

Title	公共図書館評価におけるアウトカム指標：行政評価の事例調査に基づく提案
Sub Title	Outcome indicators for public library evaluation : A proposal based on case studies of administration evaluation by local governments
Author	桑原, 芳哉(Kuwabara, Yoshiya)
Publisher	三田図書館・情報学会
Publication year	2008
Jtitle	Library and information science No.60 (2008. ) ,p.61- 86
JaLC DOI	
Abstract	<p>【目的】本研究の目的は，行政評価による公共図書館評価におけるアウトカム指標の実態を調査し，既往研究において公共図書館評価のアウトカム指標として提示されている指標との比較を行うことにより，アウトカム指標としての問題点を指摘するとともに，適切なアウトカム指標の提案を試みることである。</p> <p>【方法】研究方法としては，自治体が公表している行政評価の実態調査とその分析により行った。具体的には，各自治体のホームページ等で公開されている行政評価の評価票からアウトカム指標を採取し，4種の類型に分類したうえで分析を行った。</p> <p>【結果】調査の結果，各自治体がアウトカム指標として採用している指標としては，貸出冊数など本来アウトプット指標として考えられる指標が多数を占め，既往研究において図書館評価のアウトカム指標として提示されている指標の採用例は少ないことが判明した。アウトカム指標を想定しつつ，その測定が困難なため，アウトプット指標により代替させたと認められる事例もあるが，アウトプット指標を成果そのものと認識していると判断できる事例も多く，図書館サービスの成果に関する自治体関係者の認識に課題があるものと推察される。公共図書館評価におけるアウトカム指標として，適切かつ測定が容易で，各自治体で活用が可能な指標として，経済的価値，利用者にとっての効用，地域社会への貢献という3つの視点から提案を試みた。これらの指標が実際に活用されるためには，関連機関との連携の強化や国などによる環境整備が求められる。</p> <p>Purpose: The objective of this research was to investigate the status of outcome indicators for the assessment of public libraries adopted in public sector evaluations, to identify issues associated with outcome indicators, and to propose appropriate indicators. This was done by comparing outcome indicators proposed for assessing public libraries in previous studies.</p> <p>Methods: The actual conditions in public sector evaluations officially announced by local governments were investigated. Specifically, outcome indicators were gathered from assessment reports of public sector evaluations made public on the web-sites of local governments and were analyzed based on classification into four types.</p> <p>Results: Most of the outcome indicators adopted by local governments were as expected, such as the number of books loaned. There were very few cases of using indicators that had been suggested in previous research. Because it was difficult to measure outcome indicators, there were few examples that were replaced by output indicators, however, there were many examples in which output indicators are possibly assumed to measure the outcome of library services, and it was assumed that local government staff were not aware of the results of library services. This research suggests that some outcome indicators are more appropriate for assessing public libraries from the three viewpoints of economic value, benefits to users and contribution to</p>

	communities.
Notes	原著論文
Genre	Journal Article
URL	<a href="https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00003152-00000060-0061">https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00003152-00000060-0061</a>

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

原著論文

公共図書館評価におけるアウトカム指標：  
行政評価の事例調査に基づく提案

Outcome indicators for public library evaluation: A proposal based  
on case studies of administration evaluation by local governments

桑 原 芳 哉  
Yoshiya KUWABARA

*Résumé*

**Purpose:** The objective of this research was to investigate the status of outcome indicators for the assessment of public libraries adopted in public sector evaluations, to identify issues associated with outcome indicators, and to propose appropriate indicators. This was done by comparing outcome indicators proposed for assessing public libraries in previous studies.

**Methods:** The actual conditions in public sector evaluations officially announced by local governments were investigated. Specifically, outcome indicators were gathered from assessment reports of public sector evaluations made public on the web-sites of local governments and were analyzed based on classification into four types.

**Results:** Most of the outcome indicators adopted by local governments were as expected, such as the number of books loaned. There were very few cases of using indicators that had been suggested in previous research. Because it was difficult to measure outcome indicators, there were few examples that were replaced by output indicators, however, there were many examples in which output indicators are possibly assumed to measure the outcome of library services, and it was assumed that local government staff were not aware of the results of library services. This research suggests that some outcome indicators are more appropriate for assessing public libraries from the three viewpoints of economic value, benefits to users and contribution to communities.

---

桑原芳哉：横浜市中央図書館，慶應義塾大学大学院文学研究科図書館・情報学専攻後期博士課程，横浜市西区老松町1

Yoshiya KUWABARA: Yokohama City Central Library; Graduate School of Library and Information Science, Keio University, Oimatsu-cho, Nishi-ku, Yokohama-shi, Japan

e-mail: yoshiya@slis.keio.ac.jp

受付日：2008年7月6日 改訂受付日：2008年9月28日 受理日：2008年10月17日

- I. 行政評価による図書館評価の現状
  - A. 行政評価の現状
  - B. 行政評価による図書館評価に関するこれまでの調査結果
  - C. 行政評価による図書館評価の現状に関する課題
- II. 図書館評価におけるアウトカム指標の考え方と本研究の目的
  - A. 図書館評価に関する既往研究におけるアウトカム指標
  - B. 行政評価における「アウトカム指標」の定義
  - C. 行政評価関係既往研究における図書館評価に関するアウトカム指標
  - D. 本研究の目的
- III. 行政評価による公共図書館評価事例の調査
  - A. 調査方法
  - B. 自治体区分別調査結果
- IV. 公共図書館の評価におけるアウトカム指標の類型化と問題点
  - A. 指標の類型化
  - B. 指標の問題点
- V. 公共図書館のアウトカム指標及び評価方法についての提案
  - A. 提案の前提
  - B. アウトカム指標として想定される指標
  - C. 課題と展望

## I. 行政評価による図書館評価の現状

### A. 行政評価の現状

「行政評価」とは、“行政機関の活動を何らかの統一的な視点と手段によって客観的に評価し、その評価結果を行政運営に反映させること”<sup>1)</sup>と定義されている。一般に、行政機関の活動については、「政策」「施策」「事務事業」という構造で示されることが多く、行政評価についても、その各段階での評価として「政策評価」「施策評価」「事務事業評価」が存在する。

わが国における本格的な行政評価は、1996年に三重県で導入された事務事業評価システムがその端緒とされており、今日までまだ10年余りが経過したにすぎないが、この間の普及には目覚ましいものがある。2006年10月1日現在で、地方公共団体における行政評価の取組状況が総務省ホームページで公表されている<sup>2)</sup>。これによると、全国で641自治体において行政評価が導入されており、このうち市区での導入率は50%を超えている。また導入済みの自治体のうち60%以上

の413自治体において、すべての事務事業が評価対象とされている。「すべての事務事業」の中には、設置されていれば当然図書館も含まれることになり、全国で少なくとも400程度の自治体で、行政評価による図書館評価が行われていると推察される。

### B. 行政評価による図書館評価に関するこれまでの調査結果

行政評価による図書館評価に関する調査結果として、これまで三つの調査結果が報告されているので紹介する。

#### 1. 筆者による調査

筆者は、2002年度における行政評価による図書館評価の事例について、8自治体の事例を挙げて紹介した<sup>3)</sup>。2002年度当時の総務省による各自治体における行政評価の取組状況を踏まえ、“公立図書館についての評価が、少なく見積もってもすでに100以上の地方自治体で行われている”としたうえで、各自治体で採用されている評価指標

について概観し、8自治体について具体的な評価事例として解説を試みた。そして、評価指標の選定、評価を担当する部署及び担当者、また「効果」を表す指標について、その適切性などの課題を指摘した。実態調査としては網羅性を欠いたものであるが、2001年に告示・施行された「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準」を受けての、図書館の自己評価が行われるようになる以前から、行政評価による図書館評価が先行して行われていたことを示す調査と位置づけることができる。

## 2. 国立教育政策研究所社会教育実践研究センターによる全国調査

国立教育政策研究所社会教育実践研究センターは、2003年度に図書館評価の実施状況に関する全国調査<sup>4)</sup>を行っている。この調査では、自己評価とともに行政評価による図書館評価も対象としており、行政評価による図書館評価に関して全国を網羅する調査としては現状では唯一のものである。

行政評価による図書館評価に関する調査結果では、全回答自治体の22%にあたる167自治体が「図書館事業を行政評価の対象としている」と回答している。自治体種別ごとの分析では、都道府県、政令指定都市及び東京都特別区では実施率が高く、その他の市、町及び村では実施率が低い。この結果は、前項で紹介した総務省による行政評価の取組状況の調査結果とも符合する。

## 3. 国立教育政策研究所社会教育実践研究センターによる都道府県立図書館を対象とした調査

国立教育政策研究所社会教育実践研究センターでは、前掲の全国調査に引き続き、2004年度に都道府県立図書館を対象とした事務事業評価についての実態調査<sup>5)</sup>を行っている。この調査では、事務事業評価において図書館を対象としており、評価結果をホームページなどで公表している26都道府県を調査対象として、評価結果の分類と分析を試みている。この中で、評価指標について4

類型（インプット、プロセス、アウトプット、アウトカム）による分類を行っている。その結果としては、アウトプット指標が全体の半数以上となる55%を占め、次いでインプット指標が38%となり、両方で全体の90%以上を占めるという結果を導いている。

