

日本公立圖書民營化的弔詭與啓示： 如何兼顧公共價值與經濟效益？

林淑馨*

《摘要》

雖然公共服務或建設民營化早已不是新鮮的話題，但因公立圖書館被賦予蒐集、整理資訊與圖書等知識保存和文化發展等功能，因此相較於其他公共設施，各界對公立圖書館是否民營化依然抱持較謹慎保守的態度。儘管如此，日本地方政府受限於財力、人力與專業，卻表現高度的積極性，試圖藉由導入指定管理者制度，將圖書館交由民間經營，以達到提高服務品質與效率，同時活化地方經濟的雙重目標，卻發生過度期待達成經濟、財務目標，以至於有違圖書館本質的弔詭情形。

本文藉由次級資料的蒐集與分析，來瞭解日本公立圖書館民營化的現況與問題。研究發現，在考量公立圖書館民營化的合適性時，需先釐清圖書館的功能，究竟是教育與文化發展、知識傳遞的據點，或是振興地方經濟、觀光的景點。此外，日本公立圖書館民營化後雖然透過延長服務時間、改變裝潢設計與使用規則、強化使用者便利性等創新手法與擴大經營規模來增加使用人數，卻也發生（1）選書；（2）專業性確保與雇用安定；（3）不完全競爭等問題，有待日後解決。文末作者提出三點建議，首先，透過居民參與，重新檢討公立圖書館的使命與定位，確立營運目標。其次，公立圖書館民營化除了節省地方政府財政支出外，還應注意過

投稿日期：110年12月20日；接受刊登日期：112年9月25日。

* 林淑馨為國立臺北大學公共行政暨政策學系特聘教授，email: susin@mail.ntpu.edu.tw。

程中手段會破壞目的的問題。最後，民營化前須先釐清核心業務的範圍並評估形成競爭市場的可能。

[關鍵詞]：公立圖書館、民營化、委外、新公共管理、指定管理者制度

壹、前言

自從 1970 年代末期英國首相柴契爾夫人 (Margaret Thatcher) 提出民營化政策以來，包含自來水、瓦斯、石油、電信、鐵路等國營事業陸續在各國移轉民營，甚至在邁入二十一世紀以後，連原本屬於行政機構經營的郵政事業也加入民營行列。換言之，民營化的對象已從原本企業性強的公共事業移轉到公共性強的事業體。然而，這三、四十年來，各國政府的財政並未隨民營化政策的推動而有所好轉，反倒是隨著高齡化、少子化問題日益加劇更顯沉重，故不得不尋求其他解決方案。公私協力、委託外包（以下簡稱委外）由於不像民營化政策會衝擊到組織存廢與成員的工作權問題，同時將長期以來由政府部門獨占的公共服務或公共事業轉交民間部門，無形中還拓展民間業者的服務範圍，增加參與機會，引發的爭議較少，因而經常被政府視為是解決經費、人力不足、公共服務品質不佳或無效率問題的重要手段。

以日本為例，該國為解決長期以來國營事業虧損嚴重和效率不彰的問題，自 1980 年代推動電信、菸酒、鐵路三公社民營化獲得正面評價後，進而於 2003 年開始著手推動郵政民營化，並於 2017 年完成郵政民營的目標。除了實施民營化政策，該國於 1990 年以後推動行財政改革，在「由公到私」的呼聲下，提出如業務委外、PFI (Private Finance Initiative, 民間資金主導公共建設)、獨立行政法人化等各種營運管理改革模式，¹ 並於 2000 年透過地方分權改革，改變傳統以中央集

¹ 在日本，公立圖書館改革以導入指定管理者制度居多，採 PFI 者僅有桑名市立圖書館和稻城市立圖書館兩家，至於獨立行政法人化至今未見討論也沒有案例。作者推測應該與圖書館性質有關，一旦行政法人化後，政府補助勢必日益減少，而需靠館方自籌經費。但圖書館並不像博物館或美術館可以藉由辦展覽、活動來販售門票，或是透過租借場地來收費，甚至爭取企業贊助等方式來籌措經費，因此未將獨立行政法人化列入公立圖書館改革選項之中。

權方式來決定地方事務的做法，試圖由地方居民自行決定地區事務並承擔責任，而「指定管理者制度」（類似我國的公辦民營）乃是在此背景下而衍生出的產物。根據總務省的說法，當初指定管理者制度創設的目的是為了有效因應多樣居民的需求，在公共設備管理上活用民間能力，以達到改善居民服務和縮減經費之目的（內藤達也，2006，頁 134-135）。換言之，日本政府體認到單靠政府部門是無法解決地方居民多元、複雜的需求，有效運用民間能力乃是時勢所趨的必然選擇。

在此思維下，PFI 和指定管理者制度陸續被各級地方政府採用，也廣泛運用到各種領域。根據內閣府的資料顯示，PFI 被使用於道路、鐵路、機場、公園、下水道、政府辦公室與宿舍，以及公營住宅、教育文化設施、廢棄物處理設施、醫療設施、停車場等公益性設施等領域；² 而指定管理者制度則被使用於娛樂設施（體育場、競技場）、基礎設施（停車場、下水道、公園等）、文教設施（圖書館、博物館、美術館等）、社會福利設施等。兩者最大差異在於，PFI 多用於老舊設施的重建，所需金額較高，契約時程較長，而指定管理者制度則通常是委託經營，契約時程較短，其中不乏同一種設施採兩種不同經營模式者，如公立圖書館、博物館等。只不過，多數採用指定管理者制度者，都是擁有基礎公共設施，但受限於公部門設施經營的種種規範與人員薪資結構，服務供給缺乏彈性與效率，經營成本較高，因此期望藉由移轉民營，來提高設施經營的效率，並減輕地方政府的財政負擔。至於選用 PFI 者，通常是由於基礎設施設備老舊，但地方政府財政困窘，故急需藉由民間資金與專業管理技術來重新整建公共設施並活化經營管理，以減輕地方政府沉重的財政負擔並提升營運績效。

根據 2018 年總務省所做的調查顯示，全日本共有 76,268 所公立設施實施指定管理者制度，其中，基礎設施占 34.4%，文教設施占 20.2%，³ 而在所有文教設施中，文化會館 51.8%，博物館 27.8%，圖書館的比例相對較低，僅有 19.4%。⁴ 另一方面，若檢閱文獻發現，日本自 2003 年實施指定管理者制度開始，有關公立圖書

² 內閣府（未註明）。PFI の対象施設，2022 年 9 月 12 日，取自：https://www8.cao.go.jp/pfi/pfi_jouhou/aboutpfi/pfi_taishou.html

³ 總務省（2019）。公の施設の指定者管理制度の導入状況等に関する調査結果の公表。2021 年 8 月 28 日，取自：https://www.soumu.go.jp/main_content/000619516.pdf

⁴ 請參閱永利和則（2021，頁 3）。多數文獻皆指出，在指定管理者制度推行之初，相較於其他社會教育設施的導入率是 20% 以上，圖書館的導入率約 10%，在社會教育設施中算是最底的（桑原芳哉，2015，頁 21；柳与志夫，2012，頁 83；出相貴裕，2017，頁 65）。

館是否導入該制度的討論至今未曾停歇，這點似乎與一般對公私協力或委外阻力較少的認知有些差異，而且整體來看，反對意見多於贊成意見，顯示相較於其他設施，各界對圖書館導入指定管理者制度依然抱持較謹慎保守的態度。但弔詭的是，儘管各界對於圖書館導入指定管理者制度的反對聲浪不斷，然實施案件卻從沒停歇，維持一定的增加數量。統計顯示，2005 年圖書館導入指定管理者制度的比例僅占整體的 1.8%（柳与志夫，2012，頁 83），但到了 2018 年竟成長 10 倍。究竟是何種原因促使日本地方政府必須將圖書館交由民間來經營？所欲達成的政策目標為何？而圖書館在實際導入指定管理者制度之後，又面臨那些問題？這些都是本文所欲探究的問題。

檢閱相關文獻發現，國外有關圖書館民營化的討論，主要仍是以外包為主（Ball & Earl, 2002; Ward, 2007; Streitfeld, 2010; Helgren, 2010; Romero, 2011; Gupta & Sharma, 2012; Muralidhar & Koteswara, 2013; Kim et al. 2020）。Ball 與 Earl（2002）的研究就提到英國公立圖書館將編目和分類、通訊等外包給廠商，以降低成本並提升技術。雖然外包是可行的，但幾乎沒有證據顯示外包可以替代公共部門的市場。Gupta 與 Sharma（2012）、Muralidhar 與 Koteswara（2013）則提到印度有九成五的公立圖書館使用選擇性外包，也就是將專業自動化（建立資料庫、網絡、軟硬體維護）和非專業活動和服務（如清潔、裝訂等）予以外包，目的是使圖書館能專注於核心業務。研究中提到，公私協力可以推廣到公共圖書館，政府應主動朝此方向發展。在韓國，Kim 等人（2020）的研究指出，由於教育廳認為圖書館的運作需要圖書館員的監督，因此直接由隸屬教育廳且具有公務員身分的圖書館員管理。另一方面，與圖書館公共服務性質較無關的服務，例如公共設施和營運管理以及文書工作外包給文化中心、法人團體或私人公司等私人機構。而美國因為是聯邦制，圖書館體制較為混亂，由董事會管理。大部分的市圖書館屬於市政府，圖書館董事會成員大多經市議會同意，由市長任命（潘政儀、潘莉娟，2018，頁 6），公立圖書館民營化並不普遍（Suzuki & Koizumi, 2021, p. 499）。美國圖書協會強調，公立圖書館的政策制定和管理監督應該保持在公共領域內（American Library Association, 2011）。其改革方式是由私部門負責人員聘用、買書、營運服務，市議會的成員則會參與圖書館的顧問委員會控制預算、服務時間、服務政策，並且會有管理者監督企業是否按照契約、績效狀況等，建築物、圖書館內部擺設、設備都還是屬於公部門（Ward, 2007, p. 635）。公立圖書館應維持由公部門經營，避免追求營利成為主要目標，導致更少藏書量與近用權（Streitfeld, 2010; Helgren, 2010）。

美國在某些州（例如俄勒岡州傑克遜縣）已經設立了「圖書館區」（Library Districts）。這一制度的特點在於每個圖書館區都有自己的預算，通常是透過地方稅收或其他資金來源來維護運作（Suzuki & Koizumi, 2021, p. 500）。雖然美國日本的指定管理者制度有一些相似之處，亦即兩種制度都涉及提供圖書館服務的管理和運營，並有特定的機構或組織負責。然而，其差異在於：前者通常由選舉產生的圖書館董事會或委員會負責管理和監督，而後者更強調私營部門或非政府機構的參與。

在台灣，公共服務民營化（委外）早已不是新鮮的話題，從垃圾清運、違規拖吊到社會福利領域，到處可見民營化（委外）的案例，連公立圖書館也不例外。我國圖書館之設立及營運由中央主管機構教育部定之，各縣市公立圖書館以行政機關形式營運，由政府編列一定預算補助。近年來受到政府財政困境和政府組織再造的影響，多數圖書館都將館舍清潔與安全維護等非核心業務外包給民間企業，部分圖書館甚至將數位館藏、編目、裝訂業務委外（廖秀滿，2000，頁 192；于第，2005，頁 31），目的是希望降低成本、精簡人力和節省時間，以提升工作效率和讀者服務的品質。但截至目前為止，我國圖書館都僅止於部分業務委外，類似日本指定管理者制度將館舍都交由民間經營者，除了特殊性質的兒童玩具圖書館外，⁵公辦民營的個案尚未出現，相關議題也甚少被討論。搜尋文獻發現，目前國內圖書館委外的期刊論文約有十多篇，外加一篇委託報告，且研究多集中在 2007 年以前，內容以部分委外和商業化可能性探討為主，之後就幾乎沒有相關討論，可見圖書館民營化仍屬新興的研究議題。由於這些研究的作者多是圖書館館員或研究生，內容偏重實務導向，理論基礎較為單薄，多流於現況的描述性介紹，欠缺從公共行政的角度來探究經營主體改變後可能產生的影響與衝擊，尤其是公立圖書館的定位，以及圖書館民營後公共價值目的與經濟性手段衝突等問題的探討。再加上 2020 年桃園市立圖書館曾委託民間顧問公司進行「圖書館委外可行性評估」，顯示圖書館民營化的議題在實務界已經開始受到重視。

有鑑於國內外對此議題討論的不足，多僅侷限於外包，也就是部分委外或選擇性委外，類似日本將整體設施的經營權完全交給民間的改革方式與案例，則是相當缺乏且罕見。在各國政府財政與人力困境始終無法有效解決的前提下，未來圖書館

