%
総合的な満足度	概ね満足 45%	満足 26%	普通 17%	やや不満 2%
改善を希望するサービス	図書や雑誌の充実 42%	CD、DVDの充実 22%	開館時間の拡大 21%	開館日数の増加 21%

○別紙 江東区立図書館利用者アンケート結果

③その他

また、区長への手紙などにおいても様々な要望が寄せられ、図書資料の充実や快適な閲覧スペースの確保、余暇時間や生涯学習の充実のため月曜開館や開館時間の延長を望む意見などが寄せられており、利用者が求める図書館へのニーズは幅広く、多様化している。

7. 図書館の利用促進と満足度向上

世論調査の結果では、年2回以下の図書館利用が65.7%を占め、そのなかで、自分で本を購入や特に理由はないなど上位3位までは、図書館利用を本の閲覧・貸出だけの利用方法と思っている区民が2/3を占めている。そうした利用者に対しては、図書館として図書の閲覧・貸出以外の利用や活用方法を提示し、事業展開することで図書館の利用促進を図る必要がある。

また、利用者アンケートの結果では、図書・雑誌の充実42%など図書資料の充実や開館時間の拡大21%など利用時間の拡充を求める利用者が多く、さらに、満足度の項目では所蔵資料、レファレンス、ホームページにおける満足度が低い状況となっている。図書館では、今までも資料の充実に努めてきたが、地域性を考慮した蔵書とともに、さらなる資料貸出や利用時間の拡充など利用者満足度向上に向けた取り組みが必要となっている。

加えて、児童・学生の利用状況を分析すると、小学生のうちには図書館を利用していた層が中学校に進学すると図書館に来なくなる傾向がみられる。中学校に進学後、部活動や学習塾への通塾など放課後の時間が減少することも一因であるが、中高生に対する図書館のアプローチを検討する必要がある。

## 8. 図書館を取り巻く環境への対応

### (1) 国が求める新たな図書館サービス

国は課題解決型の図書館を求めており、平成17年には文部科学省の研究会が、地域の情報ハブとしての図書館の展開を提唱している。これは、地域における情報基盤の整備を受けて、地域社会における様々な資料や情報を有効活用できるように供することによって、地域の課題解決やそのための人々の取組への展開を支援することが主な内容となっている。

また、平成24年には、文部科学省のこれからの図書館の在り方検討協力者会議の報告書において、「社会構造の変化、地域の課題の増加や複雑化等に対応した図書館サービスの見直しが急務」であり、「図書館は各地における「地域の知の拠点」として国民の生涯にわたる自主的な学習活動を支え、促進する役割を果たす必要がある」としている。

さらに、情報化の進展の中、地域社会の情報格差を埋めるために図書館の役割は大きく、図書館の利用により多面的な観点から情報の入手が可能であることを地域に理解される必要があること、レファレンスサービスの充実と利用促進を図り、従来の図書の収集、整理、保存を通じた学習支援に加え、地域が抱える課題解決に資する情報や地域資料等、地域の実情に応じた情報提供サービスが必要であることなど、これからの図書館サービスに求められる視点としている。

### (2) インターネット社会

インターネットの普及により、多種多様な情報が簡単に入手できる環境が整備されて、パソコンや携帯電話等は日常生活に欠かせない通信手段となり、家庭や個人のライフスタイルに大きな変化をもたらしている。そうしたインターネット社会により、あまりに多くの情報を手に入れられることで、本当に必要な情報にたどり着けない場合があるほか、信頼性や信憑性に問題がある情報も多く、体系的な情報収集は困難となっている。

また、有害情報やトラブル、犯罪など情報化の課題もあり、情報を適切に活用できることが求められ、多くの情報の中から、自分に必要な情報を取捨選択する能力が必要となっている。図書館は今後、このような情報の信頼性・信憑性の裏付けとなる資料の提供が求められる。

さらに、インターネットの普及は、図書館以外での情報収集が容易になったことで図書館が持つ情報の価値が相対的に低下し、情報源が図書館である必要性が薄れてきている。つまり図書館の必要性や存在意義が問われている。

### (3) 増加する高齢者

図書館は利用者層が特定されず、こどもから高齢者まで誰でも自由に利用できる区の施設である。人口増加の著しい本区においても高齢化の影響は避けられず、近年、団塊の世代が高齢者層に達したことから、平成28年1月における本区の65歳以上の人口は10万人で、全人口の21%を超えている。これは18年度と比較して3万人余、44.3%も増加している。

現在、本区では高齢者向けのサービスを積極的に実施していないが、高齢者層は、余暇時間が多いと思われることから、健康情報の提供や健康講座の開催等、余暇時間を有効に活用してもらう場や生涯学習の場として図書館を活用してもらうことが考えられる。

#### 【高齢者の人口推移（各年1月1日現在）】

単位：人

年次	人口総数	高齢者人口 (65歳以上)	高齢者人口 の構成
平成13年	385,654	59,008	15.3%
平成18年	431,303	74,110	17.2%
平成28年	501,501	106,951	21.3%
増減 (28—18)	70,198 (+16.3%)	32,841 (+44.3%)	+4.1ポイント

\*平成13、18年の高齢者人口及び構成は、住民基本台帳法改正以前のため外国人を除く

### (4) 増加する外国人

本区では外国人登録人口も増加しており、平成28年1月における本区の外国人登録者数の人口は2万4千人で、全人口の5%近くを占める。また、平成28年と18年を比較すると外国人登録人口は9千人増加し、増加率は57.6%と人口総数での増加率16.3%を大きく上回っている。こうした状況から地域の一員である外国人へのサービスも必要であり、日本語を母国語としていない外国人に向けて、外国語資料の収集・提供に加え、外国の文化に触れる読書環境の整備に努める必要がある。こうした取り組みにより、利用者が外国語や外国の文化に触れることで多様な文化を知ることが出来ることから、生涯学習の一助になると考えている。

さらに、2020年の東京オリンピック・パラリンピックは江東区内で多く

の競技種目が予定され、オリンピック・パラリンピックの啓発とともに多文化サービスも求められてくる。

【外国人登録の人口推移（各年1月1日現在）】

単位：人

年次	人口総数	外国人登録人口	外国人登録人口の構成
平成13年	385,654	10,265	2.7%
平成18年	431,303	15,437	3.6%
平成28年	501,501	24,329	4.9%
増減 (28—18)	70,198 (+16.3%)	8,892 (+57.6%)	+1.3ポイント

#### (5) 江東区立図書館の特徴

本区図書館の特徴としては、利用登録者の推移にもあった通り、子どもや高齢者の利用者が増加していること、地域特性を踏まえたサービスや図書館と地域との連携が希薄となっていること、貸出中心の図書館運営で講座等の生涯学習支援が弱いこと、周知やデータの蓄積不足からレファレンス機能が十分に活用されていないことなどがあげられる。

また蔵書の関係では、各館の蔵書構成に一定の特色をもたせているが、大きな特色化まで図れていない。これは、どの図書館を利用しても同様な資料があり、均一な資料提供やサービスを重視した結果、地域のもつ特性を踏まえた特色ある図書館とはいえない状況となっている。