この調査では、個別の評価指標についての妥当性についての検証も試みており、その結果として“図書館に関する事務事業評価を行う自治体は、かなりの数に上っているが、その内容は必ずしも妥当なものだと言えない。”とされ、“自治体間で取り上げる事務事業が標準化されていないこと、また、事務事業を測るための指標がまちまちであること”<sup>5)</sup>といった問題点を指摘している。

## C. 行政評価による図書館評価の現状に関する課題

行政評価による図書館評価の現状に関する課題として指摘されている点としては、まず行政評価による図書館評価が、「望ましい基準」に基づく図書館の自己評価に先行して、広く実施されていることが挙げられる。評価の実施が普及していること自体は問題とは言えないが、図書館自らが意図し、工夫した「自己評価」を生かすことがないままに行政評価が行われている現状について懸念も示されている<sup>4)</sup>。

また、筆者や国立教育政策研究所社会教育実践研究センターによる都道府県立図書館を対象とした調査において指摘されているように、評価対象事業の設定や評価指標、特にアウトカム指標として実際に使用されている指標が「成果」または「効果」を示す指標として妥当なものであるかという問題点も課題として挙げられる。

## II. 図書館評価におけるアウトカム指標の考え方と本研究の目的

### A. 図書館評価に関する既往研究におけるアウトカム指標

筆者は、図書館サービスにおけるアウトカム指標として既往研究において提案されている指標について、貸出サービスにおける「行政効果」、その

他の経済的効果、利用者満足度、利用者にとっての効用という4種の指標を紹介した<sup>6)</sup>。これらの指標は、実際の図書館評価においてアウトカム指標として採用されているものがある一方、研究者による研究段階にとどまっているものもある。しかし、いずれも図書館サービスの「成果」「効果」を示す指標として、アウトカム指標となりうる指標と考えられる。

## B. 行政評価における「アウトカム指標」の定義

行政評価においては、対象とする事務事業あるいは政策の「成果」または「効果」を示す指標として、「アウトカム指標（成果指標）」を示すことが求められていることは、多くの研究者により指摘されており、また実際の事例においても広く普及していると言える。

行政評価における「アウトカム指標」については、これまで多くの研究者や実践者において定義づけが行われている。そこで、代表的な定義を紹介する。

島田は、アウトカム指標について“顧客たる住民・社会が何を得たか”“事業が行政サービスの顧客に対して及ぼした効果”<sup>7)</sup>と定義づけている。また古川は、“サービスの質や財やサービスの提供によって生じる結果（タイミング、対応性、満足度、改善など）を含む多様なもの”<sup>8)</sup>としている。さらに、行政評価についての著作が多い上山は、“「顧客」である住民にとってどのような成果が具体的にもたらされたか”“住民にとって意味のある便益、例えば道路の渋滞がどれくらい緩和されたか、といったもの”<sup>9)</sup>と具体例を挙げて定義している。これらの定義については、いずれも住民や社会が得るもの、住民や社会にもたらされるものという共通点がある。この共通点を持つ定義を主張する研究者は前述のほかにも多く見受けられ、これらが「アウトカム指標」に関する代表的な定義と考えられる。

一方、福井と左近は、アウトカム指標について“行政自らが達成すべき目標であると意図して定義・設定した成果”<sup>10)</sup>としている。少なくとも「住民」または「社会」という表現はなく、「行政

自ら」によるものとしている点で、前述の定義とは一線を画していると考えられる。

さらに、監査法人トーマツによる定義では、“各事務事業の目的達成度を測定するもの。サービスを受けた住民の満足度を測定できる指標にすること。住民の満足度を測定できない場合や測定にコストがかかりすぎる場合には、行政サービスの提供量など、代替的な指標を設定することが現実的”<sup>11)</sup> [p. 102]としている。自治体担当職員向けの実用書における記述であり、理念ではなく実際の現場に即応した表現を採用していると考えられるが、「行政サービスの提供量」という、本来は「アウトプット」に相当する指標による「代替」を認めている点が特徴と言える。

行政評価に関する論説類は、研究者による研究から各自治体における実務担当者による実践報告まで幅広く、著者の立場によって、またその著作の意図によって、指標の定義や評価方法についての記述も多様である。「アウトカム指標」に関する定義もまた例外ではなく、「理念的な定義」から「実際の現場での設定方法」まで、さまざまな視点からの定義が混在しているという現状が認識できる。

## C. 行政評価関係既往研究における図書館評価に関するアウトカム指標

### 1. 行政評価研究者・関係者による主張

行政評価に関する論説類において、公共図書館を事例として解説を行っているものも少なくない。そのような事例の中から、図書館評価におけるアウトカム指標について記述したものを紹介する。

小野と田淵は、アウトカム指標の定義については“施策や事業など行政活動が社会状態に与える変化”<sup>1)</sup>としており、前述の島田、古川、上山らによる定義と共通している。さらに、“行政サービスの顧客たる住民や地域にどのような「アウトカム」がもたらされたかを測るのが最も重要”という記述もあり、行政評価におけるアウトカム指標の必要性についての認識が高いと言える。そのよ

うな小野と田淵が、アウトカム指標の事例を挙げた中で、「図書館の管理運営」について、初期的アウトカムとして「登録率」を、中間的アウトカムとして「蔵書回転率」及び「貸出冊数」（地区対象年齢人口1人当たり、登録者1人当たり）を挙げている<sup>1)</sup>。

また、石橋<sup>12)</sup>は、行政評価についての研究会の報告として、事業別の評価指標設定事例を掲げているが、この中で「図書館運営管理事業」について、「貸出事業を中心に考えた場合」という注釈を付与したうえで、アウトカム指標として「貸出回転率」を例示している。

さらに、山本<sup>13)</sup>は、「ベンチマーク・モデル」による行政評価システムを提案する中で、図書館サービスを事務事業の事例として取り上げているが、アウトカム指標としては「1人当たり年間図書貸出冊数」を採用している。

一方、米国行政学会・行政経営センターでは、アウトカム指標の定義については“サービスやプログラムがその目的、達成目標をどの程度達成したか、顧客または社会に望ましい影響をどの程度与えたか”“プログラムの成果、すなわち為政者、納税者や社会に及ぼす影響”<sup>14)</sup>としており、この定義も島田らの定義に共通する。ここでは、図書館のアウトカムについて“州立図書館が利用者のニーズに素早く対応していると述べている利用者の割合”<sup>14)</sup>を挙げている。

## 2. 図書館研究者・関係者による主張

行政評価研究者・関係者が、図書館評価におけるアウトカム指標について前述のような主張または事例の提示を行っていることに対して、図書館研究者・関係者からの反応を紹介する。

アウトカム指標の定義について、“施策や事業など行政活動が社会状態に与える変化”<sup>1)</sup>という主張を採る小野と田淵が、図書館のアウトカム指標については「登録率」、「蔵書回転率」、「人口1人当たり貸出冊数」といった指標を例示していることについて、糸賀<sup>15)</sup>は、これらの例示された指標は、通常図書館界ではアウトプット指標またはプロセス指標と見なされているのではないかと

疑義を呈している。

また、山重は、公共図書館の行政評価の問題点の一つとしてアウトカム指標の問題を取り上げ、“貸出密度（＝人口1人当たり貸出冊数）は活動量であり、これを成果指標に入れている自治体が多いが、違うと思う。図書館の成果は住民自身の評価、つまり顧客満足度である”<sup>16)</sup>として、「人口1人当たり貸出冊数」をアウトカム指標とすることを否定し、利用者満足度をアウトカム指標として提案している。

さらに、佐藤と永田<sup>17)</sup>は、図書館サービスのアウトカムについて、海外の研究者による定義を基に、“図書館によって提供されたサービスがもたらす利用者の変化”をとらえ、行政評価の一環として行われている図書館の成果評価で、「住民1人当たり貸出冊数」などを「成果」とすることについて、“これは業務の量でしかなく、利用者の何らかの変化や達成が示されているわけではない”と否定する立場を採っている。

文化政策を専門とする中川は、公共文化施設の事業評価に関して、「何をアウトカムと考えるか」を問題とし、公共図書館のアウトカムを人口1人当たりの貸出冊数と考えることについて、“ならば、劇画、漫画、ビデオ、CD、週刊誌の類ばかりを揃えた貸本屋に徹すればよい、ということになりかねない。このような考え方は、ポピュリズム（大衆迎合）思考につながり、肯定できない”<sup>18)</sup>と明確に否定している。

一方、田井は、サービス全体の良さは貸出の数値に反映される、という持論を述べたうえで、“貸出密度を成果指標に入れることがどうして間違いなのか”<sup>19)</sup>と主張している。

行政評価におけるアウトカム指標についての島田らによる代表的な定義に基づけば、図書館評価に関するアウトカム指標は、図書館が何らかの形で利用者（住民）または社会（自治体）に及ぼした成果・効果（あるいは佐藤と永田が主張する「変化」）であることが妥当と考えられる。この考え方に沿えば、「人口1人当たり貸出冊数」や「蔵書回転率」をアウトカム指標とすることを適切としない糸賀、山重、中川らの主張には首肯

できる点が多い。しかし、行政評価研究者・関係者が、実務上の必要性を重視して、具体的な数値として実際に採取可能な指標を例示しているのに対し、図書館研究者・関係者は、あくまでも理念としての指標のあるべき姿を示すことを主眼とした主張を行っているという、立場上から生じる差異を、以降の事例調査及びその考察においても念頭としたい。