⁵ 國立臺灣科學教育館曾於民國 92 年 6 月與民間機構大同世界科技股份有限公司簽訂合約，將館舍、展覽、公共服務業務委託經營及維護（鄭靜欣等人，2007，頁 4），但在契約期滿後，就由教育部收回經營管理。

經營模式改革的可能性相當大。根據文獻，大多數國家的圖書館仍然由政府直接經營或由地方政府管理。即使是美國，圖書館區的財政依賴主要來自地方稅收，這可能使圖書館的長期穩定性受到經濟波動的衝擊。相對地，日本的指定管理者制度在圖書館管理領域具有獨特之處。它強調了民間機構的參與、合作和創新，以及運作效率的提升和成本控制，並設立了相應的評估和監管機制。因此，日本的經驗有其獨特性，不但可以作為其他國家的參考或借鏡，同時也能彌補我國民營化研究在此議題的空缺。在本文中，作者試圖以日本公立圖書館導入指定管理者制度為例，探討隨著時代和民眾需求的改變，公立圖書館該是否該重新定位？類似此種具有高度公共價值與使命的公立文化設施在民營化過程中，能否藉由經濟性手段來達到減輕政府財政負擔和確保居民使用權益等公共性目的？又可能會產生哪些問題？惟需說明是，雖然日本圖書館的指定管理者制度已經實施一段時間，但相關個案研究或實證資料並不充分，在討論時僅能以資料較為豐富的個案為例來進行說明。加上本文主要是以公立圖書館作為討論對象，為了避免論述過於抽象空洞，無事實根據，故內文中多以武雄市立圖書館為例（因為該圖書館民營後爭議最多，相關討論與報導也較多，能為本文的研究問題提供高度密集且豐富的資訊），⁶ 至於其他已經民營化的圖書館，如天童市立圖書館、千代田圖書館等，由於資訊少，而難以作為本文的觀察案例，此乃本文之研究限制。

基於上述，本文採用文獻分析法，透過期刊論文、日本官方統計、政府與圖書館協會等相關網站、調查報告書、新聞等資料的廣泛蒐集與整理，藉由文獻回顧來釐清新公共管理、民營化、公立文化設施與圖書館之間的關聯，以及公立圖書館導入指定管理者制度所引發的爭議。其次，介紹日本公立圖書館民營化的現況，並以武雄市立圖書館為例，闡述民營化以後所衍生的問題。接著，分析並探討公立圖書館民營化的合適性與課題。最後，作者嘗試提出化解公立圖書館民營化困境的建議以作為本文之結語。

⁶ 此種選取案例的方式，類似個案研究方法中的「強度抽樣」，也就是以具有高度資訊密度和強度的個案來進行研究（林淑馨，2010，頁 298）。但本文因考量缺乏實證資料，而不採個案研究法，僅以資訊量較豐富的武雄市立圖書館為例，希望呈現出圖書館民營化過程與之後所可能面臨的問題，以作為後續分析討論的基礎。

貳、文獻檢閱：民營化與公立文化設施

一、新公共管理與民營化

（一）日本新公共管理的特徵：政府解決財政危機的手段

如欲瞭解指定管理者制度的本質，應先說明「新公共管理」（New Public Management，以下簡稱 NPM）對該國行政改革的影響，才能釐清該制度與 NPM 的關係。1980 年代以後，日本國內盛行新自由主義與市場原理，當時的首相中曾根康弘設置第二次臨時行政改革委員會，標榜「不增稅的結構改革」，積極展開國（公）營事業民營化、解除管制、縮小政府活動與擴大民間委託範圍等活用市場機制的改革，三公社民營化乃是這時期的代表性個案。另外，在教育和社會福利等著重「對人服務」的領域，基本政策理念是透過導入「選擇」和「競爭」的市場化思維，提倡使用者付費觀念，故整體國家政策是朝限縮保障國民權益（公共性）的方向修正（新海英行，2014，頁 1）。

2001 年小泉純一郎成為首相，打出「沒有結構改革就沒有成長」的口號，推動以「從官到民」、「由中央到地方」為基礎的結構改革，而道路公團民營化、郵政三事業民營化都是這時期的成果。小泉首相引進 NPM 思維，積極將民間活力導入公共事業或公共服務，期望藉此減少政府財政支出，並從而提高公民參與並創造就業機會，政府部門的民營化、民間委託都是其手段。至於財政惡化的地方政府，更是將 NPM 視為是解決財政危機的萬靈丹，具體做法乃是落實推動民營化、市場測試法、指定管理者制度、獨立行政法人，並解除勞動者派遣法的管制（平石正美，2014，頁 32-36）。由此可知，NPM 可以說是日本中央或地方政府在推動行政改革時重要的基礎理念，強調引進市場機制、貫徹競爭原理，核心概念有顧客導向、分權授能、重視績效與成果等。

（二）民營化與委託外包

關於民營化的定義，國內外已經出現相當豐富的討論，在此不予贅述。一般認為將公營事業過半數的股權移轉給民間，意即「公營事業所有權的移轉」或「解除國有化」，為狹義的民營化。至於廣義的民營化則是將其概念擴大到市場自由化、導入競爭、解除管制、委外等，也就是即使未解除國有化，藉由民間參與或是導入

民間部門的管理方式、技術等等皆可以視為是民營化的範疇（林淑馨，2013，頁183）。無論是民營化或委外，其背後的邏輯乃是認為：相較於政府部門，民間部門所提供的公共服務更有效率，所以盡可能將公共服務委託給民間。不同於中央，地方政府的財政多處於艱困狀態，因而大部分地方政府都抱持上述的想法，積極導入指定者管理制度（武藤博己，2014，頁2-3）。其政策目標除了減輕地方政府沉重的財政負擔之外，另一項重要的目的是藉由民間的活力、彈性與創意，改善政府部門長期以來缺乏效率的困境，並透過市場競爭機制，來達到提升服務品質之目的。在臺灣，雖然沒有指定管理制度一詞，但因該制度的內涵類似我國的公辦民營，屬於廣義的民營化。在本文中為了避免用語的混淆（如部分委外和全部委外），同時尊重日本法制原意，以及該制度的獨特性，在提及該國制度時皆以「指定管理者制度」稱之，但在進行一般性理論探討時則會以民營化或委外的用語，前者是指將經營權交給民間，後者是指部分業務委外。

然而，民營化或委外是否就是解決政府財政困境或無效率的萬靈丹？國內外研究指出，無論何者，都可能出現財務面、效率面與公共性方面的迷思（Lavery, 1999；劉淑瓊，2005；山口直也，2008；林淑馨，2013；尾林芳匡，2020）。林淑馨（2003，頁53-55）以國營事業民營化為例，指出類似減輕政府財政負擔等以國民全體利益為考量觀點者，屬於宏觀公共性，其內容雖會隨著社會需求不同而改變，有時卻可能與企業（經濟）性相容。而微觀公共性，由於以使用者的利益為出發點，包含不符成本效益服務的供給，需視政府財政情況而定，因此容易與企業（經濟）性相對立，與政府試圖透過民營化來解決政府財政負擔的期待恐怕有其落差。片山泰輔（2004，頁48-53）就認為，若欲達成由民間業者負責提供服務以節省經費之政策目的，政府或市場環境方面就需要具備一定的條件。他以文化設施為例，提出成功民營化須具備的三大要件有：1. 成果明確化。文化設施由於具備公共職能，所以財源由地方居民負擔。若服務內容無法明確定義，就難以發包委外。然而，辦幾場演唱會、有多少入場人次等並非就是成果指標，該設施的使命，亦即有關公共性實現的程度是檢視成果內容不可或缺。2. 確立評估制度。就算成果內容可以明確作成規格書發包，能否確實進行結果評估，選出下一個被委託者則是相當重要。若無法建構健全的競爭體系，被委託者就缺乏有效達成政策目的的誘因。以文化設施來說，成果指標恐怕難以完全量化，因此可以藉由定性資訊，確立較為客觀的審查制度。3. 競爭性市場環境的有無。政府方面即使制定前述的評估制度，民營化或委外也未必一定成功。因為必須要檢視民間的市場環境是否足以因應，亦即除

了政府部門之外，是否有複數民間團體存在而形成競爭環境。倘若市場處於獨占狀態，即使公共服務民營化或委外，仍無法期待效率能獲得改善。

二、指定管理者制度

（一）背景：地方政府沉重的財政困境

日本推動指定管理者制度的背景是因地方深刻的財政問題。以 2003 年為例，當年日本的長期累積債務高達 528 兆日圓，約為一年稅收（4.5 兆日圓）的 11.7 倍。同年，地方政府的長期累積債務有 199 兆日圓，顯示地方財政面臨嚴重的僵局。然而，受到地方分權改革的影響，雖然擴大地方自治體的權力，但同時也限制中央政府對地方自治體事務的介入，目的是希望「改變傳統中央集權制度，實現由公民本身決定自身所在區域的事務，並自行負責」的理想社會（內藤達也，2006，頁 135）。在此雙重困境下，地方自治體所採的因應做法，乃是重新檢討地方公共團體或公營事業的經營管理方式，並探討政府和民間企業職能分擔的可能，透過地方獨立行政法人、PFI 事業、公立設施指定管理者制度、民間委託等民間經營手法，將公共服務或公共設施交由民間業者，不但可以節省政府的人事經費並降低營運成本，甚至還能達到提升效率的改革目標（桧森隆一，2004，頁 169；中村祐司，2014，頁 113-114）。

（二）目的：導入民間活力，擴大經營主體範圍

日本於 2003 年 9 月制定的「指定管理者制度」是以修正後的地方自治法第 244 條為基礎，將公共設施管理營運委由民間業者或非營利團體經營管理的一種制度，目的是為了藉由引進民間團體的效率與創意，減輕地方政府的財政負擔或改善服務，達成有效經營管理公共設施的目標。所謂「公共設施」，根據地方自治法第 244 條的定義，是指「普通地方公共團體以增進居民福祉為目的而提供之使用設施」，其對象不限於文化設施，兒童館、福利設施、運動設施等都包含在內（片山泰輔，2007，頁 11）。換言之，導入指定管理者制度以後，公共設施的管理者將不再僅局限於政府部門或地方自治體出資的法人團體，而能引進民間企業、非營利組織等民間業者的經營構想或專業技術，促使設施效用的最大化。

在此之前，日本傳統是實施「管理委託制度」。在該制度下，接受管理委託的團體需是普通地方公共團體出資的法人、公共團體或公共性團體（如農會、漁會、公社等）（菅原敏夫，2006，頁 49），也就是委託者為政府出資或關聯的「特定

團體」，目的是為了保障服務能公平提供。因此，經營管理或設施管理的委託權限都是由政府掌控，管理者的裁量權被限定在契約範圍之內，未被賦予使用許可權等處分行為權限，也無法接受權力性的業務委託，僅能從地方公共團體得到委託經費（岩田敬一郎，2004，頁 95；岡田章宏，2005，頁 26-27）。

相形之下，指定管理者制度僅規定有資格管理公共設施者必須是「法人團體」，即使不是地方政府部分出資的一般民間營利企業或非營組織皆有參與的資格。管理者的選定原則是透過公開招募，由考選委員會決定並需經由議會決議。在該制度下，指定管理者被賦予許可權，有權決定設施的使用方式，對於一般性業務，只要是在與自治體協定的範圍內，無需透過自治體的指示即可自行決定。管理者不但可以向使用者收取費用作為營運收入，還可以行使處分行為或接受權力性業務委託（上山信一、桧森隆一，2008，頁 118）。換言之，指定管理者制度改變管理委託制度中僅將設施的管理業務委託給管理者，賦予指定管理者關於使用許可之權限的這項作法，給予管理者相當大的自由裁量權，象徵著民間業者的管理權限從「形式」轉為「實質」，增加民間業者參與的誘因。有關指定管理者制度與管理委託制度的差異請參閱表 1。

表 1

指定管理者制度與管理委託制度的差異

| 項目 | 指定管理者制度 | 管理委託制度 |
|----------|--|--------------------------------|
| 法的性質 | 行政處分 | 委託契約 |
| 管理主體 | 民間業者、NPO 法人等 | 只有一般地方公共團體的出資法人、公共團體與公共性質團體 |
| 選定手續 | 根據條例制定 | 基於地方自治法所規定的契約手續 |
| 管理者的地位 | 指定管理者在地方公共團體的承認下可以決定使用者的收費 | 僅從地方公共團體得到委託經費（補助金） |
| 管理者的營運權限 | 有權行使使用許可權等處分行為（設備可以單一化管理，也可以效率經營）可以接受權力業務的委託 | 無使用許可權等處分行為權限不可以接受權力的業務（如館長）委託 |
| 議會的議決 | 必要 | 不必 |
| 事業報告 | 每年向自治體提出事業報告書 | 每年向自治體提出業務完成通知 |
| 管理不良的處置 | 取消指令、管理業務停止命令 | 基於債務不履行解除契約等 |