なお、施設規模や立地条件など各館で異なるが、各図書館の主な特徴は、以下の通りである。

【各図書館の主な特徴】

図書館名	特 徴
江東	<ul style="list-style-type: none"> <li>・江東区立図書館の中央館</li> <li>・蔵書数や施設規模が区内最大で、レファレンス資料も多数</li> <li>・学童集団疎開資料室や鑑賞室、YAコーナー等を整備</li> </ul>
深川	<ul style="list-style-type: none"> <li>・区内で最も歴史のある図書館</li> <li>・常設の郷土資料室を整備し、貴重資料を所蔵</li> <li>・外観が特徴的で、清澄庭園に隣接</li> </ul>
白河こども	<ul style="list-style-type: none"> <li>・児童書を中心に収集</li> <li>・小学校と併設</li> </ul>
東陽	<ul style="list-style-type: none"> <li>・近隣に区役所や企業が多く、ビジネスルームを整備</li> <li>・教育センターと併設</li> <li>・東陽町駅から近い</li> </ul>
豊洲	<ul style="list-style-type: none"> <li>・人口増が著しく、貸出数、来館者数が区内最大</li> <li>・シビックセンターと併設</li> <li>・近隣に大規模病院や大学が多い</li> </ul>
東雲	<ul style="list-style-type: none"> <li>・都営住宅の2F</li> <li>・運河に面している</li> </ul>
古石場	<ul style="list-style-type: none"> <li>・映画関連資料が多い</li> <li>・文化センターと併設</li> </ul>
城東	<ul style="list-style-type: none"> <li>・西大島駅と直結し、交通が至便</li> <li>・総合区民センターと併設</li> <li>・高齢者比率が高い</li> </ul>
亀戸	<ul style="list-style-type: none"> <li>・児童館と併設</li> <li>・点訳室にて、点訳作業が可能</li> </ul>
砂町	<ul style="list-style-type: none"> <li>・文化センターと併設し、石田波郷関連資料を所蔵</li> <li>・砂町銀座商店街に近い</li> <li>・高齢者比率が高い</li> </ul>
東大島	<ul style="list-style-type: none"> <li>・江戸川区に近く、区外利用者が多い</li> <li>・東大島駅から近い</li> <li>・民間マンションの1F</li> <li>・高齢者比率が高い</li> </ul>

## Ⅱ. 目指すべき図書館像

### 1. 新たな視点として

#### (1) 各館の特性や環境に応じたサービス内容の特色化

従来からの全館統一的なサービスに加え、各館の特性や取り巻く環境に応じたサービス内容の特色化が必要となってくる。例えば江東図書館では、中央館としてレファレンス機能を充実させることで利用者の課題解決を支援し、東陽図書館では周辺に企業等が多いことから就労者に向けたビジネス支援サービスの充実が求められている。豊洲図書館では、こどもや外国人の増加が見込まれることから、こども向け事業や多文化サービスの更なる充実が求められ、さらに大規模病院や大学等が近隣にあることから、そうした関連施設との連携も必要となってくる。一方で東大島図書館等は、周辺に高齢者が多く在住し、今後も増加が見込まれることから高齢者に向けたサービス内容の充実が求められる。図書館としては、全館でこどもや高齢者向け等の事業を実施して全区的にサービスアップに取り組むものの、こうした地域の状況に合わせて、より特色をもったサービス展開を検討していく必要がある。

#### (2) こども・高齢者など幅広い利用者への読書環境を支援

図書館は誰でも自由に利用できることから、幅広い利用者への読書環境の支援が必要となっている。例えば、館内展示の工夫や情報提供コーナーの設置などによる多様なジャンルの図書を利用者が見たり知ったりすることで、いままで関心のなかった事柄に関心を持つきっかけとなり、多様な読書活動につながることを期待できる。特に、乳幼児や児童に向けたおはなし会など成長段階に応じた読書機会の提供や増加が見込まれる高齢者、またアンケート結果等から、今まで図書館の利用が少なかった男性層や中高生を中心とした若年者層など幅広い利用者への読書環境支援が求められている。

#### (3) 生涯学習の支援や地域との連携強化

地域や利用者に親しまれる図書館として、カウンターでの貸出や図書館でのおはなし会開催など利用者の来館を待つ姿勢から、利用者の来館を促すために、職員が図書館から地域に出る必要がある。こうした取り組みにより、今まで見えなかった利用者や地域のニーズ把握が可能だと考えている。そうしたニーズ把握により、生涯学習の支援や地域との連携強化が期待できる。

学校や地域との連携を図るなど潜在的利用者に向けたサービスを充実し、利用者の来館を促すとともに職員が地域に出向くことで、今まで十分とはいえなかった図書館と地域の連携強化や利用者が抱える多様な課題解決に向けたサ

ービスが提供でき、生涯学習の支援や地域との連携強化によるサービスの充実が図られる。

こうした新たな視点により、既存の図書館利用者のみならず、来館したことのない利用者や来館頻度の少ない利用者に向けたサービスの提供など、図書館の効果的な活用につなげていく。

## 2. 本区が目指す図書館像

### (1) 利用しやすい図書館

既に述べている通り、高齢者の増加が見込まれることから、大活字本の充実や高齢者向け朗読会の実施など高齢者層を意識した取組みに加え、外国語資料の充実を含む外国人の利用しやすいサービスの提供など多様な利用者へのサービス提供が求められる。さらに、自動貸出返却機やw i f i 環境整備等のIT化、月曜開館や開館時間延長など利便性や快適な読書環境整備を図ることによって、今まで以上に「利用しやすい図書館」を実現していく。

### (2) 生涯学習を支援する図書館

図書館を有効に活用してもらうためには、利用者の自主的な生涯学習の場として多様な蔵書構成が求められ、さらにICタグを利用した適正な蔵書管理や司書資格者の配置などによりレファレンス機能を充実させ、図書貸出サービスだけではなく「生涯学習を支援する図書館」を実現していく。

また、企画展示や講座等の開催、相談機能を充実させることで、利用者個人や地域の課題解決にも役立つことが期待できる。

さらに、読み聞かせボランティアを育成するなど図書館におけるボランティア活動の促進と支援を図ることで、生涯学習としての活躍の場を提供することが出来る。

### (3) 地域に根差した図書館

図書館が、郷土資料の収集や展示等による地域資料の活用や近隣の地域情報を発信することで、利用者に地域を知ってもらうことが可能になる。また、現行のサービス水準は維持しつつも、利用者が抱える課題や地域の実情に合わせて各図書館の特色を前面に出したサービスへの展開が必要となってくる。各地域には公共施設など様々な地域資源があり、そうした資源と図書館が連携を強化することで、利用者が多種多様な情報に接する機会を提供することが可能となる。

そうした取組みにより、地域の情報拠点として利用者に親しみやすい「地域

に根差した図書館」を実現していく。

加えて、区役所内へ向けたレファレンス機能（庁内レファレンス）は、図書館から各部署へ図書館資料の貸出など様々な情報を提供することで、図書館の所蔵している情報が施策立案などに活用され、結果として区民や利用者の利益に繋がり、区民全体のサービスアップにつながると考えている。

そうしたことから、区立図書館として従来からの資料の貸出サービス充実に加え、高齢者や外国人など多様な利用者ニーズに応えるために、いつでも利用しやすく、レファレンスサービスを充実させ、学びや活躍の場が可能なように利用者の生涯学習を支援し、各地域の歴史や特性を踏まえた地域に根差し連携したサービスを提供できる図書館として、「区民の読書活動や学びを支援し、地域の情報拠点としての図書館」を目指していく。

図書や視聴覚資料の貸出など従来からの図書貸出サービス

+

図書館の利用促進と満足度アップを図り、取り巻く環境へ対応するため、全区的なサービスアップとともに新たな視点として、

- (1) 各館の特性や状況に応じたサービス内容の特色化
- (2) こども・高齢者など幅広い利用者への読書環境を支援
- (3) 生涯学習の支援や地域との連携強化

↓

#### 【目指すべき図書館像】

「区民の読書活動や学びを支援し、地域の情報拠点としての図書館」

##### 1. 利用しやすい図書館

～多様な利用者へのサービス、利便性の向上、快適な読書環境の整備～

##### 2. 生涯学習を支援する図書館

～蔵書やレファレンス機能の充実、生涯学習のとして学び活躍の場を提供～

##### 3. 地域に根差した図書館

～地域を知る、地域との連携を強化、図書館を情報発信の場～



### Ⅲ. 現行体制での課題

本区では、前に述べたとおり図書館全館での窓口業務委託に加え、地域館では夜間や祝日の開館業務を委託するなど窓口業務委託の拡大を順次実施し、図書館運営にかかるコストを抑えつつ図書館サービスを提供してきた。その結果、開館日数や貸出件数の増加などのサービスアップにつながっている。