#### D. 本研究の目的

筆者は、図書館評価におけるアウトカム指標の必要性と課題について、地方自治体が置かれている情勢から事業の社会的効果を示すことが求められていること、その一方で図書館の社会的効果を示すことが困難であり、どのような指標をアウトカム指標として設定するかが課題であることを指摘し、合わせて公共図書館の自己評価事例におけるアウトカム指標について論究した<sup>6)</sup>。前述のように、わが国の公共図書館評価においては、「望ましい基準」を受けての自己評価に先行して行政評価による評価が広く行われている状況にある。また、行政評価においては一般に「成果」「効果」を示すアウトカム指標の採用が広く行われている。

そこで、本研究においては、行政評価による図書館評価において採用されているアウトカム指標の実態を把握し、既往研究において公共図書館評価におけるアウトカム指標として提示されている指標との比較を行うことにより、その問題点を指摘する。さらに、公共図書館評価におけるアウトカム指標として適切と考えられる指標の提案を試みる。

### III. 行政評価による公共図書館 評価事例の調査

#### A. 調査方法

##### 1. 調査対象自治体の選定

行政評価による図書館評価事例の調査にあたり、まず調査対象自治体の選定を行う。

##### a. 選定の視点

##### (1) 行政評価の導入率の高い自治体

対象自治体の選定にあたっては、図書館評価の事例をできるだけ効率的に採取することが望まれる。したがって、選定の第一の視点として、行政評価の導入率の高さに着目する。行政評価の導入状況については、前述した総務省による調査結果<sup>2)</sup>を参考とする。この総務省による調査においては、導入率の高い自治体区分として、都道府県、政令指定都市、中核市、特例市、東京都特別区が挙げられており、本調査においてもこの区分に該当する各自治体をまず調査対象自治体として選定する。

##### (2) 行政評価について先進的とされる自治体

しかしながら、上記で選定した自治体のうち、市区については、特例市であっても人口20万人以上であり、比較的大規模、及び都市部の自治体が多いという傾向がある。さらに、町村はまったく含まれない。比較的大規模、あるいは都市部の自治体が対象自治体の多数を占めることは、比較的等質で、特徴が現れないという調査結果を生むことも考えられることから、小規模な自治体も可能な限り調査対象に加えることが望まれる。一方で、既往研究において行政評価や行財政改革について先進的とされる自治体の中には、比較的小規模な自治体や、町村なども少なからず存在する。そこで、対象自治体の選定の第二の視点として、行政評価や行財政改革について先進的とされていることを挙げる。具体的には、地方自治に関する既往研究やレポートなどにおいて、行政評価や行財政改革について先進的な事例として紹介されている自治体のうち、第一の視点によって選定した自治体区分に該当しない自治体を対象として加える。

##### b. 選定結果

前述の選定方法により、本調査の対象自治体を選定した。「行政評価について先進的とされる自治体」については、『ガバナンス』、『日経グローバル』等の地方自治関係雑誌や総合研究開発機構(NIRA)等の調査機関による報告書に掲載された行政評価及び行政改革に関する既往文献等から、北海道北広島市、大分県臼杵市などの44市町を選定した。この結果、都道府県、政令指定都市、



中核市，特例市，東京都特別区を含め，調査対象自治体数は合計 205 自治体となった。なお，政令指定都市，中核市，特例市の各区分については，2006 年 10 月 1 日現在の自治体区分である。

## 2. 調査方法

各自治体における行政評価による図書館評価事例の調査にあたっては，原則として各自治体のホームページで公表されている評価結果（評価票）を閲覧し，その中で採用されている評価指標のうち，「アウトカム」「成果」という記述のあるもの，または各自治体がアウトカム指標として公表している意図が明白なものを，本調査におけるアウトカム指標として採取した。各自治体において，複数年次にわたって評価結果が公表されている場合には，各年次の評価結果をすべて採取した。

各自治体のホームページの閲覧については，まず 2006 年 7 月から 9 月にかけて一度行い，同年 11 月から 12 月にかけて再度確認を行って，可能な限り最新の情報の入手に努めた。

なお，ホームページで評価結果を公表していない自治体についても，各自治体の「情報公開コー

ナー」や図書館などの施設で評価票の閲覧が可能である場合，一部の自治体について各施設で評価票を閲覧し，前述と同様の手法により該当するアウトカム指標を採取した場合もある。

採取したアウトカム指標については，自治体区分，自治体名，評価実施年度，事業名称とともに記録し，自治体区分ごとに集計した。

## B. 自治体区分別調査結果

自治体区分ごとの調査対象自治体数，行政評価実施状況，行政評価結果のホームページでの公表状況，図書館を評価対象としている自治体数，アウトカム指標採取対象事業数及び採取したアウトカム指標延べ数を第 1 表にまとめて掲げる。

次に，各自治体区分別に，行政評価による図書館評価の状況及び採取したアウトカム指標について概説する。

### 1. 都道府県

#### a. 行政評価による図書館評価の状況

都道府県のうち，行政評価による図書館評価の結果を得ることができ，アウトカム指標を採取した自治体は 31 都道府県であった。

第 1 表 自治体区分別調査結果概要

自治体区分	対象自治体数	行政評価実施自治体数	評価結果をホームページで公表している自治体数	図書館を評価対象としている自治体数	図書館に関するアウトカム指標を公表している自治体数	アウトカム指標採取対象事業数	アウトカム指標延べ数
都道府県	47	45	39	38	31	286	451
政令指定都市	15	13	13	11	11	307	360
中核市	37	35	28	31	28	241	345
特例市	39	33	22	26	20	249	327
東京都特別区	23	20	18	19	19	334	518
行政評価について先進的とされる自治体	44	44	42	43	43	560	781
合計	205	190	162	168	152	1,977	2,782

都道府県における行政評価による図書館評価の特徴としては、まず「政策」または「施策」段階での評価が比較的多いことが挙げられる。図書館評価に限らないが、都道府県の行政評価として公表されている評価結果は、「政策評価」という名称で公表されているものが多い。事務事業レベルの評価までは実施していない、という事実の確認はできないが、公表しているのは政策または施策レベルの評価まで、という自治体が多いことが第一の特徴と言える。

第二の特徴として、図書館全体を一つの事業区分とする自治体から、図書館関係の事業として10以上の事業を設定している自治体まで、さまざまであることが挙げられる。行政評価における「事業」の設定方法が、自治体によりまちまちであることは、行政評価を実施するうえでの課題としてしばしば指摘される点ではあるが、都道府県における図書館評価についても同様の傾向が見られる。

第三の特徴として、事務事業評価の一つの形式として、「公共施設評価」という形式での評価を行っている自治体が複数あることが挙げられる。アウトカム指標が採用されていなかったため、本調査の対象とはならなかったが、福井県や香川県においては、公共施設評価として各県立図書館が評価対象となり、「行政コスト計算書」の作成・公表が行われているという事例もある。今後、このような評価形式が拡大することも考えられる。

#### b. アウトカム指標概観

都道府県において採用されているアウトカム指標について概観すると、貸出冊数やレファレンス受付件数、事業への参加人数など、利用者による直接の利用実績をアウトカム指標として採用している事例のほか、市町村立図書館への協力貸出冊数や、図書館ネットワークへの加入館数、市町村の図書館設置率など、都道府県立図書館の役割を反映した指標の採用も見られる。しかし、利用者満足度や、児童の読書量などの社会的効果に関連した指標の採用は少ない。

## 2. 政令指定都市

### a. 行政評価による図書館評価の状況

政令指定都市のうち、行政評価による図書館評価の結果を得ることができ、アウトカム指標を採取した自治体は11市であった。

政令指定都市における行政評価の全般的な特徴として、一般的な事務事業評価によらない手法を採用する自治体が複数存在することが挙げられる。また、政令指定都市の図書館は、中央図書館及び各地域図書館から構成される場合が多く、中央図書館が設置されていない場合には複数の図書館が並列的に設置されている構成になっている。このため、行政評価の対象事業として、各図書館ごとに事業を設定し、結果として図書館関係の事業が非常に多くなっているという事例が見られる。

### b. アウトカム指標概観

政令指定都市において採用されているアウトカム指標について概観すると、貸出冊数や入館者数、事業への参加人数など、やはり利用者による直接の利用実績をアウトカム指標とする事例が主となっている。利用者満足度のほか、「市民への還元額」「ボランティア参加者数」などの社会的効果を指標として採用する事例も少数ではあるが見られる。

## 3. 中核市

### a. 行政評価による図書館評価の状況

中核市のうち、行政評価による図書館評価の結果を得ることができ、アウトカム指標を採取した自治体は28市であった。

中核市における行政評価による図書館評価の特徴としては、都道府県と同様に、評価対象事業の設定の多様性が挙げられる。図書館を単一の事業として考える自治体に対して、個別の図書館ごとに事業を設定している自治体や、事業を細分化している自治体など、さまざまな事業設定方法が見られる。

### b. アウトカム指標概観

中核市において採用されているアウトカム指標について概観すると、やはり貸出冊数や入館者

数、事業への参加人数など、利用者による直接の利用実績をアウトカム指標として採用している事例が多い。しかし、利用者満足度や「市民への還元額」「ボランティア活動実践度」などの社会的効果をアウトカム指標として採用している事例も、他の自治体区分と比較するとやや多いようである。