資料來源：作者整理自“図書館・博物館等への指定者管理制度導入に関する調査研究報告書”，株式会社三菱総合研究所，2010，文部科学省，頁 3；“主な民営化の手法”，岩田敬一郎，2004，日本經濟新聞社。

三、公立文化設施與圖書館

（一）公立文化設施的公共性

長期以來，博物館、美術館、圖書館這類公共設施由於被認為公共性強但獲利性低，無法交由市場機制來運作，都是由政府部門自行營運管理，以確保公共服務的品質。在日本，多數的地方自治體由於缺乏專業人力，會將這類文化設施以行政出資方式委託給「文化振興財團」等具有官方色彩的組織營運管理，以達到保障公共性的政策目的。然而，究竟何謂公共性？至今並沒有共識。

有研究指出，公立文化設施存在的基本使命就是確保居民可以公平使用該設施，故經營者需具有穩定營運的管理能力（中川幾郎，2004，頁 30）。也因之，「公平性」和「安定性」可以視為是文化設施的公共性內涵。從實務面來看，公立文化設施雖然被定位為地方居民集會的場所，但卻可能因設置地點、性質不同，被賦予或期待的公共性內容可能有所差異。以藝術中心或音樂廳為例，若位在都會區，成立的目的可能是為了提高都市的知名度而設立該據點，但如位在非都會的鄉鎮，卻有可能是因為舉辦豐富多元活動而成為強化社區居民連結的交流場域（片山泰輔，2004，頁 42-43）。由此可知，文化設施的公共性可能會隨著區域、設施性質、時代的差別、居民的需求而有調整改變。

（二）圖書館的功能

根據日本《圖書館法》的定義，圖書館是「蒐集、整理、保存圖書、記錄等相關資料，提供一般社會大眾使用，並有助於教育、研究、娛樂等之設施」。又，田中伸樹（2017，頁 86-87）、新岡昌幸（2018，頁 140）則是從《教育基本法》等相關法律來解釋圖書館的功能，指出教育之目的旨在形成和發展一個民主國家，故圖書館設立的目的乃是為了「有助於國民教育與文化的發展」（圖書館法第 1 條），是國民自由學習，獲得資訊、知識不可或缺的重要場所。至於地方政府設立圖書館則是為了透過「圖書館服務」，充分保障國民受教育（憲法第 26 條）或知的權利（憲法第 21 條），也就是滿足其獨立學習需求。有鑑於此，圖書館基本上應由政府機關來經營管理，除了確保民眾受教育與知的權利等保障性功能，同時負有提升社會整體知識文化水準的責任，並提供居民各種服務。

整體而言，圖書館所提供的服務可以歸納為下列幾類：1. 與圖書館使用者有直

接關聯的「讀者服務」，也就是公共服務，如聘請演講者或提供讀者資料收集等諮詢性服務等；2. 資料的收集、組織與保管，如編目、圖書加工、裝訂和選書等「技術性服務」；3. 數位服務，如圖書館自動化系統、網路建置與維護；4. 保全系統與館舍維護（陳君屏，2006，頁 102；出相貴裕，2017，頁 72；水沼友宏，2020，頁 21）。由於前三項服務會與使用者產生直接關係，有高度專業性，屬於核心業務，至於保全、館舍維護、水電、清潔等則屬於例行性的非核心業務。目前不少圖書館因受到人力與經費的限制，多將非核心業務委託給民間，甚至還有將技術性的編目、圖書加工與裝訂服務或數位服務委託給民間。

不過，相較於博物館、美術館等文化設施，圖書館服務因具有下列幾項特質而在民營化過程中較容易引起質疑：1. 圖書館通常被視為是公共財，服務基本是免費。就算使用者或借書業務增加，也只是徒增業務量，卻無法提升營運上的獲利，所以對經營者而言缺乏經濟利益的誘因。2. 經營者需熟悉圖書館的收藏、分類，並充分掌握區域特性以及居民的需求，因此組織成員需有高度的專業職能。3. 各圖書館之間需建立網絡關係。尤其是當地方政府下轄多家圖書館的時候，如何建構圖書館之間的合作網絡與服務供給則更顯重要（株式会社三菱総合研究所，2010，頁 10；新岡昌幸，2018，頁 139-140）。

四、公立圖書館民營化的爭議

（一）反對意見

當日本推行以指定管理者制度為首的新公共管理改革時，競爭與效率被視為是重要指標，但多數人皆認為類似圖書館的公立文化設施營運不應單純以效率作為衡量指標。因此，2005 年就曾經出現多位著名的文化人士（如東京藝術大學校長、大原美術館館長等）具名聯署反對將該制度引入文化設施的事件（片山泰輔，2007，頁 21）。

以公立圖書館為例，早在指定管理者制度實施之前，文部大臣海部俊樹曾經就圖書館是否民營化的問題表達過明確的看法，認為「基於公立圖書館為基礎業務的屬性，不適合交由民間經營，因為保障民眾的生涯學習是政府重要的政策目標」（安藤友張，2013，頁 31）。2008 年，當時的文部科學大臣渡海紀三朗還是以「基於長期經營視野」和「民營化後難以確保圖書館館員的研修機會或使得繼承者的養成變得困難」作為理由，質疑公立圖書館民營化的合理性（田中伸樹，2017，頁 82），即使到了 2011 年，片山善博總務大臣仍發表公立圖書館並不適合導入指

定管理者制度的看法。⁷ 由此可知，中央政府對於公立圖書館導入指定者管理制度始終持保守的態度。

至於地方自治體、圖書館界與學界對於圖書館是否導入指定者管理制度的看法則是較為分歧。多數地方自治體考量財源和人力不足，都抱持樂觀其成的態度，但堺市、北本市、靜岡市、橫濱市、福岡市、豐田市、名古屋市、北海道等都曾發生居民聯署反對公立圖書館民營化的抗議事件。主要的理由是擔心圖書館交由民間業者經營，企業為了追求利潤，透過「集點」方式來增加會員數，衝高圖書借閱人次，卻忽略評估圖書館的經營成效不是在於「書籍借閱或民眾來館人數的量」，而是在於「民眾閱讀的質」，嚴重扭曲圖書館教育之目的（水沼友宏，2020，頁 29-30）。日本圖書館協會就表示，基於圖書館是教育機構的屬性，所藏資料對圖書館而言是相當重要的事情。因此，從營運管理的持續和穩定觀點來看，公立圖書館應由地方公共團體直接經營，而不適用指定管理者制度，並直指公立圖書館導入指定者管理制度的做法是制度性矛盾。該協會認為，各地方自治體轄區內圖書館所提供服務品質的均一性和持續性相當重要，各圖書館之間應共享經營內容並緊密合作。但在地方自治體內，如果遇到指定管理者的分離指定（中央館與分館、複數個分館）情況，恐怕會產生意思溝通或調整的困難。⁸ 社會教育推進全國協議會也表示，若將指定管理者制度導入公民館、圖書館、博物館等文化設施，民間業者可能會因為節省經費，增加使用者的負擔或優先考量營利和效率性，不但侵害地方居民的學習自由權利，同時影響社會教育事業的延續性，導致在社會教育機構服務的員工工作條件惡化和專業知識後退。⁹ 而圖書館問題研究會亦發出聲明，表明公立圖書館導入指定者管理制度會對圖書館的存續發展帶來很大的威脅，其反對理由可以歸納為下列五項：一是民間經營難以確保圖書館的延續性、安定性；二是擔心影響圖書館的自主性和獨立性，也就是「圖書館的自由」受到威脅；三是考量制度的導入是以節省經費為目的，恐怕會形成圖書館工作低薪的常態，擴大雇用的不安定；四是擔憂導入指定管理者制度後的服務不是基於居民需求而提供或進行改善，而是

⁷ 総務省（2011）。片山総務大臣閣議後記者会見の概要。2021年9月2日，取自：https://www.soumu.go.jp/menu_news/kaiken/02koho01_03000154.html

⁸ 公益財団法人日本図書館協会（2016）。公立図書館の指定管理者制度について-2016。2021年9月2日，取自：<http://www.jla.or.jp/Portals/0/data/kenkai/siteikanrikeikai2016.pdf>

⁹ 社会教育推進全国協議会（2005）。指定管理者制度に関する文部科学省2005年1月25日文書に対する社全協の見解。2021年9月2日，取自：<http://japsec.main.jp/wp-content/uploads/kenkai20050528.pdf>

以經營成本作為判斷依據；五是阻礙圖書館和其他自治體或類似機關的連盟。¹⁰

對此議題，學界的討論也是壓倒性地傾向持反對意見。多數學者都是基於公共利益的論點，認為類似圖書館、博物館、美術館這種具有「社會教育」性質的文化設施理應由政府機關來經營，一旦交由以營利為目的的民間機構，在精簡成本的前提下，恐怕很難提供民眾公平的服務，影響到圖書館的本質與服務品質，而 3-5 年的短期契約更無法讓民間業者放手從事中長期的營運規劃，容易影響服務供給的持續性、安定性（葉袋秀樹，2005，頁 4；柳与志夫，2012，頁 86；長田由美，2014，頁 66；出相貴裕，2017，頁 68；新岡昌幸，2018，頁 133），圖書館方面也可能因此喪失本身的專業性（田中伸樹，2017，頁 88；佐藤聡子、佐藤翔，2019，頁 68）。另外，部分學者認為，圖書館業務具有高度專業性，需花費較長時間進行人才培育，如果委由民間來經營，在樽節營運成本的考量下會刪減人事費用，甚至採取低薪資策，留不住專業人才（柳与志夫，2012，頁 86；三村敦美，2014，頁 111；出相貴裕，2017，頁 68；田中伸樹，2017，頁 88；佐藤聡子、佐藤翔，2019，頁 68-69）。

總結上述，各界反對圖書館民營化的主要論點可以歸納如下：1.圖書館具有社會教育和文化保存的公共性使命，無法僅憑效率指標來衡量；2.民營化後難以確保圖書館服務品質的均一性；3.短期性契約恐怕影響經營的持續性和穩定性；4.在成本考量的前提下，民間企業較無意願進行專業人才培育，形成雇用短期化與低薪化的問題；5.民間業者恐怕難以和其他地方自治體直營的圖書館形成區域網絡，影響整體圖書館業務的運作；6.圖書館服務缺乏經濟誘因，無法吸引民間業者參與，難以建構實質競爭環境。

（二）贊成意見

相形之下，除了地方自治體外，各界贊成意見似乎比反對意見少。支持的理由多基於 NPM 的論點，認為導入指定管理者制度可以藉由競爭原理促使民間發揮經營專業與創意，精簡營運成本，改善事業的效率性和創造性，提供民眾多樣的服務選擇。同時透過廢除終身雇用制，使圖書館的人力資源獲得適當分配，經由民間的活力創造出新的商機（如發掘觀光資源、企劃收費性講座、提供商業性服務等）與創新服務模式（如延長開館時間、全年無休等），擴大營運規模（如結合連鎖咖啡

¹⁰ 図書館問題研究会（2006）。公立図書館への指定管理者制度の導入に反対するアピール。；2021年9月3日，取自：<http://www.jca.apc.org/tomonken/apcal20060711-1.html>

店、書店），達成提高需求、雇用，以及增加使用者的經濟目標（葉袋秀樹，2005，頁 3-5；長田由美，2014，頁 66；水沼友宏，2020，頁 34）。甚至有部分學者認為，指定者管理制度可以改變傳統公務人力的限制，也就是過去在圖書館內，正式員工雖是公務員卻沒有圖書管理員的證照，反而是非正式的約聘人員有證照的奇怪現象。倘若交由民間經營，就可以達到包含館長在內的所有員工都擁有圖書管理員證照之目的，亦即確立「司書」（中文譯為圖書管理員）專門職制度，用以提高專業職能（小林真理，2006，頁 92；柳与志夫，2012，頁 87；出相貴裕，2017，頁 68；佐藤聡子、佐藤翔，2019，頁 68）。