今後は、図書資料の貸出にとどまらず、より多くの利用者に図書館を身近な場として利用してもらい、生涯学習を支援する図書館として機能し、地域の情報発信の場として地域に根差した図書館として有効に活用してもらうためにも、現行の図書館体制には、次のような課題がある。

#### 1. 利用者サービスの充実

従来の図書館は、全館一律のサービスに重点を置いており、多様化する図書館ニーズのなかで、従来の業務範囲の限定されたサービス提供では求められるサービスと乖離していく懸念がある。そこで、現行のサービス水準を維持しながら、今後は地域の多様なニーズに沿った特色ある取り組みが必要である。

また、図書館サービスをより効果的に提供するには、国も利用促進を求め、本区図書館利用者の満足度（認知度）の低いレファレンス機能の充実や活用が必要となっている。そのためには、利用者の疑問や課題の解決につながる情報を提供できる知識やノウハウなどの専門性が求められている。なお、利用者からの要望も多く、レファレンス機能にもつながる蔵書資料の充実は不可欠である。

さらに、こども向けのおはなし会の開催や学校図書館との連携をはじめとした本の魅力や読書の楽しさに触れるきっかけづくり、図書館の利用が低下する中高生への取り組みを効果的に実施していくためには、ノウハウや地域連携のアイデア不足などから、現行の業務体制の見直しが課題となっている。

#### 2. 職員体制の強化

窓口業務委託の現行体制で図書館運営を継続した場合、区立図書館としてこれまでの経験や知識を継承する機会が減少するなど図書館職員としてのスキルの維持・向上が課題である。合わせて、購入図書を決める選書会議や各担当者会議等の開催時に職員体制の確保も課題となっている。これは、図書館経験の長い職員の退職や知識をもつ職員の人事異動等によるもので、培ってきた経験や知識の継承が急務となっている。

また、窓口業務委託により職員が内部管理業務に従事することで、利用者や地域のニーズを踏まえた図書館サービスの立案や提供、情報発信が不足していることから、館内イベントの実施や地域との積極的な連携といった面で利用者へのサービス提供が不十分となっており、地域館の機能強化が急務となっている。

さらに、江東図書館は区立図書館の中央館の位置づけとなっているが、区立図書館全体のサービス把握や施策を積極的に推進するには、中央館として培ってきた経験や知識の継承など課題も多く、中央館機能の確保も求められている。

加えて、増加する高齢者や外国人向けのサービスなど新たな図書館ニーズに対して、現在の業務体制や職員が持つ知識や業務スキルでは、新たなニーズへの対応が困難となっている。

### 3. 効果的な施設運営

本区図書館は、図書資料の貸出や閲覧を希望する利用者を重視した運営により、地域との連携や課題解決に参考となる図書等の紹介、各種情報提供も不十分で、ホームページについても利用者満足度は低くなっている。そうした結果からも、図書資料及び読書スペースの提供だけではなく、施設スペースを活用した地域連携や課題解決の参考となる情報提供コーナーの設置、そうした情報の効果的な発信も課題となっている。

また、地域資源との連携は、発想やノウハウ不足から利用者へのサービスとして十分に機能しておらず、課題となっている。

さらに、ライフスタイル等の変化により、利用者から開館日数の増加など図書館の有効活用として、利用時間の拡充も求められている。

なお、窓口業務委託では、窓口でのトラブル対応等で確認や職員不在時における管理責任範囲の明確性の整理も課題となっている。

#### 【現行体制における主な課題】

項目	課題・問題点	理由
利用者サービスの充実	<ul style="list-style-type: none"> <li>多様なニーズへの対応</li> <li>レファレンス機能の充実</li> <li>蔵書の充実</li> <li>動機づけ、きっかけづくり</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>一律なサービス展開</li> <li>専門性や周知不足</li> <li>前例踏襲の蔵書</li> <li>ノウハウ、アイデア不足</li> </ul>
職員体制の強化	<ul style="list-style-type: none"> <li>職員スキルの維持向上</li> <li>地域館機能の強化</li> <li>中央館機能の確保</li> <li>新たなニーズへの対応力</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>運営経験の継承が困難</li> <li>地域ニーズの把握不足</li> <li>図書館全体把握が困難</li> <li>知識、業務スキル不足</li> </ul>
効果的な施設運営	<ul style="list-style-type: none"> <li>施設スペースの有効活用</li> <li>地域資源との連携</li> <li>利用時間の拡充</li> <li>責任範囲の明確性</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>アイデアや意識の不足</li> <li>発想やノウハウ不足</li> <li>増員配置等の対応が必要</li> <li>業務委託範囲の整理</li> </ul>

#### IV. 図書館の課題の解決に向けて

##### 1. 図書館の管理運営方法

現行体制での課題を解決するためにも、長期計画（後期）や教育推進プラン江東（後期）に記載のあるとおり、図書館機能の強化・充実が必要となっている。

そこで、図書館では従来からの図書館ニーズに応えつつ、先に述べた新たな図書館サービスの提供を展開するために、どのような管理運営方法が図書館機能を強化・充実させ、より効果的なサービスを利用者に提供できるのか、他自治体の先進事例も踏まえた検討を行う必要がある。

図書館の管理運営方法としては、自治体職員が窓口を含め図書館事業に従事する「直営方式」、本区のように窓口業務を中心に民間を活用した「業務委託方式」、図書館の管理運営を一括して民間に任せる「指定管理者方式」の大きく3つの体制が考えられる。

本区では、既に直営方式から業務委託方式に見直しを図っており、さらに委託拡大館では、平日の夜間と祝日には職員不在でも開館している。しかし、新たな事業展開を図る場合、業務内容が多様化して業務量が増加するものの、現行の業務委託のままでは業務範囲が限定され、図書館として新たなニーズへ柔軟に対応するには課題がある。

そこで、今回検討すべき新たな図書館の管理運営方法としては、他自治体の事例等を踏まえると、「指定管理者方式」が考えられる。

##### 2. 他自治体における指定管理者導入の動向

図書館における指定管理者導入の状況としては、「図書館年鑑2016」によると全国の公共図書館3166館のうち、2014年までに指定管理者を導入した図書館は426館（図書館数で13.5%）となっている。

また、平成28年4月現在で、23区内では指定管理者を導入しているのは13区、未導入区が10区となっている。なお、全面委託を実施しているのは2区となっている。

###### 【23区の指定管理者導入状況】

区分	指定管理者導入			未導入
	全館	中央館以外 すべて	1館でも	
指定管理者 導入状況	3区	6区	4区	10区 (うち全面委託2区)

\*未導入区のうち、2区は29年度から新たに指定管理者導入を予定

### 3. 現行（窓口業務委託）と指定管理者制度の比較

#### （1）窓口業務委託と指定管理者制度の違い

新たな管理運営方法である指定管理者制度の概要は、館長を含め人員配置や施設の維持管理など図書館業務を受託者に任せ、区が求める業務要求水準に基づき事業者の発想と工夫により運営する体制となる。

なお、現行の業務委託の場合には、あくまでも図書館運営業務を区の指示のもと区が定めた契約範囲で業務を行うもので、一次的には受託者が対応するものの、管理運営の責任はあくまで区となる。

#### 【現行と指定管理者の違い】

区分	現行（窓口業務委託）	指定管理者
図書館運営	委託契約に沿った定型的な運営	業務要求水準書に沿った自主的な運営
人的配置	区職員 但し、窓口業務は受託事業者	館長を含め受託事業者 (区職員の配置なし)
施設管理	区職員	受託事業者
受託者への支弁	窓口業務委託分	窓口業務、施設管理費など

#### （2）窓口業務委託と指定管理のメリット・デメリット

現行の窓口業務委託と指定管理者におけるメリット・デメリットの主なポイントとしては、①利用者サービス、②人員体制、③施設運営があげられる。

##### ①利用者サービス

現行の窓口業務委託では、区として全館一律のサービス提供としているため、各館の地域特性に合ったサービスや新たなサービス展開が不十分となっている。また、事業内容も委託範囲に限られ、新たなニーズに対して、区として知識やノウハウも十分でないことから迅速に対応できていない。