#### 4. 特例市

##### a. 行政評価による図書館評価の状況

特例市のうち、行政評価による図書館評価の結果を得ることができ、アウトカム指標を採択した自治体は20市であった。

特例市においても、評価対象とする事業の考え方について、自治体による差異が見られる。図書館に関する事業として、一つの事業のみを評価対象としている自治体がある一方、個別の図書館ごとに事業を設定したり、細分化した事業ごとに評価を行っている自治体もある。

##### b. アウトカム指標概観

特例市において採用されているアウトカム指標について概観すると、ここでも貸出冊数や入館者数、事業への参加人数など、利用者による直接の利用実績をアウトカム指標とする事例が大半を占めている。中核市などでは少数見られた、利用者満足度や社会的効果をアウトカム指標として採用する事例はほとんど見られない。

#### 5. 東京都特別区

##### a. 行政評価による図書館評価の状況

東京都特別区のうち、行政評価による図書館評価の結果を得ることができ、アウトカム指標を採択した自治体は19区であった。

東京都特別区においても、他の自治体区分と同様に、評価対象事業についての考え方に、自治体による差異が見られる。各区とも複数の図書館が設置され、図書館設置密度の高い状況ではあるが、評価対象事業として図書館を一つにまとめている区がある一方、細分化した事業ごとに評価を実施している区も存在する。

##### b. アウトカム指標概観

東京都特別区において採用されているアウトカム指標について概観すると、ここでもやはり、貸出冊数、入館者数、事業への参加人数など、利用者による直接の利用実績をアウトカム指標とする事例が大半を占めている。利用者満足度をアウトカム指標として採用する事例は少数見られるが、社会的効果をアウトカム指標として採用する事例はほとんど見られない。

#### 6. 行政評価について先進的とされる自治体

##### a. 行政評価による図書館評価の状況

行政評価について先進的とされる自治体として選定した自治体のうち、行政評価による図書館評価の結果を得ることができ、アウトカム指標を採択した自治体は43市町であった。

行政評価について先進的とされる自治体における行政評価による図書館評価の特徴としては、まず図書館関係の事業を細分化している自治体が多いことが挙げられる。行政評価について先進的とされる自治体では、評価対象について全事務事業としている自治体がほとんどであるが、この場合の「事務事業」とは、予算上の事業区分であることが多い。したがって、図書館を対象とした事務事業評価においても、図書館に関するすべての予算上の事業区分によって評価が行われているため、結果的に事業が細分化されているものと推察される。

また、一事業について複数の指標を採用している事例が多いことも特徴として挙げられる。行政評価について先進的に取り組んできた中で、事業の評価指標についても見直しを重ねた結果として、一事業について複数の指標により評価を行うという形式になったものと推察される。

さらに、「上位成果指標」「本来の指標」といった表現で、実際にアウトカム指標として採用した指標以外の指標について言及している事例も複数の自治体で確認できる。いずれも、具体的な数値は把握されていないが、「成果」に対する考え方を明確にしようという自治体側の意図がくみ取れる。

## b. アウトカム指標概観

行政評価について先進的とされる自治体において採用されているアウトカム指標について概観すると、やはり貸出冊数、入館者数、事業への参加人数など、利用者による直接の利用実績をアウトカム指標とする事例が多いが、他の自治体区分に比較すると若干ではあるがその比率は低いようである。採用されている指標の数が多いこともあるが、利用者満足度や、「市民への還元額」などの社会的効果を指標としている事例も少数見られる。

## IV. 公共図書館の評価における アウトカム指標の類型化と問題点

本章では、前述した行政評価による図書館評価におけるアウトカム指標の事例について、類型化を行い、各類型別に考察を加え、アウトカム指標としての問題点を明らかにすることを試みる。

### A. 指標の類型化

#### 1. 類型化の方法

##### a. 既往研究におけるアウトカム指標の体系化

アウトカム指標に類する指標の体系化を試みた既往研究として、斎藤<sup>20)</sup>による研究がある。

斎藤は、まず評価指標のうち「アウトカム指標」に相当する「有効度指標」について、「サービス成果指標」「社会成果指標」「住民満足度指標」の三つに体系化し、「サービス成果指標」については、さらに「サービス水準成果」「需要充足成果」「需要達成成果」「供給達成成果」の四つに分類することで、需要側、つまり住民・利用者側と、供給側、つまり自治体側のそれぞれの立場からの成果水準を指標とする、という体系化を提唱している。

##### b. 本研究におけるアウトカム指標の類型化

前章で述べた調査において、アウトカム指標として採取した指標を概観すると、成果を受ける主体という視点から二つに大別することができる。

①利用者や地域社会にとっての成果

②図書館側の成果

このうち、①についてはさらに成果として表される事象から、三つに分けることができる。

①—(ア)利用者による直接の利用の結果

①—(イ)利用者満足度など利用者調査を行った結果

①—(ウ)市民への還元額など社会的な効果

①—(ア)については、本来はアウトプット指標として扱うべき指標とも考えられるが、例えば、「図書館利用者サービス事業」において、蔵書冊数をアウトプット指標として、貸出冊数をアウトカム指標とする事例や、貸出冊数をアウトプット指標として、住民1人当たり貸出冊数をアウトカム指標とする、といった事例が多く見られる。

②については、本来はインプット指標またはプロセス指標として扱うべき指標とも考えられるが、例えば、「資料収集事業」という事業を設定して、年間購入冊数をアウトプット指標として、蔵書冊数をアウトカム指標とする事例や、「児童奉仕事業」という事業において、児童書の貸出冊数をアウトプット指標に、おはなし会の実施回数をアウトカム指標にする、といった事例が見られる。

このようなアウトカム指標のグループ化は、前述した斎藤による既往研究による体系化と共通点が多く、既往研究における枠組みとも一致するとと言える。そこで、本研究におけるアウトカム指標について、前述のグループ化を基底として、次の四つに類型化する。

①住民（利用者）側の利用実績

②図書館（自治体）側の活動

③満足度など利用者調査の結果

④事業の社会的効果

行政評価による図書館評価に関して、自治体区分別の各類型ごとのアウトカム指標数及びそのうち目標値の設定が行われているもの、及び目標達成度の設定が行われているものの数を第2表に示す。また、自治体区分別のアウトカム指標の類型別構成比について、第3表及び第1図に示す。

#### 2. 各類型別の考察

##### a. 住民（利用者）側の利用実績

行政評価による図書館評価におけるアウトカム指標としては、各自治体区分ともこの類型に属す

第2表 自治体区分別・類型ごとのアウトカム指標数

自治体 区分	類型別アウトカム指標数				
	類型	延べ 指標数	うち目標値 設定	うち目標 達成度	主な指標例
都道府県	①住民（利用者）側の利用実績	311	292	161	貸出冊数、入館者数、事業参加者数 蔵書冊数、協力貸出冊数、事業実施回数 利用者満足度、レファレンスサービスの認知度 子どもの1か月間の読書量
	②図書館（自治体）側の活動	116	108	48	
	③満足度など利用者調査の結果	13	10	1	
	④事業の社会的効果	11	3	1	
政令 指定都市	①住民（利用者）側の利用実績	273	238	41	貸出冊数、入館者数、登録率、予約件数 蔵書冊数、相互貸借冊数、刊行物配布部数 利用者満足度、リピート率 市民への還元額、小学生月平均読書冊数
	②図書館（自治体）側の活動	69	58	0	
	③満足度など利用者調査の結果	11	8	0	
	④事業の社会的効果	7	4	0	
中核市	①住民（利用者）側の利用実績	242	182	59	貸出冊数、入館者数、蔵書回転率 蔵書冊数、受入冊数、移動図書館巡回回数 満足度、市民（来館者）の知的欲求満足度 市民への還元額、ボランティア活動者増加率
	②図書館（自治体）側の活動	78	57	29	
	③満足度など利用者調査の結果	14	12	10	
	④事業の社会的効果	11	11	3	
特例市	①住民（利用者）側の利用実績	237	196	58	貸出冊数、入館者数、登録率、予約件数 蔵書冊数、受入冊数、貸出1冊当たりのコスト 利用者満足度 ボランティア活動参加率
	②図書館（自治体）側の活動	87	66	13	
	③満足度など利用者調査の結果	1	0	0	
	④事業の社会的効果	2	1	1	
東京都 特別区	①住民（利用者）側の利用実績	382	354	221	貸出冊数、入館者数、登録率、蔵書回転率 蔵書冊数、受入冊数、司書有資格者率 利用者満足度、事業に対する満足度 読み聞かせ実践者数、ボランティア活動者数
	②図書館（自治体）側の活動	128	101	47	
	③満足度など利用者調査の結果	7	6	0	
	④事業の社会的効果	1	1	0	
行政評価 先進自治体	①住民（利用者）側の利用実績	476	301	64	貸出冊数、入館者数、登録率、苦情件数 蔵書冊数、開館日数、学校等訪問回数 利用者満足度、利用者のリピーター数 市民への還元額、読み聞かせボランティア数
	②図書館（自治体）側の活動	257	153	45	
	③満足度など利用者調査の結果	29	13	2	
	④事業の社会的効果	19	6	1	
合計	①住民（利用者）側の利用実績	1,921	1,563	604	
	②図書館（自治体）側の活動	735	543	182	
	③満足度など利用者調査の結果	75	49	13	
	④事業の社会的効果	51	26	6	