由此可知，贊成者主張圖書館應導入指定管理者制度，乃是著眼於下列四個面向：1. 財政面：將設施與服務交由民間管理，可以節省地方政府財政支出；2. 效率面：民營化後的圖書館不用受行政機關管理模式的限制，人力聘用不再是公務員的終身雇用制，人力資源能適當分配，服務時間可以配合讀者需求延長，提升服務品質與改善效率；3. 經濟面：改變民眾對傳統圖書館的既定印象，打造圖書館成為多元目的與時尚空間，除了增加民眾的使用率，也可以創造地方的商機，帶來經濟效果；4. 專業面：打破公務員有資格沒證照的亂象，透過圖書館員證照制度的確立，提高服務的專業性。

儘管學術界或圖書館界，甚至部分地方自治體到現在都對圖書館導入指定管理者制度抱持高度質疑的態度，但無可否認的是，現實是日本公立圖書館導入指定管理者制度的新增案例每年都有且未曾間斷。以下乃先針對日本公共設施和公立圖書館指定管理者制度的實施概況進行介紹，再以佐賀武雄市立圖書館為案例進行分析。

參、日本公立圖書館民營化的現況與案例介紹

一、公共設施導入指定管理者制度的情形

根據總務省於 2019 年所做的調查顯示，無論都道府縣或市町村，各級地方政府將指定管理者制度導入公共設施的做法，幾乎（97.3%）都是將全部設施的管理委由民間，僅有 2.7% 採部分委託。至於業務的內容，近乎百分之百（99.1%）的地方政府是將設施的營運管理、設備操作全部交由民間，有高達八成將設施的預約、接待業務委由民間，而有關業務內容的企劃和具有裁量權的自主事業也有近六成交由民間，此乃意味日本的指定管理者制度傾向於將核心業務交由民間提供。另

一方面，由表 2 可知，指定管理者制度的實施期間，以 5 年最多，占 71.5%，其次是 3 年，占 15.0%，10 年以上僅有 5.4%，顯示指定管理者制度是以短期契約為主。¹¹

表 2

指定管理者制度導入設施的指定期間

| 區分 | 都道府縣 | 指定都市 | 市町村 | 合計 |
|--------|-------|-------|--------|--------|
| 1 年 | 14 | 28 | 492 | 534 |
| 2 年 | 16 | 54 | 577 | 647 |
| 3 年 | 551 | 553 | 10,334 | 11,438 |
| 4 年 | 317 | 1,302 | 2,554 | 4,173 |
| 5 年 | 5,731 | 5,503 | 43,297 | 54,531 |
| 6 年 | 4 | 136 | 315 | 455 |
| 7 年 | 88 | 0 | 164 | 252 |
| 8 年 | 13 | 2 | 74 | 89 |
| 9 年 | 0 | 9 | 56 | 65 |
| 10 年以上 | 113 | 470 | 3,501 | 4,084 |
| 合計 | 6,847 | 8,057 | 61,364 | 76,268 |

資料來源：“公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果の公表”，總務省，檢索日期：2021/9/2，取自：https://www.soumu.go.jp/main_content/000619516.pdf

二、公立圖書館實施指定管理者制度的現況

日本全國各地的公立圖書館基於財政困難、行財政改革、改善服務等各項理由將部分業務或全部業務委託給民間。根據日本圖書館協會於 2019 年所做的調查發現，若以不同層級地方政府（都道府縣和市町村）來區分，2004 年度到 2018 年度，共有 257 個自治體 582 間公立圖書館引進指定者管理制度，占整體圖書館（3,338 間）的 17.6%；其中 88.3% 為市町村，11.7% 來自都道府縣。由此可知，市町村因財政較為艱困，專業人力相對缺乏，故對圖書館民營化的接受度與執行率遠高於都道府縣。

¹¹ 總務省（未註明）。公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果の公表。2021 年 9 月 2 日，取自：https://www.soumu.go.jp/main_content/000619516.pdf

如表 3 所示，從 2007 年度到 2010 年度為止，每年都有超過 20 個以上的自治體（市町村）導入該制度，但 2011 年以後就明顯下滑，之後增加幅度有趨緩的傾向。若以圖書館的間數來看，2004 年只有 3 間，2010 年達到最高峰，一年有 60 間圖書館民營化，但 2011 年驟降至 20 間，爾後於 2013 年和 2016 年雖有短暫回升，但後續成長仍未突破 2010 年。整體而言，截至 2020 年止，日本共有 629 間公立圖書館導入該制度。

表 3

日本地方自治體於公立圖書館導入指定管理者制度數量¹²

| 導入年度 | 特別區 | 政令市 | 市 | 町村 | 合計 |
|---------|-----|-----|-----|----|-----|
| ～2005 年 | 0 | 4 | 3 | 1 | 8 |
| 2006 年 | 0 | 16 | 26 | 10 | 52 |
| 2007 年 | 24 | 0 | 17 | 7 | 48 |
| 2008 年 | 6 | 4 | 34 | 5 | 49 |
| 2009 年 | 21 | 4 | 20 | 2 | 47 |
| 2010 年 | 21 | 4 | 25 | 10 | 60 |
| 2011 年 | 3 | 1 | 15 | 1 | 20 |
| 2012 年 | 3 | 4 | 22 | 5 | 34 |
| 2013 年 | 16 | 8 | 29 | 6 | 59 |
| 2014 年 | 2 | 7 | 22 | 6 | 37 |
| 2015 年 | 10 | 1 | 34 | 4 | 49 |
| 2016 年 | 4 | 2 | 50 | 2 | 58 |
| 2017 年 | 7 | 5 | 20 | 1 | 33 |
| 2018 年 | 1 | 1 | 19 | 5 | 26 |
| 2019 年 | 4 | 1 | 20 | 1 | 26 |
| 2020 年 | 8 | 0 | 13 | 2 | 23 |
| 總計 | 130 | 62 | 369 | 68 | 629 |

資料來源：“図書館における指定管理者制度の導入等の調査について 2021”，日本図書館協会図書館政策企画委員会，檢索日期：2023/10/7，取自：<https://www.jla.or.jp/Portals/0/data/iinkai/seisakukikaku/shiteikanri2021.pdf>

¹² 2011 年，地方自治體於公立圖書館導入指定管理者制度的家數驟減，主要原因乃是由於政權交替，執政的民主黨對於圖書館導入指定者管理制度一事，認為應慎重甚至是持否定的看法。同年，片山總務大臣更公開在記者會上指出，公立圖書館或學校圖書館不適合實施指定管理者制度，以致影響該制度的推行（桑原芳哉，2015，頁 22-23）。

參考表 4 發現，日本公立圖書館民營化的對象以民間企業為主，高達八成，占 80.4%，公社、財團法人居第二，有 10.1%，非營利組織最少，不到一成，僅有 6.4%，顯示民間企業是政府在執行圖書館民營化時最大的合作夥伴。然值得注意的是，雖然每年都有一定數量的公立圖書館民營化，但從 2008 年開始就陸續出現民營化圖書館被地方政府收回直營的案例，最短民營期間甚至僅有兩年（桑原芳哉，2015，頁 24）。自 2008 年至 2017 年止總計有 17 個自治體 27 間圖書館由地方政府收回直營，而解約的委託對象以非營利組織居多。主要原因乃是經營者和地方政府雙方對於文化設施的經營認知產生明顯差異，但經營者卻無法提出具體改善策略所致。調查還指出，作為圖書館的經營者，非營利組織無論在經營安定性、專門性或設施管理上的評價都不高，而此為所有非營利組織共通的問題點（桑原芳哉，2016，頁 19-20，2018，頁 37，頁 40）。

表 4

日本公立圖書館民營化對象的屬性分析（截至 2020 年止）

| | | 特別區 | 政令市 | 市 | 町村 | 合計 |
|----------|---------|-----|-----|-----|----|-----|
| 圖書館數量 | | 130 | 62 | 369 | 68 | 629 |
| 指定管理者的屬性 | 1. 民間企業 | 123 | 49 | 303 | 34 | 509 |
| | 2. NPO | 0 | 2 | 23 | 12 | 37 |
| | 3. 公社財團 | 0 | 11 | 28 | 19 | 58 |
| | 4. 其他 | 7 | 0 | 15 | 3 | 25 |

資料來源：“図書館における指定管理者制度の導入等の調査について 2021”，日本図書館協会図書館政策企画委員会，檢索日期：2023/10/7，取自：<https://www.jla.or.jp/Portals/0/data/iinkai/seisakukikaku/shiteikanri2021.pdf>

三、案例介紹：佐賀縣武雄市立圖書館

（一）制度導入與運作

佐賀縣武雄市約有 5 萬人口，以溫泉出名，武雄市立圖書館可以說是日本公立圖書館導入指定管理者制度的代表性個案，討論度最高，卻是毀譽參半。在此之前，市立圖書館雖然嘗試階段性減少休館日，使其從原本一年 95 天降低到 34 天（2012 年），以提昇民眾使用的方便性，但這卻已經是政府直營的極限。為了改變現況，武雄市於 2013 年 4 月採用指定管理者制度，將市立圖書館委託給 Culture

Convenience Club，簡稱 CCC，也就是大型連鎖書店「TSUTAYA」（蔦屋）的母公司經營。

在指定管理者制度的架構下，該圖書館的運作從企劃階段就落實公私協力，亦即由市長和該公司的社長協商經營願景，透過雙方共同出資（市府 4 億 5,000 萬，CCC 3 億日圓）重新改裝圖書館，最後指定由 CCC 經營，該市每年支付 1 億 1 千萬日圓的指定管理費用，以及歷史資料館的經營費用 2,800 萬日圓，契約期間五年（三雲崇正，2018，頁 114）。對於武雄市來說，由於政府的角色從經營者轉換成監督者，圖書館經營可以更靈活彈性，不但延長營業時間，全年無休，同時還能節省經費，增加因其他場地租借而帶來額外收入（每年約 600 萬日圓）。另一方面，對於 CCC 而言，除了可以活用蔦屋書店的專業知識經營圖書館之外，也能擴展本業，運用館內既有設施販售雜誌、圖書文具等，開創新的商機。

（二）現況與問題

TSUTAYA 將圖書館打造成時尚的設計空間，還打破傳統館內不得飲食、聊天的規定，引進集團旗下的連鎖咖啡店星巴克，創造一個充滿咖啡香和音樂，讓使用者可以輕鬆交談的場所，試圖顛覆大眾對圖書館的刻板印象。當時圖書館還因全年無休，從早上九點開門營業到晚上九點的便利性，以及館內引進連鎖咖啡店、書店和圖書館共同經營，創造話題而提高來館人數（2013 年有 92 萬人，2016 年下降到 68 萬人，2018 年首次超過百萬，達到 107 萬人），¹³ 為當地創造經濟效果而受到輿論矚目和大眾的好評（桑原芳哉，2015，頁 22-23；出相貴裕，2017，頁 74-75）。也因此，該圖書館成為武雄市知名的觀光景點，就連該市觀光協會的網頁都刊出圖書館的照片，將其當作是宣傳的重點，¹⁴ 而外縣市民眾到武雄市旅行通常也會將該圖書館列入必到的參訪景點。¹⁵

但是該圖書館民營化之後就陸續出現問題。以圖書館發行的 T 卡為例，該卡片本來是供民眾借閱書籍用的，卻成為企業蒐集個人資訊的管道，至 2016 年止，該館透過 T 卡獲得 6,000 萬名會員資料，被批評為亂用個資（安藤友張，2013，頁 39-

¹³ 參閱新聞標題：武雄市立図書館 初の来館 100 万人 18 年度。日本經濟新聞，2019 年 4 月 26 日。<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO44245760W9A420C1LX0000/>

¹⁴ 取自武雄市觀光協會網頁：<http://www.takeo-kk.net/sightseeing/>；檢閱日期：2021 年 8 月 25 日。

¹⁵ 參見網頁標題：100 万人が訪ねた！佐賀・武雄市立図書館で観光カフェタイム。<https://www.travel.co.jp/guide/article/14207/>；檢閱日期：2021 年 8 月 26 日。

40；笹部建，2019，頁 78）。此外，在民間經營以後，還衍生出由於館內販售咖啡，就不再提供茶水的問題，但照理來說，提供茶水原本應該是圖書館供閱覽者在借閱書籍外的另一種基本服務。而最為人詬病的是，民營業者於 2014 年將館內有關佐賀縣鄉土文化資料和相關書籍共 8,670 件全當作廢棄物處分，¹⁶ 卻從集團下的網路書店購買了 10 年前出版的 Excel 入門書、埼玉拉麵店指南等缺乏實用性的舊書（被稱為是垃圾書）約一萬冊，共花費 1,958 萬日圓，故被批評是在幫該集團銷庫存，也就是出現嚴重的「選書」問題（新岡昌幸，2018，頁 142；水沼友宏，2020，頁 31-33）。事實上，TSUTAYA 承接不少圖書館的經營案件，如神奈川海老名市（2016）、宮城縣多賀城市（2016）、岡山縣高梁市（2017）、山口縣周南市（2018）、和歌山市（2019）等，也都發生類似上述購買集團旗下有關美容、旅遊等、料理等中古書籍的問題，導致愛知縣小牧市原本有意將車站前新蓋的圖書館交由 TSUTAYA 經營，後來經過公民投票，以贊成的 2 萬 4981 票對上反對的 3 萬 2,352 票，最後終止將圖書館交給民間經營的計畫（三雲崇正，2018，頁 114-117；尾林芳匡，2020，頁 121-123）。