指定管理者の場合は、受託者の発想や工夫により、講演会などの独自事業などを柔軟に実施でき、各館のニーズに迅速に対応することが期待できるが、サービス内容に格差が生じる懸念もある。

また、学校連携をはじめとした地域連携についても、区ではノウハウ不足等で十分に機能しきれていないが、指定管理者では、区の方針に基づき指定管理者が持つノウハウや人的資源の有効活用により、事業内容の充実や実施回数の増加が期待されサービス向上が見込まれる。

##### ②人員体制

現行の窓口業務委託では、今までの図書館業務で培ってきた経験や知識（選書やボランティア連携など）の活用は出来るものの、人事異動等により運営経

験の継承や情報の共有化などが困難となっている。また、司書資格者など専門性の確保や新規事業への対応などには人材確保が必要で、図書館機能の強化が課題となっている。しかし、内部管理事務等は職員が行っていることから、他部署との連携や区施策の把握は容易となっている。

指定管理者の場合では、従事職員の司書資格者活用など人材確保は可能であり、図書館業務への影響は少ない。また司書資格等の専門性をもつスタッフを確保し、弾力的な人員配置をすることで利用者の読書相談やレファレンス対応が今まで以上に活用され、利用者が求める生涯学習支援に寄与することが期待できる。しかし、従来からのサービス継承や区施策の徹底に不安がある。

### ③施設運営

現行の窓口業務委託では、区の責任による施設管理であることから複数業務の一括契約等による経費削減には限界があり、契約や支払事務等は区の業務として残る。さらに、施設内でトラブルや緊急事態などの問題が生じた際に、軽微な場合を除き、委託事業者は区に対応の指示を仰ぐ必要があり、スピード感に問題がある。

指定管理者の場合には、包括的な施設管理などにより経費節減も可能となり、また、指定管理者の館長が施設の責任者となるため、施設内で生じた問題には自らの判断で迅速な対応が可能となり、地域や団体との連携もスピード感をもって対応できることから、責任ある施設管理が可能となる。

しかし、区側にとっては職員が施設に常駐しないことから、各施設の状況（建築設備の故障や老朽化など）の把握が希薄となる懸念がある。

#### 【現行の窓口業務委託と指定管理のメリット・デメリット】

区分	現行（窓口業務委託）		指定管理	
	メリット	デメリット	メリット	デメリット
①利用者サービス	<ul style="list-style-type: none"> <li>・全館一律のサービス</li> <li>・区の意向に沿ったサービス展開</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・委託範囲限定のサービス</li> <li>・新たなサービスへのノウハウ不足</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・創意工夫による事業充実</li> <li>・各館の特性に応じたサービス</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・館ごとにサービス格差の懸念</li> <li>・サービス内容等の確認</li> </ul>
②人員体制	<ul style="list-style-type: none"> <li>・職員が培った経験や知識の活用</li> <li>・他部署との連携や区施策の把握</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・培ってきた経験の継承や専門性確保の懸念</li> <li>・新事業への対応困難</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・司書資格等人材確保可能</li> <li>・弾力的な人員配置</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・職員が培ってきた経験や知識の継続懸念</li> <li>・施策徹底の不安</li> </ul>

区分	現行（窓口業務委託）		指定管理	
	メリット	デメリット	メリット	デメリット
③施設運営	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 区の責任で管理運営</li> <li>・ 館内把握が容易</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 職員不在時の管理責任</li> <li>・ スピード感到課題</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 責任ある施設管理</li> <li>・ スピード感あり</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 区との役割分担等の整理</li> <li>・ 各館の状況把握が困難</li> </ul>

#### 4. 課題解決の手段

江東区が目指す図書館像に向け、現行体制での課題を解決するには、従来の区立図書館には無い創意工夫や企画力など新たなノウハウや専門性をもつ人材を活用することが必要となる。

その結果、既存利用者はもとより、図書館利用の少ない利用者層に対しても新たなアプローチとなり、より多くの方に利用される図書館に転換できる。

##### 【課題に対する解決手段】

課 題	解決手段
<b>利用者サービスの充実</b>	
ニーズに沿った特色あるサービス	地域性を踏まえ、創意工夫や専門性により学習機会を提供するなど多様なサービスを実施
レファレンス機能の充実	司書充実による利用者の課題解決の支援や読書相談の実施、庁内レファレンスの実施
蔵書の充実など	収蔵能力を踏まえ、地域性を考慮した各館の特色強化や蔵書構成の見直し
<b>職員体制の強化</b>	
職員スキルの維持向上	従来から培った経験と知識に加え、新たなノウハウとの相互連携で、新しい知識等を習得
培ってきた経験等の継承	役割の明確化や職員の集中配置により、選書の中立性など継続性を確保する体制を再構築
図書館機能の強化（現行体制の弱体化）	新たに企画力など多様なノウハウをもつ人材を活用して知識や業務スキルを確保
<b>効果的な施設運営</b>	
施設内スペースの有効活用	情報提供コーナーの設置など利用者や地域に役立つ情報を提供
地域資源との連携	アイデアやコーディネート力などをもつ人材を活用して情報交換など交流を促進
利用時間の拡充	コストを抑えつつ、図書館運営に必要な人員確保することで月曜開館等を実施

## 5. 見直しにあたっての視点

本区図書館へ指定管理者を導入する場合、図書館施策の大きな方針転換であることから、指定管理者導入の検討にあたっては、以下の視点があると考えている。

### (1) 選書・蔵書の中立性

図書館の運営には、図書館にある蔵書構成を把握して、地域の特性や区民ニーズなどを踏まえた選書が必要である。図書館として蔵書の継続的で中立性のある収集が求められることから、「江東区図書資料収集方針」に基づく選書会議を職員が開催することで、本区の一貫した選書方針を堅持することが可能である。また、収集方針を基に選書を行うにはリストだけでは内容が適切か否かの把握は出来ず、現物（図書）を見ながら収集方針に合致しているか、類似図書の有無の確認をはじめ、利用者の文化・教養・調査研究等に資するか等幅広い検討が必要となっている。

さらに選書会議は、司書資格者がもつ専門的な視点も取り入れるなど指定管理者の協力はあったとしても、職員が責任をもって最終的な選書を行うことで、職員と指定管理者相互のレベルアップにも繋がり、選書方針に基づく継続的かつ中立性を保った図書の収集が可能である。

なお、蔵書構成に影響のある除籍についても、選書同様に職員が最終的な責任を持って行う必要がある。

### (2) 図書館運営の継続性

指定管理者制度では、指定期間が定められている受託者では事業内容の蓄積やサービスアップが図られるのか、経費削減による図書館の安定性確保（従事者の短期間雇用と低賃金）といった図書館運営の継続性が懸念される。

職員が図書館運営業務や地域情報レファレンスなど業務を行うことで、区が有する図書館サービスで培った経験等を喪失することなく、事業者への指導・評価体制の確保が可能となる。また、図書館サービスの実施にあたり、職員と指定管理者が情報共有と相互理解を図ることで、利用者サービスのレベルアップも可能となる。特に、障害者サービスやボランティア育成など民間事業者が経験や知識の少ない業務については、区の指導の下、利用者サービスが向上できるように現場での情報共有や相互理解が不可欠である。

さらに、図書館の安定性については、指定管理者選定にあたって、従事者の適切な労働環境が保てるように確認するなど、利用者サービスが低下することなく、安定的な図書館サービスが提供できるように検討していく。

### (3) 図書館の活性化

指定管理者の導入により展開が予想される新たなサービスについて、図書館の基本的なサービスに影響があるのではないかという指摘がある。しかし、区民アンケートなどによれば、図書館を利用したがことない、ほとんど利用したことがない区民の割合は半数を超えている。図書館は税金で運営され、誰でも無料で利用できることを踏まえれば、より多くの区民に活用される施設に転換する必要がある。