第3表 類型別・自治体区分別アウトカム指標構成比

	都道府県	政令指定 都市	中核市	特例市	東京都 特別区	行政評価 先進自治体	合計
①住民（利用者）側の利用実績	69.0%	75.8%	70.1%	72.5%	73.7%	60.9%	69.1%
②図書館（自治体）側の活動	25.7%	19.2%	22.6%	26.6%	24.7%	32.9%	26.4%
③満足度など利用者調査の結果	2.9%	3.1%	4.1%	0.3%	1.4%	3.7%	2.7%
④事業の社会的効果	2.4%	1.9%	3.2%	0.6%	0.2%	2.4%	1.8%

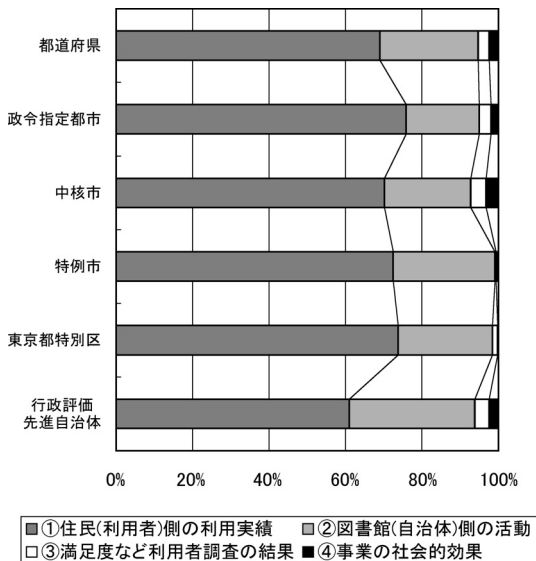
る指標が最も多く、60～75%という多数を占めている。

図書館研究者による主張にもあるように、これらの指標は本来アウトプット指標として考えられる指標と見なすことができる。実際に、行政評価

において、同じ指標が別の自治体ではアウトプット指標として採用されている事例は多数見受けられる。

このように、アウトカム指標とアウトプット指標の境界が曖昧になっているという現象は、行政

公共図書館評価におけるアウトカム指標：行政評価の事例調査に基づく提案



第1図 自治体区分別・類型別アウトカム指標構成比

評価においては必ずしも珍しいことではなく、図書館以外の事業でもしばしば見受けられる。その共通の背景として、アウトカム指標の設定、特に具体的な数値として「成果」を示すことの困難さがある。図書館に関して言えば、その事業の社会的な成果としては、住民の読書意欲の向上、情報リテラシーの向上、仕事や学業での成功、読書を通じた心の安らぎなどが想定できるが、いずれも具体的な数値として計測することがきわめて困難であることは想像に難くない。また、いずれもその「成果」の達成には、図書館以外の他の分野の影響についても無視できないため、その成果についてどれほど図書館が貢献しているのかを計測することもきわめて難しい。このような状況で、「成果」を示す具体的な数値として指標を求められたときに、事業の結果によって代替するという考え方の採用に至ることは、必然とも言える。したがって、行政評価に関する実務書には、「行政サービスの提供量など、代替的な指標を設定することが現実的」<sup>11)</sup> [p. 102] と記述され、それらの図書館を参考として実際に評価を実施する自治体において、本来アウトプット指標として考えられるこれ

らの指標をアウトカム指標として採用するに至るという現象が現実になっている。この問題点については後述する。

b. 図書館（自治体）側の活動

行政評価による図書館評価においては、各自治体区分ともこの類型に属する指標が前目の指標に次いで多く、アウトカム指標全体の20～30%を占めている。つまり、「住民（利用者）側の利用実績」と合わせて、この2類型でいずれの自治体区分においても90%以上を占めている。

前項で述べたように、これらの指標は本来「インプット指標」または「プロセス指標」として扱われるものである。このような指標が「アウトカム指標」として採用される背景としても、本来アウトプット指標である「住民（利用者）側の利用実績」がアウトカム指標となっていることと同様に、数値として得られやすいものを指標としたことが挙げられる。ただし、「住民（利用者）側の利用実績」は、それが住民にとっての本来の成果に直接結びつくことが比較的容易に推察されうるが、「図書館（自治体）側の活動」については、それが住民にとっての本来の成果に結びつくかどうか、十分な検証が行われているとは言い難い。すなわち、例えば「資料収集事業」においてアウトカム指標を「蔵書冊数」とした場合、蔵書数の多いことがその地域の住民にとって成果をもたらすということが立証されているとは現状では言えないのではないかと。この場合には、その蔵書が「住民にとって必要なものである」ということが前提となるが、図書館の蔵書がその前提条件を満たすものであるかどうかの説明がないままに、アウトカム指標として「蔵書冊数」を採用することは疑問である。

また、さまざまな行事の実施を事業とした場合に、アウトカム指標を「事業の実施回数」とする事例も見られる。「参加人数」であれば、より多い方がより多くの住民に機会を与えたということで成果をあげたと見なすことも可能であるが、「実施回数」では住民にとっての成果は測定できない。事業の参加人数の測定に困難が伴うとは考えにくく、「事業の実施回数」というアウトカム指標

の設定にも疑義がある。

このように、「図書館（自治体）側の活動」をアウトカム指標とすることは、「住民（利用者）側の利用実績」をアウトカム指標とすること以上に問題が多く、適切とは言い難い。

#### c. 満足度など利用者調査の結果

この類型に属する指標は、行政評価による図書館評価においては、いずれの自治体区分においても5%に満たない採用状況である。特に、特例市においてはほとんど採用事例がない。

利用者満足度については、図書館評価におけるアウトカム指標の代表的な事例として取り上げられることが多く、実際に実施された結果の報告事例も多い。しかし、行政評価においては採用例がきわめて少ない。調査を行い、把握することは比較的容易と考えられるだけに、採用事例の少なさに疑問が残る。

その理由を推察すると、第一に自治体財政事情の厳しさが考えられる。満足度などの調査にあたっては、調査票の設計や調査結果の分析について外部機関に委託することがしばしば行われるが、昨今の自治体の財政事情の逼迫状況から、この委託に要する経費の捻出が困難になっていることが考えられる。また、委託によらず自治体内部、つまり職員自らが調査票の設計や調査結果の分析を行うことも考えられるが、財政状況の逼迫は職員1人当たりの事務量の増加にも結びついており、新たな業務を実施することが困難であることも想像に難くない。このような自治体の置かれている状況から、アンケートなどによる利用者調査を新たに行うことが困難になっており、利用者満足度などの調査結果を指標として採用することができない状況にあると推察される。

また、行政評価において採用される指標については、できる限り客観性を持つ数値が望ましいとされている点も影響しているものと考えられる。利用者満足度などの利用者調査の結果には、利用者の主観によるものが多く含まれる。このような主観に基づく指標を用いることは、評価指標としては好ましくないという考え方が行政評価において根強いものがある。仮に利用者満足度のような

指標をアウトカム指標として採用するとしても、島田<sup>7)</sup>の指摘にもあるように、効果を測る客観的な指標と合わせて用いることが求められている。

さらに、利用者満足度については、アウトカム指標とは別の指標とする考え方も行政評価に関する文献で示されている。上山<sup>9)</sup>は、「顧客満足度」については、「プロセス指標」「職員満足度」とともに、「利用者からの視点の評価指標」として、生産性を表す指標である「インプット指標」「アウトプット指標」「アウトカム指標」とは区別して用いることを提案している。

以上のような点が、満足度など利用者調査の結果について、行政評価においてアウトカム指標として採用されることがきわめて少ないことの背景として考えられる。なお、利用者満足度については、その指標としての特徴や適切性について後述する。

#### d. 事業の社会的効果

この類型には、住民への還元額、子どもの読書率、ボランティア参加率といった、図書館の事業がもたらすさまざまな社会的な効果が含まれる。

この類型に属する指標は、行政評価による図書館評価においては、いずれの自治体区分においても5%に満たない採用状況である。特に、特例市及び東京都特別区においてはほとんど採用事例がない。

この類型に含まれ、少数ではあるが採用事例が見られる指標として「住民への還元額」がある。これは第II章A節で述べた「貸出サービスにおける行政効果」に当たる指標であり、筆者<sup>6)</sup>が指摘したように図書館研究者の間では早くから提唱され、また批判されてきた指標である。アウトカム指標として、「住民への還元額」またはそれに類する指標を採用している自治体を第4表に掲げる。

第4表に掲げた自治体を見ると、近年になってこの指標を採用するようになった自治体（埼玉県さいたま市、神奈川県鎌倉市）がある一方で、過去にこの指標を採用していたものの、近年は採用していない自治体（愛知県名古屋市、兵庫県芦屋市）があることがわかる。新たに採用を始めた自