肆、分析與討論：公立圖書館民營化的合適性與課題

由前面的整理可知，日本實施指定管理者制度的目的是希望藉由引進民間業者的活力、彈性、專業與創意，解決政府部門人力和專業性不足，以及財政困難的問題。雖然該制度自實施以來受到的阻力不算多且被廣泛運用各領域，但在公立文化設施的推行始終有其限制，甚至引發不少批判。在本小節中，作者嘗試以公立圖書館為例來探討這類設施民營化的合適性問題。

一、公立圖書館功能的重新檢視

在討論圖書館是否可以民營化之前，作者認為應先釐清日本公立圖書館的功能究竟為何？若從該國的《教育基本法》和《圖書館法》等法規面來理解，圖書館被

¹⁶ 對此，當時的市長樋渡啟佑曾以藏書購買是違法支出為由，向該 CCC 請求 1900 萬日圓的賠償，但卻於 2018 年被法院駁回該訴訟請求。理由是簽約當時並未記載細目，因此 CCC 擁有較大的裁量權。而事後 CCC 也發表書面聲明，表示公司本身在選書專業方面仍有待加強之處，會深切反省（取自：<https://www.saga-s.co.jp/articles/-/37030>；檢閱日期：2022 年 4 月 2 日）。

賦予蒐集、整理資訊、圖書等知識保存功能，並作為民眾自由學習的教育和文化發展的場所，以滿足民眾的需求。而為了發揮此功能，圖書館需具有公平、持續和安定的特性。

當初支持圖書館民營化的論點之一，是希望藉由改造後的圖書館來吸引遊客，增加雇用機會與活化地方經濟（葉袋秀樹，2005，頁 3-5；長田由美，2014，頁 66；水沼友宏，2020，頁 34）。因此，當武雄市立圖書館被打造成時尚交流空間，同時引進大型連鎖咖啡店時，能創造話題並吸引媒體爭相報導，從而吸引外縣市慕名而來的政府機關和民眾等大批參訪者，一時之間反倒使圖書館成為吸引遊客參觀，振興地方經濟的集客利器。然而，圖書館的設立究竟是為了文化保存與繼承還是振興地方經濟呢？新岡昌幸（2018，頁 142）就指出，公立圖書館是一個保證公眾獲取知識的場所，故無關「借閱人數」或「攬客能力」。換言之，各界在評估圖書館民營化的成效時，應先釐清圖書館的定位與休閒育樂中心、觀光景點不同，不應僅從市場原理出發，過度關注來客人數或是帶來的經濟效率。

以武雄市立圖書館為例，如表 5 所示，2011 年的來館人數僅有 255,828 人，但 2013 年民營化後立即暴增到 923,036 人，增加了 3.6 倍，2018 年更是超過百萬，成長 4.2 倍。但是若對照圖書借閱人數和借閱使用人數卻發現，圖書借閱人數在 2013 年並未隨來館人數增加有顯著成長。到了 2018 年，整體來館人數雖達到高峰，然圖書借閱人數卻沒有隨之提升，反下跌僅剩 1.2 倍。由此可知，若從圖書館傳統書籍借閱、保存的功能來看，民營化後的圖書館在這方面的功能其實是減弱的，反倒像是吸引外縣市遊客參訪的觀光景點。但如從公共服務活化層面來思考，民營化後的圖書館的確顛覆傳統行政機關的制式經營管理，透過自動化和延長服務時間，提供民眾多元、創新服務，增加民眾使用圖書館的便利性和可近性。

另一方面，圖書館民營化後對減輕地方政府財政負擔有多少影響？或究竟能帶來多大的經濟效果，至今仍沒有確切的統計數字證明。以武雄市為例，當初該市直營一年需花費 1.2 億日圓，民營化後則是每年交付業者 1.1 億日圓的指定管理費用。表面上來看一年可以節省 1 千萬日圓，但若加上歷史資料館的經營費和重新整修所支付的高額費用，短期內恐怕難以藉由民營達成減輕該市財政負擔之目的。此外，有研究指出，2013 年一年之間圖書館的來館人數為 92 萬人，為該市帶來 20 億日圓的經濟效果。但「人潮」是否就等於「錢潮」，亦即來館人數是否真能創造經濟效益？作者持較為保留態度。因為受到媒體大肆宣傳報導，有很多民眾到圖書館的目的是來「參訪」。以 2013 年度和 2014 年度來看，有三分之二的人是來武雄市對該

表 5

武雄市圖書館的使用情形

| 年度 | 來館人數 | 兒童圖書館 | 圖書借閱人數 | 借閱使用人數 | 借出使用者比例 (%) | | | 使用登錄者比例 (%) | |
|------|-----------|-----------|---------|---------|-------------|------|------|-------------|------|
| | | | | | 市內 | 市外 | 縣外 | 市內 | 市外 |
| 2011 | 255,828 | -- | 340,065 | 82,539 | 79.1 | 20.5 | 0.3 | | |
| 2013 | 923,036 | -- | 545,324 | 167,899 | 56.5 | 32.1 | 11.4 | 35.1 | 64.9 |
| 2014 | 800,736 | -- | 480,153 | 153,545 | 54.8 | 32.0 | 13.2 | 32.2 | 67.8 |
| 2015 | 728,242 | -- | 460,931 | 150,476 | 55.0 | 31.7 | 13.3 | 30.3 | 69.7 |
| 2016 | 688,710 | -- | 426,536 | 139,808 | 54.8 | 32.5 | 12.6 | 33.7 | 66.3 |
| 2017 | 910,167 | (178,342) | 410,437 | 137,549 | 54.5 | 32.8 | 12.7 | 36.9 | 63.1 |
| 2018 | 1,073,257 | (277,942) | 422,726 | 145,847 | 53.3 | 33.0 | 13.7 | 38.4 | 61.6 |
| 2019 | 982,042 | (238,307) | 402,702 | 139,358 | 53.0 | 34.2 | 12.8 | 37.1 | 62.9 |

資料來源：“武雄市図書館来館 98 万人、前年から 9 万人減”，佐賀新聞 Live，檢索日期：2021/9/15，取自：<https://www.saga-s.co.jp/articles/gallery/526183?ph=2>

圖書館進行業務考察（桑原芳哉，2016，頁 18），¹⁷ 而真正來「使用」圖書館，借閱資料者僅有兩成（桑原芳哉，2015，頁 23），且有 44% 是來自外縣市（三村敦美，2014，頁 105）。若考量書籍借還的便利性，推測這四成的外縣市使用者應該集中在鄰近縣市，所能帶來的經濟效益恐怕較為有限。

整體而言，公立圖書館究竟應具備何種功能—是作為地方教育和文化發展、知識傳遞的據點，或是提振地方經濟的觀光景點？這恐怕不是地方政府可以自行決定的。由於公立圖書館屬於公共財，當初設立目的乃是作為地方教育和區域、鄉土文化保存之場所，營運財源也由地方居民負擔。儘管隨著科技的改變，圖書館的傳統借閱功能或許需要重新檢討，但地方政府也不應以「減輕財政負擔和提升服務的效率性」為由，就將其交由民間經營，卻無視居民的參與權。畢竟服務主要使用者為當地居民，該如何定義與詮釋當地圖書館的功能，決定權應為當地居民。因此，在民營化之前，應先透過公民參與過程，公開資訊並徵詢當地民眾意見，釐清居民對該圖書館的定位與期待，以及所需服務品質的內容。如此一來，即使交由民間經

¹⁷ 武雄圖書館在 2013 年度和 2014 年度接受行政視察的件數分別為 350 件與 226 件（桑原芳哉，2016，頁 19）。

營，才能確立成果內容和評估制度，不僅較符合片山泰輔（2004）所提出成功民營化的要件，也能彌補長期以來 NPM 理論過於強調效率，而忽視公民參與的缺失，達到保障微觀公共性之目的。

二、圖書館民營的課題

公共服務品質能否受到保障，長期以來都是民營化推動過程中爭論的焦點，Streitfeld（2010）、Suzuki 與 Koizumi（2021）的研究中也提到對圖書館私有化可能產生的矛盾之擔憂。根據總務省所做的調查顯示，有超過九成六的地方政府在推動指定管理者制度的首要考量標準是「設施服務的提升」。若以此為出發點，公立圖書館民營化後最顯著的改變是服務時間的延長與服務的多樣化。多數研究都指出，圖書館民營化後最大的改變是開館時間延長與開館日增加（新海英行，2014，頁 2）。以武雄市立圖書館為例，民營化後全年無休，開館時間從早上 9 點至晚上 9 點，¹⁸ 顯示民營圖書館為了提高使用者的便利性，延長開館時間並縮短整理休館日，以增加實際開館日（桑原芳哉，2015，頁 22，2016，頁 20）。而舒適寬敞、時尚空間、附設咖啡店、販售書籍、自由閱覽都是讓民眾讚賞並延長停留時間的因素。另外，部分圖書館考量地方財政困境，欲對地方經濟發展貢獻心力，甚至開始提供商業支援服務，或是強化圖書介紹功能以提高資料的附加價值；如千代田圖書館嘗試舉辦各項活動，開發出多樣服務，以爭取新的使用者與擴大使用客群等（出相貴裕，2017，頁 74；笹部建，2019，頁 79-80）。

由前述可知，在裝潢設計與使用規則改變、服務時間延長、便利性增加等的誘因驅使下，民營化後圖書館的來館人數有顯著性成長。但另一方面，圖書館使用者增多，伴隨而來的卻是周邊服務品質受到衝擊。以武雄市立圖書館而言，民營化以來，停車場擁擠、館內座位太少、秩序混亂與吵雜始終高居不滿意度的前幾名，這應該與圖書館湧入過多參訪者有關，導致設施服務品質下降。只不過近幾年，停車場擁擠與座位太少的問題已有改善跡象。除此之外，圖書館導入指定管理者制度後依然存有下列幾項問題值得探討，茲分述如下：

¹⁸ 另一所天童市立圖書館，民營化以前（2007 年）的開館日數是 280 日，民營化後（2008 年）初期為 288 日，到了 2013 年則大幅增加為 341 日，而開館時間也從原本早上 10 點到下午 6 點，改為夏季早上 9 點到下午 7 點，冬季早上 9 點到下午 6 點（佐藤聰子、佐藤翔，2019，頁 72）。

（一）選書的問題：核心業務能否民營？

檢視相關文獻發現，圖書館民營化最大爭議乃是核心業務能否委外的問題（Ball & David, 2002; Ward, 2007; Streitfeld, 2010; Helgren, 2010; Romero, 2011; Gupta & Sharma, 2012; Kim et al. 2020）。雖然包含英美、日韓、印度等國家的圖書館都早已將清潔、編目、裝訂等部分非核心業務交由民間，但卻也都對資料選擇、參考服務等核心業務委外持保留甚至反對的態度。公立圖書館雖具有整理、保存資料功能，為提供社會大眾教育、調查研究等之設施，但所提供的「圖書服務」不應侷限於「書籍」蒐集，還蘊含文化繼承保存的鄉土資料或美術作品等都在圖書服務的範圍之內（新岡昌幸，2018，頁 141-142）。因此，對使用者而言，藏書的豐富程度，也就是「選書」（資料選定）就成為評估圖書館服務品質良莠的重要指標。

基於上述，多數地方政府都將「選書」這項業務視為是圖書館的核心業務，認為應由自治體本身負責（柳与志夫，2012，頁 84；佐藤聡子、佐藤翔，2019，頁 68），僅有 29.8% 的圖書館將「選書」交由民間業者，其中又以町村級的基層自治體最多，高達 62.5%（堤伸也，2013，頁 83），卻也因而成為圖書館民營化後最為人詬病之處。以武雄市立圖書館為例，2017 年的調查顯示，雖然有 85.2% 的民眾滿意該圖書館的服務，但對圖書館資料不滿意者，有一半認為書籍太老舊，近兩成受訪者認為書籍種類過於狹隘，還有兩成認為地方居民所需的書籍太少。¹⁹ 如是的结果似乎與參考文獻所言相符，也就是民營後的圖書館在選書方面未必以民眾真實需求為基礎，可能為了銷售經營者自身庫存書籍而選購過時的圖書，從而反映在使用者的書籍借閱上。因此，受限於經費和人力不足問題，圖書館可以將非核心業務委託給民間，但攸關圖書館功能與品質的核心業務，在尚未訂定明確評估標準之前，即使未涉及公權力，也不應貿然將其委託給民間。