そこで、指定管理者の導入により、経費の増加を抑制しつつ民間の柔軟な発想で新たな事業展開を図ることで、図書館の活性化が期待できると考えている。

### (4) 運営経費の削減

指定管理者導入は、経費削減や職員定数削減が目的との指摘がある。しかし、今回の図書館の管理運営方法見直しにあたっては、効率的な図書館運営を目指すものであるが、単に経費削減だけが目的ではなく、本区が目指すべき図書館像の実現や利用者へのサービスアップに重点を置き、より効率的・効果的な図書館運営を主眼としたものである。

想定される具体的なサービスアップとして、各種講座の実施や予算に制約されない弾力的な運営、開館日数の拡大などが見込まれ、図書館サービスの一層の向上が図れると考えている。

### (5) 行政との意思疎通

指定管理者導入に伴い、図書館運営が民間事業者になることから行政の政策動向を把握しにくく、行政と図書館を運営する受託者との間で意思疎通が困難との指摘もある。しかし、職員が在籍する図書館機能を残すなど職員が図書館業務を把握することで、行政と指定管理者の意思疎通が図られ、また地域ニーズの把握も可能となり、政策動向を踏まえた図書館運営を行うことは可能であると考えている。

また、区側と指定管理者との定例的な会議（定例会）の実施に加え、館長レベル、実務者レベルなど様々なレベルでの随時打ち合わせを行い、区が進める図書館施策の方向性の確認や利用者ニーズの把握を共有することで意思疎通不足は解消され、図書館サービスに支障は生じないと認識している。そうしたことから、図書館全体のネットワークを組織として再構築していく必要がある。

### (6) 国が示す懸念

図書館への指定管理者制度導入については、国会においても議論がなされており、2008年5月23日の衆議院文部科学委員会の附帯決議では、図書館



の指定管理者導入について、「人材確保及びそのあり方について、指定管理者制度の導入による弊害についても十分配慮し、検討すること」とあり、指定管理による弊害に対しては、先の（１）～（５）の懸念を踏まえた検討を行うなど、十分に配慮して議論していく必要がある。

## 6. 想定する運営形態

課題解決の手段や見直しにあたっての視点の選書・蔵書の中立性や図書館運営の継続性などを踏まえると、今後、区として図書館施策を展開するには、図書館機能の強化が必要となっている。また、新たなニーズ等へ対応するため、職員が持っていないノウハウやスキルを民間事業者から積極的に活用することで区民サービスの向上が期待される。

そこで、本区における新たな図書館形態を見直しにあたって、現行の窓口業務委託をはじめ、以下の５つの運営形態を検討の対象として分析した。

### （１）窓口業務委託の継続（現行体制）

職員が地域館を含め全館に配置されることになり、中央館に職員の集中が出来ず中央館機能の確保は図れない。また、地域館機能の強化にもつながらないため、今回の見直しにあたっての課題解消とならない。

よって、今回の図書館管理運営の見直しにあたって、窓口業務委託による運営形態の継続は適当ではない。

### （２）窓口業務委託の拡大（全面委託）

図書館業務を全面委託とする場合、施設管理も含めた委託となるため、職員が図書館に不在となり、連絡調整等の負担に加え、施設の状況把握が困難となる。また緊急事態やトラブルなど一次的に受託事業者が対応するものの、区側の最終的な判断が必要となり、迅速な対応が取れず責任が不明確となる。こうしたことから、図書館機能の強化や課題解決にならず、窓口業務委託の拡大による運営形態は適当ではない。

### （３）全館を指定管理者

全館を指定管理者とする場合、いくつかの自治体で導入しているものの、各自治体によって導入方法は様々である。しかし、図書館に職員が不在となり、指定管理者への指導・評価や職員の培った経験等の継承が困難となる。また、中立性が求められる選書方法が課題となるほか、図書館事業の把握が出来なくなる可能性があり、図書館施策の企画立案能力低下などに不安がある。そうしたことから、区側に中央館機能を残さずに全図書館の指定管理者導入は、培っ

てきた経験等を継承できず、今回の図書館管理運営の見直しにあたっての運営形態に適當ではない。

(4) 中央館は窓口業務委託を継続し、地域館を指定管理者

中央館に職員を集約させた場合、職員が培ってきた経験の継承等により人材育成も可能となり、指定管理者の業務内容を確認し、指導・評価ができると考えられる。また、指定管理者との連携により、職員として新しい知識等の習得も期待できる。こうして中央館の強化とともに、民間ノウハウを活用した地域館の運営が可能と考えられる。

一方で、中立性が求められる選書方法（地域館）が課題となるほか、地域館との連携体制の整備や地域等との連携方法、指定管理者全館の把握に加え、地域ニーズの集約などに課題がある。

(5) 中央館は窓口業務を含め職員直営にし、地域館をすべて指定管理者

現在、すべての窓口業務を委託化しており、再度、職員が窓口業務を行うことは今までの見直しに逆行している。また職員の窓口業務従事にあたって、職員には窓口業務ノウハウなどの習得等が必要となり、迅速な窓口対応に支障が発生すると考えられる。

一方で、中立性が求められる選書方法（地域館）が課題となるほか、地域館との連携体制の整備や地域等との連携方法、指定管理者全館の把握に加え、地域ニーズの集約などに課題がある。

【想定する運営形態】

No.	運営形態	図書館機能との整合性	課題
1	窓口業務委託の継続 (現行体制)	×	<ul style="list-style-type: none"> <li>・中央館機能の確保できず</li> <li>・地域館機能の強化できず</li> <li>・利用者サービスの充実など現在の課題解消できず</li> </ul>
2	窓口業務委託の拡大 (全面委託)	×	<ul style="list-style-type: none"> <li>・施設管理の把握できず</li> <li>・責任が不明確</li> <li>・図書館機能強化できず</li> <li>・利用者サービスの充実など現在の課題解消できず</li> </ul>
3	全館を指定管理者	×	<ul style="list-style-type: none"> <li>・指定管理者への指導・評価に課題</li> <li>・職員が培った経験等を継承できず</li> <li>・選書方法に課題（蔵書構成）</li> <li>・図書館事業の把握や評価が困難</li> <li>・図書館施策の企画立案機能低下</li> <li>・ボランティア育成や障害者サービスの経験不足によるサービス低下</li> <li>・郷土資料等の適正管理の懸念</li> </ul>
4	中央館は窓口業務委託を継続し、地域館を指定管理者	○	<ul style="list-style-type: none"> <li>・選書方法（地域館）に課題</li> <li>・地域館との連携体制構築が必要</li> <li>・地域や学校との連携方法の調整</li> <li>・全館把握や確認に課題</li> </ul>
5	中央館は窓口業務を含め職員直営にし、地域館をすべて指定管理者	△	<ul style="list-style-type: none"> <li>・効果的な人員配置に課題（区職員が窓口業務に従事）</li> <li>・選書方法（地域館）に課題</li> <li>・地域館との連携体制構築が必要</li> <li>・地域や学校との連携方法の調整</li> <li>・全館把握や確認に課題</li> </ul>

利用者数の増加や多様化するニーズへの対応など、本区図書館を取り巻く環境の変化を踏まえると、従来通りの図書館サービスや運営体制では、利用者の要望に十分に答えられない。そこで、図書館機能を強化して利用者が求める新たなニーズや環境変化に応えるサービスを展開するには、区が持っていないノウハウが必要となっており、民間事業者の活用が求められている。

一方で、職員が区の施策との総合調整や図書館全体の施策推進を図るためには、各運営形態で課題はあるものの、中央館機能を有する体制を踏まえると、No.4の「中央館は窓口業務委託を継続し、地域館を指定管理者」が本区の図書館体制に適している。

## 7. 区と指定管理者の役割分担

### (1) 業務の役割分担

区立図書館では、図書館運営で培ってきた経験に加え、人事異動により他部署での知識や経験なども活かして、地域事情を踏まえながら図書館施策全体を推進する機能と司書資格の専門性などを有効に活用して利用者サービスを向上させる機能が必要となってくる。

そこで、指定管理者導入を検討するにあたり、効率的な図書館運営とともに図書館サービスの向上を図るためには、区と指定管理者の役割分担を明確にする必要がある。それぞれの業務は以下の通り、整理することが出来る。