公共図書館評価におけるアウトカム指標：行政評価の事例調査に基づく提案

第4表 アウトカム指標として「住民への還元額」  
またはそれに類する指標を採用している自治体

自治体区分	自治体名	年度	事業名	指標名	算出方法
政令指定都市	埼玉県 さいたま市	2006	さいたま市 図書館管理 運営事業	市民への還元額	年間貸出冊数×図書購入単価平均額 [2,375円]÷人口
		2005	さいたま市 図書館管理 運営事業	市民への還元額	年間貸出冊数×図書購入単価平均額 [2,375円]÷人口
	愛知県 名古屋市	2002	図書館事業	市民への還元額	(貸出点数×平均単価－必要経費)÷人口
中核市	秋田県 秋田市	2004	中央図書館 明德館 図書館 の運営業務	行政効果：還元額	{(総貸出冊数×平均単価)－必要経費(図書館費+人件費)}÷人口(明德館管轄分)
			土崎図書館 図書館の運営 業務	行政効果：還元額	{(総貸出冊数×平均単価)－必要経費(図書館費+人件費)}÷人口(土崎図書館管轄分)
			新屋図書館 図書館の運営 業務	行政効果：還元額	{(総貸出冊数×平均単価)－必要経費(図書館費+人件費)}÷人口(新屋図書館管轄分)
	新潟県 新潟市	2004	図書館事業	市民1人当たりの 還元額	(本の平均単価×貸出冊数－運営費)÷人口
		2003	図書館事業	市民1人当たりの 還元額	(本の平均単価×貸出冊数－運営費)÷人口
大阪府 東大阪市	2005	図書館図書購 入費(永和図 書館)	市民1人当たりの サービス	(図書平均単価×貸出冊数－運営経費)÷ 人口(1/3)	
行政評価先進自治体	北海道 北広島市	2005	図書館読書 サービス事業	還元額	貸出冊数×資料平均単価 [2,350円]
		2004	図書館読書 サービス事業	還元額	貸出冊数×資料平均単価 [2,350円]
	神奈川県 鎌倉市	2006	図書館管理 運営事業	市民への図書還元費 用	年間貸出冊数×図書の平均単価
	兵庫県 芦屋市	2003	図書館運営事 業(収集整理 利用)	還元額(館外貸出に よる市民1人当たり の還元額)	(図書平均単価×貸出冊数－図書館費)÷ 人口
		2002	図書館運営事 業(収集整理 利用)	還元額(館外貸出に よる市民1人当たり の還元額)	(図書平均単価×貸出冊数－図書館費)÷ 人口
	沖縄県 那覇市	2005	図書館運営事 業	貸出による経済効果 (市民1人当たりの 還元額)	(貸出冊数×図書・雑誌購入平均単価－人 件費等を含む図書館全経費)÷那覇市の人 口

自治体が見られる背景には、行政評価において「客観的数値による効果」を示すことが強く求められていることが考えられる。一方で、採用をやめた

自治体があること背景には、このような指標が図書館の成果を示すものとして適切であるかどうかという、図書館研究者の間にもあるこの指標に



対する疑義が、自治体内部にも存在することがうかがえる。しかしながら、公共図書館において「効果」を示す指標として、容易に採取可能な指標としては唯一の指標とも考えられるものであり、何らかの形で活用する方向が望まれる。

「子ども読書活動推進計画」に関連して、図書館の児童サービス関係事業のアウトカム指標として、各自治体における「子どもの読書率」（1週間に5日以上読書をする子どもの割合）や「小学生月平均読書冊数」といった指標を採用している自治体も複数確認できる。子どもの読書率・読書量は公共図書館だけでなく、学校・家庭などでの取り組みが影響するものであり、子どもの読書率・読書量の向上が公共図書館だけの成果であるとは言い難い。実際にこれらの指標を採用している自治体においても、図書館の児童サービス関係事業の実績と、子どもの読書率・読書量の向上との関係を実証している例は見られない。第a目で挙げた「住民（利用者）側の利用実績」をアウトカム指標としている自治体が、「成果」に対する図書館事業の貢献度が不明であるから利用実績で代替させる、としている考え方と対極にあり、「事業」と「成果」との関係は十分に説明できないが、ともかく「成果」を示そう、という意図が表れたものと考えられる。

このほか、視覚障害者サービスにおける朗読・録音図書製作ボランティアや、絵本の読み聞かせボランティアを養成する講座等の事業のアウトカム指標として、講座参加者のうちその後実際にボランティアとして活動している人数を測定した「ボランティア参加率」を採用している自治体もある。講座に類する事業のアウトカム指標としては、参加人数にとどめず、このような追跡調査の結果を採用していく方向性が望まれる。

## B. 指標の問題点

### 1. アウトプット指標との区別の不明瞭さ

行政評価における図書館評価においては、前節第2項で指摘したように、一般的にはアウトプット指標またはインプット指標、プロセス指標と見

なすことができる指標をアウトカム指標として採用している事例が大半を占めている。その理由として推察される点については前述のとおりであるが、ここで特にアウトプット指標として本来考えられる「住民（利用者）側の利用実績」について、実際の評価票における記載事項などを基に、その背景や問題点について考察する。

#### a. 背景

図書館事業に限らず、アウトカム指標の設定の難しさについては、行政評価において大きな問題であり、行政評価に関する実務書では「アウトカム指標の設定方法」や「アウトプット指標とアウトカム指標の使い分け」などに関する記述が多数見られる。そのような中で、アウトカム指標について、前述のように、“測定できない場合や測定にコストがかかりすぎる場合には、行政サービスの提供量を測定するなど、代替的な指標を設定することが現実的”<sup>11)</sup> [p. 102]、“活動指標を成果指標とみなして設定する場合もある”<sup>11)</sup> [p. 103]といった記述を行う実務書もある。このような実務書を参考として実際の行政評価が行われているという現実がある状況では、糸賀が指摘するように、“行政評価一般においても、アウトプットとアウトカムの区別が判然としないことが少なくない”<sup>15)</sup> という結果になることは必然とも言える。また、行政評価自体が自治体における一業務として定着しつつある中で、評価に対する緊張感の欠如や、年に一度のルーティンワーク化という職員の意識の低下により、採用する指標の選定にあたって、より安易な方向に流れている、という傾向も否定できない。その背景には、財政面や労務面において自治体が置かれている厳しさから、できるだけ経費や労力をかけずに業務を行わねばならない、という意識が強く働いていることもであると推察される。

#### b. 問題点

実際の評価票において、次に掲げる事例のような指標の提示が見られる。

事例① アウトカム指標：住民の自主的学習活動の支援度  
代替指標：入館者数

- (大阪府：大阪府立中央図書館，大阪府立中之島図書館 [2004年])
- 事例② 論理的成果指標：子どもの読書に対する関心度  
代替成果指標：幼児・児童用図書貸出冊数  
(島根県：子ども読書推進事業 [2005年])
- 事例③ 上位成果指標：情報や知識を活用できるようになった市民の満足度  
成果指標：登録者数/市民，貸出数/市民  
(東京都調布市：資料提供事業 [2006年])

ただし、いずれも上段の指標については数値は記載されていない。

各自治体が、「代替指標」「代替成果指標」「成果指標」として記載している指標は、いずれも、本来のアウトカムに至る過程である「中間的アウトカム」と位置づけられる指標と考えられる。

このような記述を行っている自治体では、「本来のアウトカム指標」に対する意識と、「それが測定困難なので、アウトカム指標として代わりにこの数値を用いる」という、あくまで「住民（利用者）側の利用実績」を代替として用いているという意志が明確に示されていると言えるだろう。こ

のように、アウトカムに対する意識を明確にした上で、アウトカム指標として「住民（利用者）側の利用実績」をあくまで代替指標として用いるという手法は、アウトカムの測定が困難な場合の有効な手法として評価できる。

しかし、第5表に示すように、上記のような記述を行っている自治体はごく少数であり、アウトカム指標として「住民（利用者）側の利用実績」を採用している自治体の大半については、それを本来のアウトカムとして意識している可能性が否定できない。公共図書館の評価においてアウトカム指標を示すことの意義は、図書館の社会的成果を対外的に示すことで、図書館の存在意義を認知させ、図書館が置かれている厳しい状況を少しでも好転させることに結びつけることにある。この点で、貸出冊数や入館者数、事業への参加人数などの「住民（利用者）側の利用実績」をアウトカム指標と認識している状況に留まっていることは、図書館の社会的成果を示しているとは言えず、厳しい状況を好転させる方向に結びつくとは考えにくい。したがって、「住民（利用者）側の利用実績」を安易にアウトカム指標として採用することは望ましくない。

## 2. 利用者満足度

利用者満足度は、図書館に関するアウトカム指標として広く認知されていると言えるが、行政評価における採用はごく少数にとどまっている。その理由については前節で述べたとおりである。

行政評価全般において、住民満足度を測定することは、研究者によっても提唱されており、また実際にも広く行われている。実際に、区役所窓口や福祉保健行政の分野では、広く満足度調査が行われ、その結果が行政評価におけるアウトカム指標に反映されている事例が多い。しかし図書館に関してはアウトカム指標としての採用例が少ない。つまり、図書館については住民満足度調査の対象とされていない自治体が多いものと考えられる。その理由を推察すると、まず、前項で述べたように、図書館についてはアウトカム指標として貸出冊数、入館者数などの「住民（利用者）側の

第5表 「上位成果指標」が示されている事例数

	アウトカム指標総数	上位のアウトカム指標が示されている事例	
		実数	総数に対する割合
都道府県	451	22	4.9%
政令指定都市	360	2	0.6%
中核市	345	9	2.6%
特例市	327	5	1.5%
東京都特別区	518	0	0.0%
行政評価先進自治体	781	70	9.0%