（二）專業性確保與雇用安定問題

當初贊成者認為，圖書館導入指定管理者制度後，民間業者可以聘任包括館長在內具有圖書館員證照的專業人員，以彌補現行地方公務員通才養成的非專業化制度和圖書館員專業化制度不相容之缺憾（安藤友張，2013，頁 50），例如天童市

¹⁹ 「2017 年度 武雄市図書館・歴史資料館 利用者アンケート調査結果報告書」，<https://www.city.takeo.lg.jp/information/uploads/20170721kouhyou.pdf>；檢閱日期：2021 年 9 月/13 日。

立圖書館即藉由此制度，實現雇用具有專業證照的館員，用以提升參考服務品質的目標（佐藤聡子、佐藤翔，2019，頁 71）。又以武雄市立圖書館為例，從問卷調查發現，民眾對圖書館員的滿意度，從 2013 年的 69.3% 提升到 2020 年的 91.8%。而相關調查也指出，民營化圖書館的滿意度多數維持在八成左右的一定水準。²⁰

有調查指出，圖書館民營化後持有專業證照人員比例增加，從而提升服務品質（新海英行，2014，頁 2）。只不過，圖書館導入指定管理者制度的主要目的是節省經費。²¹ 由於圖書館不同於其他娛樂設施，在無法另外收費開拓財源的情況下，業者通常藉由低薪策略來壓低營運成本，以達到精簡人事費用之目的。然而低薪勢必難以留住優秀專業人才，因而曾發生民營圖書館聘用退休公務員來擔任館長的案例，藉以縮短員工養成時間並節省專業培訓經費。如此一來，不但無法提高專業服務品質，也有違當初導入該制度之初衷（葉袋秀樹，2005，頁 7；安藤友張，2008，頁 259，2013，頁 48-49）。另一方面，在指定管理者制度的架構下，圖書館民營化的時程過短，多以 3-5 年為主，從中長期的角度來看，短期委託時間恐怕無法創造穩定的雇用環境，致使員工對未來缺乏穩定感，甚至喪失對圖書館的熱情，業者也因而不願投入資源與時間長期培育專業人才（安藤友張，2008，頁 259；柳与志夫，2012，頁 86；田中伸樹，2017，頁 87；出相貴裕，2017，頁 68），造成雇用短期化與館員頻繁更迭的情形，影響服務品質。

（三）不完全競爭問題

NPM 強調引進市場機制，貫徹競爭原理，讓各供應者透過競爭使服務更有效率，從而改善服務品質。日本實施指定管理者制度的目的是希望改變傳統管理委託制度，將公共服務交由政府出資的公益法人的情形，藉由擴大委託者至民間企業和非營利組織，以創造競爭並提升服務品質。然而，該制度實施之後卻發現兩大問題：一是部分地方自治體雖實施指定管理者制度，但初期委託對象的選取卻不是採「公開招募」，而是採用「指定」方式。探究其原因，乃是修正後的地方自治法對於指定管理者的選定方式，如公開招募、非公開招募並沒有明確規定其順序，缺乏法律上制約的效用，而賦予地方政府裁量權。同樣地，有關業務委託內容、標準、

²⁰ 有關調查結果請參考安藤友張（2008，頁 259）。

²¹ 調查指出，日本地方政府將指定管理者制度導入圖書館的理由，前三名分別是「縮減人事經費」（58.2%）、「精簡專職人員數」（52.6%）、「增強對使用者的服務」（49.7%）（堤伸也，2013，頁 77）。

指定時間等也都交由地方政府自行決定。由於地方政府擔心制度突然改變會導致服務水準下降，故在制度導入初期多選擇使用非公開招募方式（片山泰輔，2007，頁34-36），也就是繼續委託有經驗的公益法人，以至於出現非公開招募案件竟然超過公開招募案件的弔詭現象，違反當時希望透過公開招募產生公平競爭，而提供高度專門性服務之目的，幸而這種情況在 2013 年第二期指定管理者制度實施後有顯著改善。

但隨之而來的卻是即使公開招募，合格或有經驗的民間業者有限，難以形成競爭的問題。自 2003 年實施指定者管理制度以來，參與的民間業者共涵蓋書籍流通、設施管理和人才派遣三大專業領域，除了書籍流通領域有圖書館流通中心（簡稱 TRC）、丸善、紀伊國屋書店、有鄰堂、CCC 等多家知名連鎖書店參與之外，設施管理和人才派遣都由一、兩家特定民間公司獨占。即使是書籍流通領域，也是以 TRC 所占的比例最高，截至 2015 年止，該公司承接圖書館業務已經占整體的六成。²² CCC 所經營的圖書館家數雖遠不及 TRC，但受到武雄市立圖書館效應的影響，2015 年以後的委託數出現倍數成長。另外在非都會區，基層自治體（如高知縣佐川町、新瀉縣十日町、兵庫縣稻美町、鹿兒島縣西之表市）的公立圖書館還曾發生指定管理者到期卻沒有任何業者前來投標，不得已只好由自治體收回直營的窘境（桑原芳哉，2018，頁 37）。

由以上所述可知，指定管理者制度雖是立基於 NPM，但各地方政府在執行時卻可能受限於該理論認知的不足，忽略多數且合格參與者的重要性，以致無法建構完全競爭市場，而影響該制度的實施成效。也因此，在指定管理者制度的施行下，地方書局、非營利組織受限於服務供給的穩定性、實際圖書館經營經驗、提案能力、設施管理等能力，承接圖書館業務的個案僅是零星少數，且都是以分館、地區性、規模較小圖書館為主，難以和上述有經驗、大型連鎖企業競爭，民間管理者有集中在特定大型連鎖企業的傾向，加上專業性、穩定性和組織規模是政府在選定圖書館指定管理者的重要指標，而難以形成競爭。

²² 最新資料更顯示，目前該公司共接手經營 541 家公立圖書館，另外還接受 32 個地方自治體委託經營 842 家學校圖書館，資料來源：「図書館流通センター運営実績」<https://www.trc.co.jp/outsourcing/index.html>；檢閱日期：2021 年 9 月 27 日。

伍、結論：如何化解公立圖書館民營化之困境？

在 NPM 的推波助瀾下，民營化或委外幾乎被各國政府視為是解決財政困境與提升服務品質的有效手段，故特別容易引發飽受財政與專業困境的地方政府之關注與推行。然而，民營化或委外是否真能解決政府財政困境與提升服務品質，至今仍有相當爭議，尤其是獲利性低且公共性較強的公共服務或事業，例如社會福利、教育文化等領域，容易發生太過重視成本效益，而引發使用者權益（服務的公平性與穩定性）被忽視的問題。換言之，在 NPM 的概念下，原本是希望導人民間的資金、專業與經驗，來減輕政府沉重的財政負擔，並改善政府部門長期以來防弊重於興利的行事風格，提供具有彈性、創新與效率的服務，卻可能因為地方政府輕忽民間企業與政府部門在營利與公益的認知差異，過度強調民間部門所能創造的經濟效益和提升服務品質，而無視民間也有其侷限性的事實。

以武雄市立圖書館為例，市府原本希望藉由實施指定管理者制度，達到節省政府財政支出與活化地方經濟的目的，但由前所述可知，截至目前為止，財政和經濟兩項目的恐怕尚未完全達成。另一方面，由於圖書館本身無法收費，民間業者為了降低虧損與節省成本，致力於嚴格控制支出、精簡人事成本，以提高經營效率，但其效率卻是建立在減少人員數量、精簡專職人員數、低薪，甚至是不完備的培訓制度等作為上，而這些都會影響服務的品質與穩定性。此外，民間業者為了私益所採用的經濟手段與圖書館的公益本質也可能有所衝突，例如透過卡片集點並蒐集個人資訊作為商業用途，已違反圖書館經營目的（非營利與保障個人資訊）。

由此可知，民營化或委外在解決政府財政困境的功能有可能被過度渲染，雖然民營化或委外打破傳統公共服務由政府部門獨占的供給模式，在提供彈性、多元與高效率服務方面的表現是值得肯定，但強調效率的背後卻可能是以犧牲居民參與權（過程中無視區域特性以及居民對設施的需求）、部分服務品質（專業人員不足、藏書內容不豐等），以及利用公共設施舉辦商業的收費活動所換來，最終的成效恐怕不如預期，而這也是政府在運用 NPM 理論時所必須審慎思考之處。因此，政府在推動民營化或委外政策時，應避免僅偏重財務或經濟面向的成效，還需考量民間部門追求利潤所可能引發的風險，才能訂定明確的評估制度。基於此，在本文最後，作者嘗試提出化解公立圖書館民營化困境的建議如下：

首先，透過居民參與，重新檢討公立圖書館的使命與定位，確立營運目標。在

NPM 的思維下，政府容易將民眾視為是消費者，以提高顧客滿意度作為是公共服務供給的主要目標，卻忽視過程中民眾參與和社會教育的重要性。以本文為例，儘管公立文化設施的公共價值可能隨著時代和民眾的需求而有所變異：在傳統圖書館被賦予蒐集、整理與保存書籍、資料之使命，以作為教育社會大眾或保存文化場所的觀念下，無論其經營主體為何，書籍應為圖書館基本存在要件，豐富且多元的藏書更應被視為是評估圖書館經營成效的重要指標之一。然而，隨著網際網路的發達，民眾獲取知識途徑漸趨多元，是否應重新檢視圖書館的功能以及包含《圖書館法》在內的相關法規的適用性，也就是公立圖書館的定位是否不再僅限於是作為「保存與提供民眾圖書與資料」的場所，館舍可以被賦予更積極的功能，成為更貼近民眾與提供民眾多元資訊與對話的新「公共空間」—即「任何人、任何時段，都能容易進入」的場所，甚至允許「免費」的圖書借閱服務與「付費」的商業服務並存。

如前所述，文化設施的公共價值與使命會隨區域特性或民眾需求而調整，其內容也非一體適用。從地方自治的公民參與觀點來看，公立圖書館的使用對象以當地居民為主，故居民有權參與並決定圖書館的定位與經營模式，例如愛知縣小牧市、名古屋市等居民就透過公民投票反對導入指定管理者制度，成功阻止市府將圖書館交由民間企業經營，顯示民眾對於地方公共事務參與的使命感。因此，地方政府在推動民營化政策時，若能避免「由上而下」的政策執行方式，重視居民和使用者的參與，過程中強調資訊公開與充分溝通，以減低居民的疑慮與不安，同時藉由問卷調查、公聽會、說明會的公民參與方式，充分瞭解當地民眾對該公共設施的需求並進行溝通，才能打造出真正符合當地居民的價值取向，以及公共機能最大化的圖書館，降低理想與現實的落差。

其次，公立圖書館民營化除了節省地方政府財政支出外，還期望藉由導人民間的創意與活力，提升公共服務品質，也就是以經濟性手段達成保障公共性之目的，但如何避免手段破壞目的則是過程中應注意的問題。從日本經驗可知，儘管中央和多數學者專家都對圖書館民營化持保留態度，但地方政府受限於財力、人力與專業，仍然表現高度的積極性。在 NPM 強調市場原理與績效的驅使下，試圖藉由導入指定管理者制度，將圖書館交由民間經營，以達到提高服務品質與效率，同時活化地方經濟的雙重目標。誠然，民營化後的圖書館由於經營主體的改變，評估指標可能變得多元，但公共文化設施之本質（服務供給品質的穩定性與公平性）卻是不變的。以武雄市立圖書館為例，地方政府在導入指定管理者制度時，由於過度著眼

於經濟、財務目標的達成，以至於容易忽略公立圖書館的本質；亦即對於以社會教育和文化保存等公共性為出發點而設立的圖書館，卻將其「觀光設施化」，希望達成「增加雇用機會和活化地方經濟」的經濟性目標。另一方面，民營業者的確發揮創意，提供創新服務模式，如延長開館時間、顛覆圖書館既有印象，並藉由引進咖啡連鎖店、販售書籍等多樣手段，活化硬體設施，擴大經營規模，來達到增加使用人數之目的。但人數增加的結果所引發參觀者多於借閱者、館內混亂吵雜、停車位不足等問題，以及該市的鄉土文化書籍被銷毀等，都排擠當地居民對圖書館使用的公平性。換言之，隨著網際網路的發達，公立圖書館可能逐漸跳脫典藏與借閱書籍的傳統功能，但也不該被塑造成集客的觀光景點或是賦予振興地方經濟的期待，卻由當地居民承受外部成本。在公立圖書館功能與公共性尚未被明確定義或轉變之前，民營業者和地方政府一味地強調使用者的「量」與可能創造的「經濟效益」，反而忽略服務的「質」與教育的「社會效益」，恐怕已經偏離公立圖書館民營化的真正目標。