#### 【主な業務分担】

区の業務（中央館）	指定管理者の業務（地域館）
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 図書館施策の方針決定や総合調整</li> <li>・ 施設の改修及び改築等の基幹的業務</li> <li>・ システム運用や管理IT化の推進</li> <li>・ 選書及び除籍</li> <li>・ 郷土資料等の収集や保存、管理、活用（地域レファレンス含む）</li> <li>・ 庁内レファレンス</li> <li>・ 地域資源との連携（全体調整）</li> <li>・ こども読書活動推進計画の進捗管理</li> <li>・ ボランティアの育成及び管理調整</li> <li>・ その他区の判断を要するもの</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 館長業務</li> <li>・ 窓口業務 （接遇、レファレンスなど）</li> <li>・ 蔵書管理業務 （資料収集、蔵書管理など）</li> <li>・ 施設運營業務 （地域資源の活用と連携）</li> <li>・ 読書推進業務等 （小中学校などへの支援や連携）</li> <li>・ その他各図書館業務全般</li> </ul>

【区の業務として行う必要性】

No.	区の業務項目	必要性
1	図書館施策の方針決定や総合調整	長期計画など区の施策全体との調整や図書館の施策推進などのため
2	施設の改修及び改築等の施設管理業務	長期的な施設修繕など施設の適正な管理のため
3	システム運用や管理、IT化の推進（自動貸出返却機、予約棚など）	図書館システムの運営及び維持管理は、区立図書館全館での統一的な運用・管理が不可欠なため
4	選書及び除籍	図書館で購入する資料の偏りを防ぎ、かつ利用者ニーズを把握して透明性の高い選書ができる環境が必要であり、選書基準に照らし継続的な資料の収集に努める必要があるため
5	郷土資料等の収集や保存、管理、活用	本区の有する郷土資料等は区民共通の財産であり、資料の収集や保存、管理を徹底し、貴重な資料の散逸を防止するため また、郷土資料等の活用も検討するため
6	庁内レファレンス	関係部署に図書館のもつ資料やデータを提供し、施策立案の側面支援を行うため (従来からのレファレンスも継続して実施)
7	地域資源との連携	区内には大学など様々な地域資源を有するが、図書館とそうした地域資源との連携によるサービスが区立図書館として一定の水準を確保するために全体調整が必要であるため
8	こども読書活動推進計画の進捗管理	区として、こども読書活動推進計画を進捗管理する必要があるため
9	ボランティアの育成及び管理調整	おはなし会の読み聞かせや音訳サービス、対面朗読などボランティアの活用無くして図書館施策の推進は困難であることから、区がボランティアの養成講座開催など人材育成を進める必要があるため
10	その他	宅配サービスは障害の程度等からサービスが必要か否かの確認が必要となり、最終的な判断が必要であるため

## (2) 中央館機能の必要性

業務の役割分担から区の業務（中央館）を整理したが、職員が図書館業務に携わる中央館機能の必要性を検討するにあたり、以下の懸念が考えられる。

### 【中央館機能の必要性】

No.	必要性	中央館機能が無い場合の懸念
1	受託業者への指導や評価機能を確保	・日常的な図書館業務の未把握による図書館現場への理解が低下 ・公正で適切な受託者への評価が困難
2	安定的・継続的な図書館サービス水準の維持	・職員の経験や知識を継承できず、図書館サービスの適正水準（妥当性）の判断が困難 ・採算性の問題からボランティア育成や障害者サービス等の取り組みが希薄になる可能性
3	図書館施策の企画立案機能の保持	・業務内容を指定管理者に確認しなければならず、行政としての企画立案機能が低下 ・利用者からのニーズや要望の把握が希薄
4	蔵書構成まで考慮した選書・除籍	・人気図書を重視した収集や除籍の危険 ・公正、中立的な選書からパターン化した選書や偏向した選書の危険
5	郷土資料や貴重資料の適切な管理	・区の財産である郷土資料や貴重資料の軽視による破棄や保存環境の劣化 ・レファレンス機能の低下

こうした点から、本区図書館に指定管理者を導入した場合でも、図書館全館で指定管理者を導入するのではなく、区側が図書館施策を推進し、各館が実施する事業展開を把握しつつ、指定管理者の業務内容を確認し、指導・評価できる中央館機能を有した図書館が必要である。また、他区においても指定管理者導入にあたり、中央館機能を残しているケースが多い。

## (3) 中央館機能の役割分担

区と指定管理者の役割分担にもあった通り、効率的・効果的な図書館運営には、指定管理者を導入した場合でも、区側が図書館運営に直接関わり、指定管理者の業務内容を確認し、指導・評価できる中央館機能が必要である。

そこで、施設規模など総合的に判断して江東図書館を改めて中央館と位置づけ、指定管理者を導入せず、通常図書館機能とともに、区立図書館施策の方針決定や総合調整など地域館とは異なった中央館機能の役割を担う。その結果、区立図書館で培ってきた経験や知識等を喪失することなく図書館サービスの

実務を把握し、地域館への指導・評価機能を果たすことで、区全体の図書館サービスの維持・向上につながる。

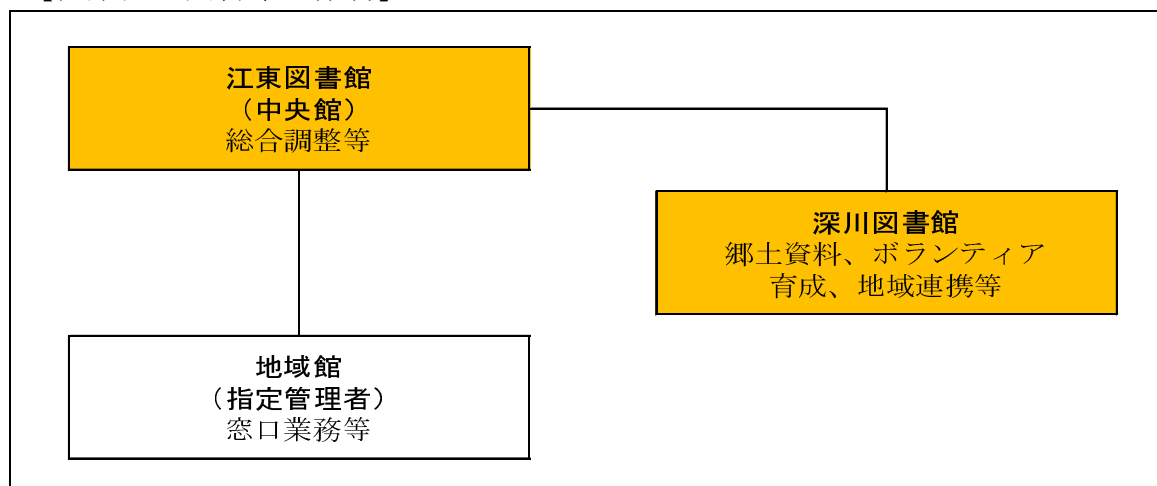
また、深川図書館は、都内有数の歴史から郷土資料や貴重資料を数多く所蔵していること、江東図書館が都から移管されるまでは中央館であったこと、さらに、古くからボランティア育成支援の中心的機能を担うなど他の図書館とは異なる役割を担ってきた。そうした役割や歴史的経緯等を踏まえると、中央館機能を担う深川図書館への指定管理者導入は、江東図書館と同様に馴染まない。そこで深川図書館の職員は、郷土資料等の適切な収集や保存、管理、活用やボランティア育成支援、地域連携などに重点化して従事し、他の業務は窓口業務委託の拡大を検討する。

なお、中央館である江東図書館では、図書館施策の総合調整や中核的な役割を担うことから、機能強化が必要となっている。しかしながら、同時に効率的な図書館運営に向けた見直しが必要であることから、江東図書館でも、中央館機能の役割を担いつつ、効率的な運営手法を検討していく。