利用実績」を利用できると考えている自治体が多いことが考えられる。つまり、例えば区役所の戸籍課窓口については、実績値として得られるものは住民票の写しや戸籍謄本の交付枚数などに限られるが、それをアウトカム指標とすることは適切でないという認識が普遍的であり、新たな指標の必要性に迫られて住民満足度の測定を行わざるをえない、という状況にあると考えられる。アウトカム指標として想定できる指標が直接の業務からは想定しにくい、代替となる適切なサービス提供量もない、したがって住民満足度を測定しアウトカム指標とする、という考え方が成立する事業においては、アウトカム指標として住民満足度を採用する事例が多くなる。一方、図書館については、貸出冊数、入館者数、事業への参加人数など、代替となる適切なサービス提供量が存在することから、アウトカム指標として住民（利用者）満足度を採用する事例は少なくなっているものと考えられる。

しかし、前項で述べたように、「住民（利用者）側の利用実績」を安易に図書館のアウトカム指標として採用することは適切とは言えない。貸出冊数は、区役所戸籍課窓口における住民票の写しの交付枚数と同じ性格の実績数値であり、住民票の写しの交付枚数がアウトカム指標として適切でないという考え方が一般的であるならば、図書館における貸出冊数も同様でなければならない。この点で、図書館についても住民（利用者）満足度の測定を行い、その結果をアウトカム指標とすることは適切と考えられる。

ただし、図書館における利用者満足度については、岸田ら<sup>21)</sup>が指摘した課題が存在する。つまり、図書館は「利用したいから行く」ところであり、一定以上の満足度は常に得られるという点である。この点は、「行かざるをえない」区役所の窓口とは様相を異にする。区役所窓口では、来庁する住民がすべて「利用したい」という意志を持っているわけではない。したがって、できるだけ多くの住民に満足してもらい、利用にあたっての抵抗感を低くすることの必要性は高い。その意味で、住民満足度という数値を一つの目標とすることの

意義は大きいと考えられる。しかし、図書館では来館する利用者のほとんどは、自ら「利用したい」と考えて来館しているのであり、満足度がある程度高い水準になるのは当然である。したがって、図書館の場合には、利用者満足度調査の結果について、利用者満足度の数値を目標数値とすることだけでは意義が薄いと考えられる。

図書館における利用者調査については、満足度という数値を得て、定量的な評価に利用することだけでなく、神奈川県立図書館において実施されている<sup>22)</sup>ような、サービスに対する「期待度」と「満足度」を合わせて調査し、そのギャップによって今後充実すべきサービスの抽出の素材とすることや、満足度の低い、つまり不満に感じているサービスが何であるかを導き出すことといった、定性的な評価にも活用すべきものと考えられる。

### 3. 目標達成度

図書館の自己評価に関して、「望ましい基準」では数値目標の設定とその達成状況に関する点検と評価を求めている。また、行政評価においても、目標値の設定や目標達成度の公表を行っている自治体が多く見られる。第6表に、行政評価による図書館評価における自治体区分別・類型別での目標値・目標達成度設定比率を掲げる。目標値については、各自治体区分とも半数以上の指標において設定されている。一方、目標達成度の設定状況については自治体区分・類型により差があるが、おおむね4分の1程度の指標で設定されているものと推察される。行政評価におけるアウトカム指標については、前述のようにその測定が困難であり、本来アウトプット指標やインプット指標となるべき指標により代替されることが頻見される。この場合に、目標値と実績値との比較や目標達成度の設定により、その指標を単なる実績やサービスの提供量ではなく、事業目的の達成度としてとらえることで、アウトカム指標としての意味を持たせるという考え方から、目標値や目標達成度の設定が行われているものと考えられる。事業目的の達成が社会的な貢献と直結するような事業の場合には、このような考え方によりアウトカ

公共図書館評価におけるアウトカム指標：行政評価の事例調査に基づく提案

第6表 自治体区分別・類型別での目標値・目標達成度設定比率

自治体区分	類型	目標値 設定比率	目標達成度 設定比率
都道府県	①住民（利用者）側の利用実績	93.9%	51.8%
	②図書館（自治体）側の活動	93.1%	41.4%
	③満足度など利用者調査の結果	76.9%	7.7%
	④事業の社会的効果	27.3%	9.1%
政令 指定都市	①住民（利用者）側の利用実績	87.2%	15.0%
	②図書館（自治体）側の活動	84.1%	0.0%
	③満足度など利用者調査の結果	72.7%	0.0%
	④事業の社会的効果	57.1%	0.0%
中核市	①住民（利用者）側の利用実績	75.2%	24.4%
	②図書館（自治体）側の活動	73.1%	37.2%
	③満足度など利用者調査の結果	85.7%	71.4%
	④事業の社会的効果	100.0%	27.3%
特例市	①住民（利用者）側の利用実績	82.7%	24.5%
	②図書館（自治体）側の活動	75.9%	14.9%
	③満足度など利用者調査の結果	0.0%	0.0%
	④事業の社会的効果	50.0%	50.0%
東京都 特別区	①住民（利用者）側の利用実績	92.7%	57.9%
	②図書館（自治体）側の活動	78.9%	36.7%
	③満足度など利用者調査の結果	85.7%	0.0%
	④事業の社会的効果	100.0%	0.0%
行政評価 先進 自治体	①住民（利用者）側の利用実績	63.2%	13.4%
	②図書館（自治体）側の活動	59.5%	17.5%
	③満足度など利用者調査の結果	44.8%	6.9%
	④事業の社会的効果	31.6%	5.3%
合計	①住民（利用者）側の利用実績	81.4%	31.4%
	②図書館（自治体）側の活動	73.9%	24.8%
	③満足度など利用者調査の結果	65.3%	17.3%
	④事業の社会的効果	51.0%	11.8%

ム指標を設定することにも意義が認められる。しかしながら、この場合にはその目標値の達成が事業目的の達成度を示すものになっているということが前提である。図書館に関しては、例えば貸出冊数について目標値を設定し、目標達成度の公表を行ったとしても、貸出冊数の目標を達成することが図書館としての目的を達成することになるのかどうか、疑義が残る。この場合、例えば事業目的を「児童の読書量の向上」と位置づけ、児童書の貸出冊数を指標として、適切な目標値を設定するのであれば、貸出冊数を中間的アウトカム指標とすることは適当と考えられる。つまり、事業目的及び事業の設定について意識が置かれているこ

とが重要である。

目標値や目標達成度の設定について、もう一つの問題点は、適切な目標値が設定できるかどうかである。自己評価、行政評価いずれについても、目標値の設定基準が公表されている事例を確認すると、「前年比5%増」「目標年次までに10%増」といった設定基準が散見される。このような設定基準の場合、目標値自体が意味を有するとは考えにくく、設定された目標値そのものに疑義を持たざるをえない。

適切な目標値の設定方法としては、いわゆる「ベスト・プラクティス」と呼ばれる、可能な限りの最高水準を設定するという手法が広く知られて

いる。しかし、わが国の公共図書館においては、この「ベスト・プラクティス」として公的に認知された水準が存在しない。「望ましい基準」においても、数値目標の設定は各々の図書館に委ねられている。したがって、例えば人口規模が同程度の自治体における上位値といった水準を「ベスト・プラクティス」として設定することが考えられる。「望ましい基準」においても、具体的な「数値目標」を設定する際の参考として「貸出活動上位の公立図書館における整備状況」が示されている。しかしながら、図書館の自己評価及び行政評価による図書館評価の事例における目標値の設定に関して、上記のような考え方を取り入れていると確認できる事例はほとんど見られない。

#### V. 公共図書館のアウトカム指標及び評価方法についての提案

前章までに行った既往研究調査、実態調査及び分析を基に、本章では公共図書館の評価におけるアウトカム指標として適切と考えられる指標及び公共図書館の効果を測定し、アピールすることが可能となる評価方法についての提案を試みる。

##### A. 提案の前提

提案の前提として、アウトカム指標に求められる条件を想定する。

第一に、その指標が図書館サービスの成果または効果を第三者にわかりやすく示すものであるという点を重視する。したがって、何らかの形で数値化することが可能な指標を想定している。

次に、その指標の設定について、現在わが国の公共図書館が置かれている財政的状况などを考慮しても算出等が比較的容易に可能であるという点を重視する。したがって、より煩雑な手法によればさらに詳細な分析が可能である場合にも、煩雑な手法を採用せずできるだけ簡便な手法を採用するようにしている。

最後に、ひとつの指標だけでなく複数の指標により、図書館サービスの成果または効果が示すことができればよいものとする。

以上の条件は、現在図書館評価において適切な

アウトカム指標の設定が困難であり、そのことが理由の一つともなっていて図書館評価自体が定着していないという現状を変革するために必要な条件として考慮すべきものと想定した。

##### B. アウトカム指標として想定される指標

###### 1. 経済的価値：貨幣価値への変換

###### a. 図書館サービスによる住民への還元額

図書館サービスの効果を貨幣価値に変換するという手法の代表例が、「貸出サービスによる住民への還元額」である。この指標は、既往研究において貸出サービスにおける「行政効果」として挙げた指標であり、わが国の図書館においては以前から採用されている。少数ではあるが、現在でも図書館の自己評価及び行政評価による図書館評価の双方において採用事例が存在する。

サービスの効果を示す手法として、貨幣価値に変換することは、自治体内でもさまざまな事業において「経済効果」として示されている例が多く、住民への説明という面から「わかりやすい」指標と言える。しかし、「貸出サービスによる住民への還元額」についてはその算出方法、指標としての適切性に関してさまざまな議論があり、修正案に相当する指標案も提示されている。