最後，民營化前須先釐清核心業務的範圍並評估形成競爭市場的可能。無可諱言，民營化或許能暫時解決地方政府在經營圖書館時所面臨的專業、財政困境與無效率問題，但因圖書館仍具有公共性特質，地方政府在將該事業交由民間經營管理之前，應該釐清其使命與定位（書籍借閱場所或是公共空間）、核心業務（如選書）的責任歸屬、訂定明確的成果評估制度（如專業人員數、藏書水準），檢視該事業領域競爭者數量多寡與形成完全競爭市場的可能。如此一來，才不至於發生民營業者為達成經濟性目標而過度商業化，盲目追求來館人數的增加，卻造成圖書館擁擠吵雜、專業服務品質降低（如藏書不豐富、圖書館員缺乏專業）等情形，再加上合格經營者不足，最後不得不由地方政府收回直營，最終民營化的外部成本仍由地方居民負擔的窘境。

總結上述，今後我國在討論圖書館民營化相關議題時，除了借鏡日本一如以民營化作為公立圖書館的改革途徑，那麼除了事前透過公民參與釐清公立圖書館的定位、保障人員雇用的專業與安定、避免形成不完全競爭的市場之外，還要考量我國現況－目前圖書資訊資格認證機制尚未健全，若現行高普考制度不再是人員聘用的唯一管道時，如何篩選合適的圖書館專業人才，以及圖書館經營如何兼顧實踐公共價值與達成經濟效益，在社會教育的公共性和節省營運成本的經濟性之間取得平衡，避免落入商業經營的單一化思維等都是需審慎評估之處。倘若我國公立圖書館不走向民營化，在考量地方財政的壓力下，仍有必要重新檢視圖書館公共性的內

容，如服務項目和機制的合理性與可行性（如提供付費商業服務），或妥適運用館內的公共空間（如開放租借館舍空間與設施），亦即使公立圖書館的運作能在行政和財政上得到鬆綁，才能在營運上達到效率，同時確保圖書館的多元任務，無論在圖書保存、專業人才育成等，得以更彈性運用資源與施展專業，使其配置資產發揮最大價值，朝向實踐更多元的社會責任發展。

參考文獻

- 株式会社三菱総合研究所（2010）。**図書館・博物館等への指定者管理制度導入に関する調査研究報告書**。文部科学省，6月。https://www.mext.go.jp/a_menu/shougai/tosho/houkoku/1294217.htm [Mitsubishi Research Institute, Inc (2010). *Toshokan hakubutsukan-to e no shitei-sha kanri seido donyu ni kansuru chosa kenkyu hokoku-sho*. Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology, June.]
- 三村敦美（2014）。公共図書館の民間委託問題を考える－全国の状況と神奈川の事例から。城塚健之、尾林芳匡、森裕之、山口直美（編）著，**これでもいいのか自治体アウトソーシング**（103-112頁）。自治体研究社。[Mimura, A. (2014). Koukyou tosyokan no minkan itaku mondai wo kanga eru — zenkoku no zyoukyou to kanagawa no zirei kara. In Jotsuka, K., Obayashi, Yosimasa, M., Hiroyuki & Yamaguti N. (Ed.), *Is this all right? Local government outsourcing* (pp. 103-112). Municipal Research Co., Ltd..]
- 三雲崇正（2018）。日本における公共サービスの私営化の現状。岸本聡子、三雲崇正、辻谷貴文、橋本淳司，**安易な民営化のつけはどこに 先進国に広がる再公営化の動き**（110-147頁）。イマジン出版。[Mikumo, T. (2018). Nihon ni okeru koukyou sa-bisu no siei ka no genzyou. In Kisimoto, S., Mikumo, T., Tuzitani, T. & Hasimoto, Z.. (Ed.), *Where is the cost of easy privatization? The movement of remunicipalisation spreads to developed countries*. (pp. 110-147). IMAGINE Publishing Co, Ltd..]
- 上山信一、桧森隆一（2008）。**行政の解体と再生**。東洋経済。[Ueyama, S.& Emori, R (2008). *Government dismantling and regeneration*. Toyo Keizai Inc.]
- 于第（2005）。技専院校図書館実施編目委外作業之決定性因素及其現況研究。**教育資料與圖書館學**，43（1），29-47。[Yu, D. (2005). A Study on the decisive factors and current situation of cataloguing outsourcing in technical

college libraries. *Journal of Educational Media and Library Sciences*, 43(1), 29-47.]

小林真理（2006）。指定管理者制度－文化的公共性を支えるのは誰か。東京：時事通信。[Kobayashi, M. (2006). *Sitei kanrisya seido – bunkateki koukyousei wo sasa eru no ha dare ka*. Tokyo: Jiji Press.]

山口直也（2008）。わが国において刑事施設民営化は成功するのか。載於前野育三先生古稀祝賀論文集刊行委員会（編），**刑事政策学の体系**（54-74頁）。法律文化社。[Yamaguti, N. (2008). Waga kuni ni oi te keizi sisetu minei ka ha seikou suru no ka. In Maeno ikuzou sensei koki syukuga ronbun syuu kan kou iinkai (Ed.), *Criminal policy system* (pp. 54-74). Houritu Bunka Sya.]

中川幾郎（2004）。地域の公立文化施設の課題—有効性公共性を通じて。載於文化政策提言ネットワーク（編），**指定管理者制度で何が変わるのか**（頁26-56）。水曜社。[Nakagawa, I. (2004). Tiiki no kouritu bunka sisetu no kadai – yuukousei koukyousei wo tuu zi te. In Bunkaseisaku teigen nettowa-ku (Ed.), *What will change with the designated person management system* (pp. 26-56). Suiyou Sya.]

中村祐司（2014）。指定管理者制度の背景・現状・課題。載於外山公美、平石正美、中村祐司、西村弥、五味太始、古坂正人、石見豊著，**日本の公共経営－新しい行政**（112-131頁）。北樹出版。[Nakamura, Y. (2014). Sitekanrisya seidou no haikai. kennsyou. kaztei. In Toyama, K., Hiraishi, M., Nakamura, Y., Nishimura, W., Gomi, T., Kosaka, M. & Iwami, Y. (Ed.), *Public management in Japan* (pp. 112-131). Hokuju Shuppan Ltd.]

内藤達也（2006）。指定管理者制度と NPO。載於岡田浩一・藤江昌嗣・塚本一郎（編著），**地域再生と戦略的協働**（131-154頁）。ぎょうせい。[Naitou, T. (2006). Sitei kanrisya seido to NPO. In Okada, K., Huzie, M. & Tukamoto, I. (Ed.), *Regional revitalization and strategic collaboration* (pp. 131-154). Gyousei.]

日本図書館協会図書館政策企画委員会（2022）。**図書館における指定管理者制度の導入等の調査について 2021**。檢閲日期：2023/10/7，取自：
<https://www.jla.or.jp/Portals/0/data/iinkai/seisakukikaku/shiteikanri2021.pdf>

水沼友宏（2020）。公立図書館における指定管理者制度 導入館と非導入館が提供するサービスの比較。樹村房。[Mizunuma, T. (2020). *Koritsu toshokan ni okeru shiteikanrishaseido donyu-kan to hi donyu-kan ga teikyo suru sabisu no*

hikaku. Jusonbo Published.]

片山泰輔（2004）。公立文化施設の民営化と公共性の確保。載於文化政策提言ネットワーク編，**指定者管理制度で何が変わるのか**（40-58 頁）。水曜社。[Katayama, T. (2004). Kouritu bunka sisetu no minei ka to koukyousei no kakuho. In Bunkaseisaku teigen nettowa-ku (Ed.), *What will change with the designated person management system* (pp. 40-58). Suiyou Sya.]

片山泰輔（2007）。指定管理者制度の今－制度の概要と論点。載於中川幾郎、松本茂章編著，**指定管理者は今どうなっているのか**（10-29 頁）。水曜社。[Katayama, T. (2007). Sitei kanrisya seido no ima－seido no gai kaname to ronten. In Nakagawa, I. & Matumoto, S. (Ed.), *What will change with the designated person management system* (pp. 10-29). Suiyou Sya.]

出相貴裕（2017）。我が国における公立図書館のあり方について：地域への持続的貢献に向けて。広島大学マネジメント研究，**18**，65-79。[Deso, T. (2017). Waga kuni ni okeru kouritu tousyokann no ari kata nituite: tiyou eno Zizokuteki koukenn ni mukete. *Hiroshima University management review*, 18, 65-79.]

平石正美（2014）。行政改革と NPM の論理と展開。載於外山公美、平石正美、中村佑司、西村弥、五味太始、古坂正人、石見豊著，**日本の公共経営－新しい行政**（22-42 頁）。北樹出版。[Hiraishi, M. (2014). Gyiusei kaikaku to NPM no ronri to tennkai. In Toyama, K., Hiraishi, M., Nakamura, Y., Nishimura, W., Gomi, T., Kosaka, M. & Iwami, Y. (Ed.), *Public management in Japan* (pp. 22-42). Hokuju Shuppan Ltd.]

永利和則（2021）。社会教育施設である公立図書館の管理・運営のあり方について指定管理者制度の視点からの一考察。福岡女子短大紀要，**86**，1-15。[Nagatosi, K. (2021). A consideration from the perspective of the designated manager system regarding the management and operation of public libraries, which are social education facilities. *Fukuoka Women's Junior College studies*, 86, 1-15.]

田中伸樹（2017）。公立図書館への指定管理者制度の導入についての検討。桃山学院大学環太平洋圏経営研究，**18**，79-90。[Tanaka, N. (2017). Kouritu tosyokan he no sitei kanrisya seido no dounyuu ni tui te no kentou. *St. Andrew's University Pacific Rim Management Research*, 18, 79-90.]

安藤友張（2008）。公立図書館経営における指定管理者制度導入に関する現状調

- 査。日本図書館情報学会誌，54（4），253-269。[Ando, T. (2008). Kouritu tosyokan keiei ni okeru sitei kanrisya seido dounyuu ni kan suru genzyou tyousa. *Journal of the Japan Society of Library and Information Science*, 54(4), 253-269.]
- 安藤友張（2013）。指定管理者制度と公立図書館：現状と課題。同志社大学図書館学年報，38，30-57。[Ando, T. (2013). Sitei kanrisya seido to kouritu tosyokan: genzyou to kadai. *Doshisha University Library Annual Report*, 38, 30-57.]
- 佐賀新聞 Live（2020）。武雄市図書館来館 98 万人、前年から 9 万人減。5 月 23 日。https://www.saga-s.co.jp/articles/gallery/526183?ph=2 [Saga Shimbun Live (2020). *Takeoshi toshokan raikan 98 man-ri, zen nen kara 9 man ningen*, May 23.] 佐賀新聞 Live（2020）。武雄市図書館来館 98 万人、前年から 9 万人減。檢閲日期：2021/9/15，取自 https://www.saga-s.co.jp/articles/gallery/526183?ph=2
- 佐藤聡子、佐藤翔（2019）。公立図書館への指定管理者制度導入時・導入後の運営に地方公共団体関係者の認識か与える影響。同志社図書館情報学，29，61-89。[Sato, S., & Sato, S. (2019). Kouritu tousyokann heno site kannriya seidou dounyuu, dounyuu go no enngyou ni tiho koukyuu danntai kanseiisya no ninnsi ka ataeru eigyou. *Doshisha journal of library and information science*, 29, 61-89.]
- 尾林芳匡（2020）。自治体民營化のゆくえー公共サービスの変質と共生。東京：自治体研究社。[Obayasi, Y. (2020). *Zititai minei ka no yuku e- koukyou sabisu no hensitu to kyousei*. Tokyo: Municipal Research Company.]
- 岡田章宏（2005）。日本型ニュー・パブリック・マネジメントの特徴，載於岡田章宏、自治体問題研究所（編），NPM の検証ー日本とヨーロッパ（2-37 頁）。東京：自治体研究社。[Okada, A. (2005). Nihon-gata nyu paburikku manejimento no tokucho. In Akihiro Okada & the Institute for Local Government Issues (Ed.), *NPM no kensyou - nihon to yo-roppa* (pp. 2-37). Tokyo: Municipal Research Company.]
- 岩田敬一郎（2004）。主な民營化の手法。載於野田由美子（編），民營化の戦略と手法 PFI から PPP へ（63-108 頁）。東京：日本經濟新聞社。[Iwata, K. (2004). Syuna minnekai no syuhou. In Noda Yumiko (Ed.), *Henntyo, minnekai no sennryaku to Syuhou PFI kara PPP he* (pp. 63-108). Tokyo: Nikkei

Inc.]