#### 【中央館機能の役割分担】

江東図書館	深川図書館
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 図書館施策の方針決定や総合調整</li> <li>・ 施設の改修及び改築等の基幹的業務</li> <li>・ システム運用や管理、IT化の推進</li> <li>・ 選書及び除籍</li> <li>・ 庁内レファレンス</li> <li>・ 地域資源との連携（全体調整）</li> <li>・ こども読書活動推進計画の進捗管理</li> <li>・ その他、区の判断を要するもの</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 郷土資料や貴重資料等の収集や保存、管理（地域レファレンス含む）</li> <li>・ 郷土資料や貴重資料等の有効活用策の検討</li> <li>・ ボランティアの育成及び管理調整</li> <li>・ 地域との連携</li> <li>・ その他、江東図書館を補佐</li> </ul>

#### 【江東区立図書館の体制】



## V. 指定管理者導入の効果

### 1. 図書館サービスの充実内容

指定管理者制度を導入した他の自治体の例を参考にすると、今回、本区において指定管理者を導入することで見込める具体的なサービスアップとしては、以下の内容を想定している。

#### (1) こども関係

##### ① こどもの読書活動推進のための事業を展開

こどもにとって図書館を魅力ある場所とするため、児童サービスに対する専門性を高めながらこどもの読書活動を推進していく。

また図書館事業として、出張おはなし会を充実させるほか、学校訪問の対象や回数の増加、図書館見学や職場体験の受入機会の増加など、今まで以上に積極的に取り組み、学校教育とは異なったアプローチにより、「楽しい読書」を提供することで、こども読書活動推進計画の着実な実現につなげていく。

##### ② 学校との連携による調べ学習を支援・推進

学校への団体貸出などを通じて、こども達に図書館が所蔵する多くの資料や情報を知ってもらい、図書館を積極的に使いこなす「調べ学習」の推進が期待される。こども達の調べる力を身に付けることを支援することで、こども達が自分で興味を持ったことを調べ、学ぶきっかけづくりにつなげていくことが可能となる。

##### ③ 総合的な学力向上の支援

2015年にOECDにより実施された国際学習到達度調査(PISA)において、日本は読解力の成績が低下した。この背景としては、こどもの読書離れやインターネットの発達により本を使用した総合的な調べ学習の機会が低下したことが指摘されている。そうしたことから、図書館が読書の楽しさを伝えるなど支援することで、こどもの読解力向上に寄与することが可能となる。

##### ④ 中高生の利用促進

中高生に対する図書館からのアプローチが十分でないことから、図書館利用が少ない状況となっている。そこで、指定管理者導入により学校との交流を活性化させ、また館内のスペース活用や中高生向けイベントを充実することで、本を身近に感じて楽しい読書につなげて利用促進を図ることが可能となる。



## (2) 高齢者・多文化サービス関係

### ①高齢者サービス

余暇時間の有効活用のため、生涯学習としての各種講座の開催や朗読会の実施など館内でのサービス充実に加え、高齢者施設等での出張おはなし会の実施など積極的に館外の事業展開を行うことが可能となる。

### ②多文化サービス

外国人向けの図書充実に加え、外国の文化に触れる読書環境の整備として企画展示や自主事業の開催等により外国人のみならず、一般の利用者も多様な文化に触れる機会を創出する。また小学生の英語教育必修化などを踏まえ、こども達が外国語や文化に気軽に接する場所としての事業展開が可能となる。

## (3) 地域との連携強化

指定管理者導入により、民間のノウハウと発想により積極的に地域との関わりを強めることで地域が図書館に求めるものと図書館の提供するサービスをマッチングさせ、図書館の価値を高めていくことが可能となる。具体的には、地域資源である小中学校をはじめ、子育て支援施設、高齢者施設、大学や病院など各種施設との連携強化を推進していく。(地域人材の活用や地域産業の活性化など)

また、これまで図書館を利用しなかった区民に対するアプローチを民間の発想で展開することにより、図書館未利用者層への利用促進を図ることも可能である。そうした取り組みにより、地域に根差した図書館につなげていく。

## (4) 館内サービスの充実

### ①他自治体でのノウハウやボランティア等との連携に基づく自主事業

指定管理者が他自治体で運営する図書館での経験や実績を参考に、ボランティアや関係機関との更なる連携を図ることが可能となる。おはなし会や生涯学習講座の開催などを推進することで図書館の機能を充実させ、生涯学習の施設として、従来からの図書館事業に加え自主事業の充実が可能となる。

### ②レファレンスサービスの強化

指定管理者導入に伴い、司書資格者を重点的にレファレンスサービスへ配置することが可能となる。その結果、資料提供と並んで重要なレファレンスサービスを十分提供できるようになり、利用者の読書相談や課題解決の場として、図書館を活用してもらえらる環境整備が可能となる。

また、職員は行政(庁内)や地域情報等のレファレンスに重点化することで、

来館者だけでなく、区民全体が享受できるサービスを提供することが可能となる。

### ③課題解決型サービス（企画ブース）の設置

利用者の関心が高い情報提供コーナーの設置や図書館に設置のパソコンで利用できるデータベースの活用、関係機関との連携などにより付加価値ある情報提供が可能となり、利用者が抱える課題解決に向けたサービス提供が可能となる。

#### 【情報提供コーナーの事例】

設置コーナー（案）	内 容
医療健康情報コーナー	生活習慣病など利用者の関心が高い医療や健康に関する情報を提供
ビジネス情報コーナー	中小企業や創業支援など地域産業の活性化に関する情報を提供
観光情報コーナー	地域資源との連携や図書館所蔵の浮世絵など地域情報を提供

### （5）開館日数・開館時間の拡充

指定管理者導入により、職員の負担なく開館日の増加や開館時間延長の実施が可能となり、今まで利用できなかった方の利用が促進されることで、図書館利用者の増加が可能となる。

### （6）情報発信

世論調査からも図書館未利用者が多いことから、利用者や地域が抱える課題の解決に図書館を利用することが有効であることを積極的に発信し、合わせて地域情報の集約を図る。

また、学校や子育て支援施設との連携を深め、出張おはなし会などにおける図書館情報の発信強化により、子ども達が将来の図書館利用者となるよう積極的なPRに取り組む。

こうした取り組みによって、従来からの図書館サービスを底上げするとともに、新たなニーズへの対応や図書館未利用者へのアプローチが可能となり、図書館がより有効に活用されるとともに、利用満足度の向上できると考えている。

## 2. 月曜開館について

現在、本区では毎週月曜日を一律に休館日としているが、各種の要望や利用者アンケートの結果、開館時間の拡充を求める声も多く、利用者数の増加やライフスタイルの変化などを踏まえ、月曜開館が求められている。

しかしながら、一部の館で閉館日を他の曜日に振り替えることで開館日を変更した月曜開館実施の方法では、システムや配本車等の運用や費用対効果など課題が多い。

そうしたことから、地域館については、指定管理者導入と合わせて月曜開館を検討するが、同時に中央館でも利便性の向上や地域館の把握などを踏まえ、地域館の指定管理者導入に合わせて月曜開館の検討が必要となってくる。なお、月曜開館の効果については、利便性向上や地域連携の強化、順番待ち図書のリターン率の向上などがあげられる。

### 【月曜開館の効果】

主な効果
<ul style="list-style-type: none"><li>・利用者ニーズを踏まえた利便性向上</li><li>・学校や病院等他施設との連携機会の増加</li><li>・順番待ち予約図書の回転率向上による図書提供が可能</li><li>・新規利用者の開拓</li><li>・生涯学習施設として図書館利用機会の増加</li></ul>

他自治体の動向をみると、平成28年4月現在、23区内において月曜開館を実施していない区は、本区を含め3区のみとなっている。また、中央館の閉館は半数の区で月1日となっており、利用者の図書館ニーズを反映して月曜開館のみならず、閉館日の削減が大きな流れとなっている。

### 【23区における月曜閉館の状況】

区分	中央館	地域館	備考
毎週月曜閉館	3区	6区	(中央館) 月曜閉館3区のうち、1区は28年10月より利用者多い館で月曜開館
月1日閉館	12区	5区	(中央館) 月1日の閉館が半数以上(12区)を占め、月2日の閉館は6区

\*中央館では、18区が月1日又は月2日の閉館

また、中央館や利用者数の多い館など中心的な役割をもつ図書館については、中央館に指定管理者を導入していない区であっても、月曜開館を実施している

状況であり、指定管理者導入とは別に、月曜開館の必要性からも中央館の月曜開館は必要であると考えている。

しかしながら、月曜開館のニーズは他自治体の状況等から一定数あると考えているものの、運営上の課題や需要予測は困難であることから、他の館に先駆けて、中央館である江東図書館で月曜開館の検証が必要となってくる。

そこで、江東図書館において平成29年10月から月2回の月曜開館を試行実施し、今後の他館の月曜開館に向けた検証を行う。

なお、検証の結果、月曜すべてを開館するのか月2回の月曜開館とするかの整理も必要となっている。

## V. その他

### 1. 指定管理者導入にあたって

#### (1) 指定管理者導入の方法

指定管理者導入の方法には、具体的に以下の方法が考えられる。

現在の窓口業務委託は、競争性によるサービスアップを図るため深川北部、深川南部、城東の3ブロックに分割して委託しているが、深川地区を分割した結果、受託館が減ったことでスケールメリットが少なくなっている。また、指定管理では図書館運営に独自性を発揮できることから、受託事業者によってサービス内容に格差が生じないような対策も必要となっている。

そうした面も含め、各導入方法に課題はあるものの、スピード感をもった導入方法を検討していく必要がある。

#### 【地域館の指定管理者導入方法】

導入方法	備考
1館のみ先行導入	・ 試行的な導入 ・ 2館目の導入時期未定（導入完了時期が未定）
1館ごとに順次導入	・ 導入まで長期間が必要（導入完了に最短8年） ・ 地域内の連携等に課題（区と事業者が混在）
一定数の単位で順次導入	・ 最短2か年導入完了も、導入時期でサービスに差異 ・ スケールメリットが期待
一定数の単位で全区一括導入	・ 1年導入完了も、指定管理館の指導等に大きな負担 ・ スケールメリットが期待

以上の分析から、導入期間が長期化すると指定管理館と現行の委託拡大館ではサービス格差が生じる可能性があり、また、コスト面や人的配置の面からもスケールメリットが期待でき円滑な導入を考慮すると、一定数の単位で順次導入する方法が妥当と考えている。

#### (2) 指定管理者導入の単位

なお、指定管理者導入にあたっての単位は、地域館を地域での区分による地区単位（深川・城東）と地域に関係なく任意に区分したグループ単位の2つが考えられる。

【地区単位とグループ単位】

単位	深川地域	城東地域
地区	(深川地域全館) A館 A館 A館 A館 A館	(城東地域全館) B館 B館 B館 B館 B館
グループ	(A・Bが混在) Aグループ館 Bグループ館 Aグループ館 Bグループ館 Aグループ館	(A・Bが混在) Aグループ館 Bグループ館 Aグループ館 Bグループ館 Bグループ館

また、地区単位、グループ単位それぞれのメリットとデメリットの主なポイントは以下の点があげられる。

【地区単位とグループ単位のメリット・デメリット】

区分	メリット	デメリット
地区単位 (深川・城東)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地区単位でニーズ把握可能</li> <li>・スケールメリットが期待(人的配置、金額)</li> <li>・地区内が同一の受託者であるため連携強化が期待</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・隣接館との競争性なし</li> <li>・地区単位でサービスに差異</li> <li>・全区的サービスに格差懸念</li> </ul>
グループ単位 (地区内でも受託者が混在)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・利用者が近隣の図書館を選択可能(隣接館と競争性あり)</li> <li>・利用者サービス向上に期待</li> <li>・地区単位でのサービス格差なし</li> <li>・スケールメリットが期待(人的配置、区内把握)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・近隣地域のニーズの共有化懸念</li> <li>・地域内が同一受託者でないため連携強化が懸念</li> </ul>

以上の分析から、深川・城東の地区単位での分割では隣接館との競争性に乏しく、全区的なサービスに格差が生じる懸念もある。一方でグループ単位での導入では、連携やニーズの共有化に懸念はあるものの、連絡体制等の整備によりデメリットは解消され、利用者から常に比較されることで指定管理者同士の切磋琢磨により、利用者へのサービスアップが期待できる。

2. 指定管理者導入のスケジュール

指定管理者導入のスケジュールとしては、仮に長期計画(後期)内で指定管理者導入を完了させることを考慮すると、最短で平成30年度からの指定管理者

導入が考えられる。

しかしながら、円滑な指定管理者導入には、ボランティアなど関係者との調整や条例改正・指定管理者選定に向けた準備など、これから整理すべき課題も多く、調整が必要となってくる。

そこで、指定管理者導入にあたっては、平成31・32年度の2か年での導入スケジュールを予定している。

【地域館の指定管理者導入スケジュール】

区分	29年度	30年度	31年度	32年度
Aグループ	指定管理者 導入準備	業者選定など 準備	地域館で導入 【指定管理】	【指定管理】 2年目
Bグループ	指定管理者 導入準備	指定管理者 導入準備	業者選定など 準備	地域館で導入 【指定管理】

## 江東区立図書館あり方検討委員会設置要領

平成28年9月1日

28江教図第448号

(設置)

第1条 江東区立図書館（以下「図書館」という。）の今後のあり方について検討するため、江東区立図書館あり方検討委員会（以下「委員会」という。）を設置する。

(所掌事項)

第2条 委員会は、次の事項を所掌する。

- (1) 図書館サービスの向上に関すること。
- (2) 図書館の今後の方向性に関すること。
- (3) 前2号に掲げるもののほか、図書館のあり方に関する事項

(組織)

第3条 委員会は、委員長、副委員長及び委員をもって構成する。

- 2 委員長は、教育委員会事務局次長をもって充てる。
- 3 副委員長は、教育委員会事務局庶務課長をもって充てる。
- 4 委員は、別表に掲げる者のうちから、委員長が委嘱又は任命する者をもって充てる。

(任期)

第4条 委員の任期は、委嘱又は任命の日から平成29年3月31日までとする。

(運営)

第5条 委員長は、必要に応じて委員会を招集し、会務を総理する。

- 2 副委員長は、委員長を補佐し、委員長に事故があるときは、その職務を代理する。
- 3 委員長は、必要があると認めるときは、委員以外の者の出席を求め、又は他の方法で意見を聴くことができる。

(作業部会)

第6条 委員会に提案する事案について、あらかじめ調査及び検討するため、委員会に作業部会を置く。



- 2 作業部会長は、江東図書館長をもって充てる。
- 3 作業部会の構成員は、作業部会長が別に指名する職員をもって充てる。
- 4 作業部会長は、必要に応じて作業部会を招集し、会務を総理する。

(庶務)

第7条 委員会の庶務は、江東図書館において処理する。

(委任)

第8条 この要領に定めるもののほか、委員会の運営に関し必要な事項は、委員長が別に定める。

別表（第3条関係）

学務課長、指導室長、学校支援課長、放課後支援課長、江東図書館長、区立中学校教育研究会学校図書館部長、区立小学校教育研究会学校図書館部長、学識経験者

江東区立図書館あり方検討委員会名簿

		氏 名	役 職 名
1	委員長	石川 直昭	教育委員会事務局次長
2	副委員長	杉田 幸子	教育委員会事務局庶務課長
3	委員	梅村 英明	教育委員会事務局学務課長
4	委員	本多 健一朗	教育委員会事務局指導室長
5	委員	小坂 和弘	教育委員会事務局学校支援課長
6	委員	遠藤 幸男	教育委員会事務局放課後支援課長
7	委員	保谷 俊幸	教育委員会事務局江東図書館長
8	委員	栗生 忠義	区立中学校教育研究会学校図書館部長 (深川第八中学校長)
9	委員	原 弘義	区立小学校教育研究会学校図書館部長 (北砂小学校長)
10	委員	小泉 公乃	学識経験者 (筑波大学図書館情報メディア系助教)