- 岸本聡子、三雲崇正、辻谷貴文、橋本淳司（2018）。安易な民営化のつけはどこに一先進国に広がる再公営化の動き一。東京：イマジン出版社。
[Kishimoto, S., Mikumo, T., Tsujitani, T., & Hashimoto, J. (2018). *Anina minei-ka no tsuke wa doko ni senshinkoku ni hirogaru sai koei-ka no ugoki*. Tokyo: Imagine Publishing Company Published.]
- 林淑馨（2003）。鐵路電信郵政三事業民営化 國外經驗與台灣現況。鼎茂。[Lin, S.-H. (2003). *The Privatization of Railway, Telecommunication, and Postal Service: The Experience in Foreign Countries and the Status Quo in Taiwan*. Daso Education.]
- 林淑馨（2010）。質性研究 理論與實務。巨流。[Lin, S.-H. (2010). *Jyuliou Publishing*.]
- 林淑馨（2013）。檢證 民営化、公私協力與 PFI。巨流。[Lin, S.-H. (2013). *Prosecution Privatization, Public-Private Partnerships and PFI*. Jyuliou Publishing.]
- 武藤博己（2014）。公共サービスの供給手法の外部化に関する比較。載於武藤博己（編），公共サービス改革の本質－比較の視点から（2-11 頁）。東京：敬文堂。[Mutou, H. (2014). *Koukyuu service no kyoukyuu syuuhou no gaibuka ni kannsuru heikaku*. In Hiromi Mutou (Ed.), *Koukyuu service kaikaku no honnsiki – heikaku no sitenn kara* (pp. 2-11). Tokyo: keibundo.]
- 長田由美（2014）。公共図書館受託事業の現状分析と将来展望。情報學，11（2），65-76。[Nagata, Y. (2014). *Koukyou tosyokan zyutaku zigyou no genzyou bunseki to syourai tenbou*. *Informatics*, 11(2), 65-76.]
- 柳与志夫（2012）。社会教育施設への指定管理者制度導入に関わる問題点と今後の課題：図書館および博物館を事例として。レファレンス，62（2），79-91。[Yanagi, Y. (2012). *Syakai kyouyoku sisetu eno site kannriya seidou dounyuu ni kakawaru monndaitenn to konngo no kazzdai: tosyokann oyobi hakubutuknn wo zire tosite*. *Reference*, 62(2), 79-91.]
- 桑原芳哉（2015）。公立図書館における指定管理者制度導入の実態。尚絅大学研究紀要人文・社会科学編，47，15-27。[Kuwahara, Y. (2015). *Kouritu tosyokan ni okeru sitei kanrisya seido dounyuu no zittai*. *Shokei College Research Bulletin Humanities / Social Sciences*, 47, 15-27.]
- 桑原芳哉（2016）。公立図書館における指定管理者制度導入の状況：昨年度から

- の変化と事業者に関する特徴。尚綱大学研究紀要人文・社会科学編，**48**，13-25。[Kuwahara, Y. (2016). Koritsu toshokan ni okeru shiteikanrishaseido donyu no jokyō: Sakunendo kara no henka to jigyo-sha ni kansuru tokucho. *Shokei College Research Bulletin Humanities / Social Sciences*, 48, 13-25.]
- 桑原芳哉（2018）。公立図書館の指定管理者制度導入状況：近年の動向。尚綱大学研究紀要人文・社会科学編，**50**，31-44。[Kuwahara, Y. (2018). Koritsu toshokan no shiteikanrishaseido donyu jokyō: Kinnen no doko. *Shokei College Research Bulletin Humanities / Social Sciences*, 50, 31-44.]
- 笹部建（2019）。公共空間としての地方図書館におけるフレキシブル化：ツタヤ図書館を事例として。関西学院大学先端社会研究所紀要，**16**，77-84。[Sasabe, K. (2019). Kokyō kukan to shite no chiho toshokan ni okeru furekishiburu-ka: Tsutaya toshokan o jirei to shite. *Kwansei Gakuin University Annual Review of the Institute for Advanced Social Research*, 16, 77-84.]
- 陳君屏（2006）。公共圖書館服務委外研究。臺灣圖書館管理季刊，**2**（2），97-109。[Chen, C.-P. (2006). The Study of Outsourcing Public Library Services. *Interdisciplinary Journal of Taiwan Library Administration*, 2(2), 97-109.]
- 堤伸也（2013）。公立図書館の業務委託の実態を考察する。自治総研通巻，**417**，73-87。[Tsutsumi, S. (2013). Koritsu toshokan no gyomu itaku no jittai o kosatsu suru. *Monthly review of local government*, 417, 73-87.]
- 鄭靜欣、張慧玉、詹雅婷、繁運豐、郭斌達（2007）。臺北市立圖書館促進民間參與經營服務之評估研究。臺北市立圖書館館訊，**24**（3），1-17。[Cheng, J.-S., Chang, H.-Y., Chan, Y.-T., Po, Y.-T., & Guo, P.-T. (2007). The Study & Evaluation of Taipei Public Library Promoting Management and Services with Private Enterprises. *Bulletin of the Taipei Public Library*, 24(3), 1-17.]
- 菅原敏夫（2006）。地方自治制度改革と指定管理者制度。載於岡田浩一、藤江昌嗣、塚本一郎（編），地域再生と戦略的協働（49-70 頁）。ぎょうせい。[Toshio, S. (2006). Tihou zisei sedou kaikaku to seite kannrisya seido. In Okada, K., Masatsugu, F. & Tsukamoto, I. (Ed.), *Regional revitalization and strategic collaboration* (pp. 49-70). Gyousei.]
- 新岡昌幸（2018）。公立図書館と指定管理者制度：その法的限界。北海道大学大学院教育学研究院紀要，**130**，133-149。[Nioka, M. (2018). Kouritu tosyokan to sitei kannrisya seido: sono houteki genkai. *Bulletin of Hokkaido University Graduate School of Education*, 130, 133-149.]

- 新海英行（2014）。公共図書館民営化の動向と課題－指定管理者制度導入をめぐる一。名古屋柳城短期大学研究紀要，36，1-7。[Shinkai, H. (2014). Koukyu tosyokann minnekai nodoukou to kazztai – site kannriya seidou dounyuu wo meguzte. *Nagoya Ryujo Junior College annual report of studies*, 36, 1-7.]
- 廖秀滿（2000）。淺論圖書館委外服務之理論及實務。國家圖書館館刊，（2），191-200。[Liao, S. (2000). The theoretical and practical aspects of outsourcing library services. *Interdisciplinary Journal of Taiwan Library Administration*, (2), 191-200.]
- 総務省（2019）。公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果の公表。5月17日。https://www.soumu.go.jp/main_content/000619516.pdf [Ministry of Internal Affairs and Communications (2019). *Oyakenoshisetsu no shiteikanrishaseido no donyu jokyo-to ni kansuru chosa kekka no kohyo*, May 17.]
- 劉淑瓊（2005）。精明的委外－論社會服務契約委託之策略規劃。社區發展季刊，（108），120-134。[Liu, S.-C. (2005). Smart contracting: The strategic planning of social services contracting. *Interdisciplinary Journal of Taiwan Library Administration, Community Development Journal*, (108), 120-134.]
- 潘政儀、潘莉娟（2018）。圖書館改制行政法人的契機－高雄市立圖書館的改制實務。載於國家圖書館（編），中華民國107年圖書館年鑑（3-16頁）。國家圖書館。[Pan, Z.-Y. & Pan, L.-J. (2018). Tushuguan gaizhi xingzheng faren de qiji - gaoxiong shili tushuguan de gaizhi shiwu. In National Central Library (Ed.), *Yearbook of librarianship in Taiwan 2018* (pp. 3-16). National Central Library Publishing.]
- 葉袋秀樹（2005）。図書館のレファレンスはどうかあるべきか：レファレンスサービスの理念。沖縄県図書館協会誌，9，82-103。[Minai, H. (2005). Toshokan no refarensu wa do arubeki ka: Refarensusabisu no rinen. *Okinawa Prefectural Library Association Magazine*, 9, 82-103.]
- 桧森隆一（2004）。指定管理者史江戸のビジネスホテル－民間企業による公立文化ホール経営の可能性。載於文化政策提言ネットワーク（編），指定者管理制度で何が変わるのか（168-193頁）。水曜社。[Emori, R. (2004). Sitei kanriya si edo no biznesu hoteru – minkan kigyuu ni yoru kouritu bunka ho-ru keiei no kanousei. In Bunkaseisaku teigen nettowa-ku (Ed.), *What will*

change with the designated person management system (pp. 168-193). Suiyou Sya.]

- American Library Association. (2011). *Keeping public libraries public: a checklist for communities considering privatization of public libraries*. Retrieved October 5, 2023, from <https://www.ila.org/content/documents/alakeepingpubliclibrariespublic.pdf>.
- Ball, D., & Earl, C. (2002). Outsourcing and externalisation: Current practice in UK libraries, museums, and archives. *Journal of Librarianship and Information Science*, 34(4), 197-206.
- Gupta, D. K., & Sharma, V. (2012). Evidences of outsourcing in science and technology libraries of Delhi. *Library Management*, 33(4/5), 241-252.
- Helgren, J. E. (2010). *Should Public Library Management Be Privatized? Viewpoints from the Field*. Library Research Service, October 5. <https://www.lrs.org/fast-facts-reports/should-public-library-management-be-privatized-viewpoints-from-the-field/>
- Kim, C., Kim, H., & Choi, K. (2020). Efficiency analysis of public library services based on establishing entity and outsourcing. *Sustainability*, 12(21), 9205.
- Lavery, K. (1999). *Smart Contracting for Local Government Services: Processes and experience*. Westport. Connecticut: Praeger.
- Muralidhar, D., & Koteswara, R. M. (2013). Development of public libraries through public-private partnership in India: Issues and challenges. *Journal of Library & Information Technology*, 33(1), 21-24.
- Romero, N. L. (2011). Outsourcing as a change management tool in libraries and documentation centers. *The Bottom Line: Managing Library Finances*, 24(1), 73-79.
- Streitfeld, D. (2010). Anger as a Private Company Takes Over Libraries. *New York Times*, september 27, section A. <https://www.nytimes.com/2010/09/27/business/27libraries.html>
- Suzuki, I., & Koizumi, M. (2021). Dynamics of management between special-purpose governments and privatization of public libraries. *Library Management*, 42(8/9), 498-514.
- Ward, R. C. (2007). The outsourcing of public library management: An analysis of the application of new public management theories from the principal-agent perspective. *Administration & Society*, 38(6), 627-648.

The Paradox and Apocalypse of the Privatization of Japan's Public Library: How to Balance between Public Value and Economic Value?

Shu-Hsin Lin*

Abstract

The privatization of public service or infrastructure is not a new concept. However, public libraries have the function of knowledge preservation and culture development by collecting and organizing information and books. Therefore, the privatization of public libraries is viewed in a conservative manner. Nevertheless, the Japanese government has been very proactive in the privatization process despite limited financing, manpower and professionalism. By means of the designated administrator system, Japan privatized its public libraries to improve service quality and efficiency, and vitalize local economies. However, overemphasizing economic and financial aims has disrupted the nature of libraries.

This paper seeks to understand the current status and issue of Japanese public library privatization via secondary data gathering and analysis. This research found that in assessing the feasibility of public library privatization, it is important to clarify the function of libraries, whether it is a center for education and culture development, knowledge sharing, or a location to stimulate the local economy and tourism. In addition, by undergoing privatization, Japanese public libraries extended service hours, remodeled facilities, revised operation rules,

* Distinguished Professor, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University, email: susin@mail.ntpu.edu.tw.

and strengthened user convenience to expand operation scale and capacity. However, several issues remain unresolved and calls for further research: (1) selecting books; (2) ensuring professionalism and user capacity; and (3) addressing imperfect competition. This paper suggests the following, first, via citizen participation, rethink the mission and position of public libraries and confirm its operational goal. Second, other than reducing local financial expenses, public library privatization must also mind the disruptive measure it may have in the original purpose. Finally, clarifying core work scope and evaluating market competition is a pre-step before privatization.

Keywords: public library, privatization, outsourcing, new public management, the designated administrator system