図書館の利用方法については、従前と比較してその多様化が指摘されている。一般的な公共図書館の場合には、依然として図書・雑誌等資料の貸出が利用方法としては最も主流ではあるが、都道府県立図書館のように貸出を主たるサービスと位置づけられない図書館も存在する。また近年では、ビジネス支援サービスに代表される「課題解決支援型サービス」を展開する公共図書館が拡大しており、筆者<sup>6)</sup>が指摘したように、貸出サービスだけにより図書館サービス全体の効果を示すことには疑義がある。

このような観点から、図書館サービスの効果を貨幣価値に変換して示すアウトカム指標として、貸出サービスにとどまらず、さまざまな図書館サービスについての「住民への還元額」を提案する。対象とするサービス実績は、貸出冊数のほか、

来館者数、館内閲覧冊数、レファレンス件数、複写枚数、集会・行事等参加人数などが想定できる。基本的な算出方法は「貸出サービスによる住民への還元額」を応用して、「年間サービス実績×平均単価－年間経費」と考える。図書館サービスの効果をわかりやすく示す指標として、「仮にそのサービスに対価を支払った場合にはどれだけの費用が必要か」という視点を採用すること自体は、後述する費用便益分析の考え方とも合致するものである。

このうち、貸出冊数については、従来の「貸出サービスによる住民への還元額」が採用できる。算出方法については、一般的には「年間貸出冊数×図書購入平均単価－図書館年間総経費」とされている。この中で「図書館年間総経費」については、職員の人件費を含めるかどうか、また池内<sup>23)</sup>の指摘にあるように、図書館の建設など初期投資額を耐用年数で除した金額を合わせるかどうかの問題となるが、人件費及び初期投資額とも簡便に算出が可能であれば加算することが望ましい。ただし、算出が容易でない場合も考えられるため、必ずしも加算する必要性は認めない。また、貸出サービスによる便益を図書の購入単価と等価にすることについても疑義が指摘されている。この点については、森<sup>24)</sup>はその金額を2分の1にすることを提案しており、また池内<sup>23)</sup>は0.05から1までの6段階の交換比率を設定している。確かに、図書の貸出による金銭的価値を購入金額と等価にすることには疑義があるが、図書館は古い図書から新しい図書までさまざまな図書を有しており、その購入金額も幅が広い。寄贈により購入金額については無料で入手した図書も存在する。仮に、すでに絶版となった図書を市場で入手しようと考えた場合、その手段としては古書店での入手が考えられる。古書店での販売価格は図書によりさまざまであり、一般的な図書は新刊書として販売された時点の価格よりも低額で販売されるが、付加価値のついた図書については逆に販売された時点の価格を上回る金額で販売されることもある。図書館の図書についても同様なことが想定される。つまり、新刊書として販売されていた時点の価格

以上の付加価値がついている図書を有しているという可能性は否定できない。このような点を考慮すると、図書の貸出による便益額の算出について、図書の購入単価との適切な交換比率を設定することは困難である。したがって便宜的ではあるが、より簡便な方法を選択するという観点から、「仮にその図書を購入した場合にはどれだけの費用が必要か」という金額を端的に表すものとして、図書の貸出による便益額については図書購入平均単価と等額として扱うのが適切と考える。なお、2003年に発表され、2005年に改訂された『国立大学法人会計基準』及び「国立大学法人会計基準注解」報告書』において、有形固定資産である図書の評価について、“取得原価をもって貸借対照表価額とする”<sup>25)</sup> [p. 19]、“使用期間中における減価償却は行わない”<sup>25)</sup> [p. 19]としている点も、本研究の考え方に合致する。

この「貸出サービスによる住民への還元額」については、上記の算出式による算出結果をさらに当該自治体の人口で除して「人口1人当たり還元額」とする手法や、算出結果を図書館年間総経費で除して「費用対効果」を検証する指標とすることも考えられる。

貸出以外のサービスについて「住民への還元額」を算出する場合には、「平均単価」の設定が課題となる。この点については、次目で提示する民間市場における類似サービスの単価の応用や、大沢と杉村<sup>26), 27)</sup>及び池内<sup>28)</sup>による研究で採用されている「利用者調査による支払い意志額」の利用が想定できる。

#### b. 費用便益分析による経済的価値の測定

さまざまな図書館の活動について、それぞれに費用便益分析を行い、その経済的価値を測定することによりアウトカム指標を設定することを提案する。その手法の一例として、Matthews<sup>29)</sup>による民間市場における類似サービスとの比較による図書館サービスの価格設定例がある。Matthewsは、図書館サービスの経済的な効果について、例えば図書の貸出であれば、書店での販売額から児童図書については1冊当たり8ドル、一般図書については1冊当たり14ドル、レファレンスサー

ビスについては、民間の情報提供サービスの価格から1時間当たり50ドル、集会事業については、民間のカルチャーセンターでの価格から1回9ドルなどと、類似の民間サービスの価格に代替させることにより把握することを試みている。

前目で示した「貸出サービスによる住民への還元額」についても、この費用便益分析の一例と考えられるが、代表的なサービスそれぞれについて貸出サービスと同様に民間市場において類似のサービスを利用した場合の対価を図書館サービスの便益と考えてアウトカム指標を設定する。

費用便益分析についてはさまざまな手法があるが、前提条件であるできるだけ簡便な手法としては、Matthewsによる事例などを参考に、各図書館における主要なサービスについて、民間市場における類似サービスの価格から便益を測定する手法が簡便で、現在のわが国の公共図書館においても実現可能性があると判断した。

## 2. 利用者にとっての効用

### a. 利用者満足度

利用者満足度については、現時点では図書館評価におけるアウトカム指標の代表的な指標と言えるものである。しかし、指標としての性格や採用にあたっての留意点などについて議論があることは前述のとおりである。顧客満足度の測定については、サービス産業においてはごく一般的であり、「アウトカム」という意識がなくても当然に実施され、把握しようとしてされているものである。多くの業種で行われているアンケート調査の大部分が、この顧客満足度の把握を目的としていることは間違いない。

図書館においても、顧客満足に相当する利用者満足度の把握に努めることは当然必要である。その結果は図書館サービスが利用者にもたらした効用の一つとして重視されるべきものである。このような点から、図書館サービスの効用を示すアウトカム指標として、利用者満足度の採用を提案する。ただし、この場合に岸田ら<sup>21)</sup>の指摘を踏まえた調査手法の導入に配慮する必要がある。また、同様に岸田ら<sup>21)</sup>の指摘にあるとおり、図書館にお

ける利用者満足度はある程度高めに出るのが当然であることから、ある程度高い水準の目標値を定め、その目標値との比較により評価を行うことが望ましいと考えられる。

### b. 利用者が得られた効用の測定

公共図書館の効果として、サービスを受けた利用者に何らかの効用があることが十分に予想できるが、それを明瞭に記述することはこれまで困難と考えられてきた。しかし、図書館評価における既往研究において、永田<sup>30)</sup>、戸田と永田<sup>31)</sup>のようにその記述に挑む事例が現れている。また海外においては、すでに既往研究においてSteffenら<sup>32)</sup>が図書館サービスの効用として得られることを利用者に尋ねる研究を行っている。また、図書館評価におけるアウトカム指標設定のガイドラインとして出版された図書においても、アウトカムの実例として、図書館サービスの効用事例を数多く列挙している<sup>33)</sup>。さらに、図書館以外の事業においては、博物館に関してすでに佐々木<sup>34)</sup>が類似の事例を提示している。

博物館に関して佐々木が示したアウトプットとアウトカムの関係について、図書館においても示すことが望まれる。確かに網羅性の高い指標事例を作成することは困難と思われるが、各図書館において一般的と考えられる項目を列挙するだけでも、その図書館の効用を第三者に示すという点で有効な指標になりうる。この効用の測定に関しては、各図書館が行っているサービスに応じて設定し、調査することが必要となるが、一例として現在わが国の公共図書館において一般的となっているサービスに関連した効用として想定できる項目を第7表に示す。ここに挙げた項目はあくまで一例に過ぎず、このような事例について多くの図書館関係者により数多く想定し検討していくことで、より網羅性の高いアウトカムの設定が可能となると考える。実際に、米国においてアウトカム指標設定のガイドラインとして出版された図書では、206項目のアウトカムが示されている<sup>33)</sup>。

この場合、仮に利用者にその効用を尋ねることが困難であるならば、利用者が得られた効用については未測定のまま最終的アウトカムまたは上位

公共図書館評価におけるアウトカム指標：行政評価の事例調査に基づく提案

第7表 図書館サービスにより利用者が得られる効用としての指標事例

サービス	アウトプット	中間的アウトカムとなりうるアウトプット	利用者が得られる効用（アウトカム）
図書・雑誌の貸出	貸出冊数	住民1人当たり貸出冊数の増加	読書意欲の向上 読書習慣の確立 情報や知識の獲得 未知の分野への関心の拡大 充実感 有意義な時間 図書購入費用の節約
図書館内での読書	来館者数	住民1人当たり来館者数の増加	読書環境の獲得 読書意欲の向上 有意義な時間
レファレンス	レファレンス受付件数		情報や知識の獲得 未知の分野への関心の拡大 調査方法の判明 仕事上の成果向上 学業の成果向上 調査に必要な時間・労力の節約
図書館内での調べ物・学習			落ち着いた場の確保 他の利用者からの刺激
児童書の貸出	児童書の貸出冊数	児童人口1人当たりの貸出冊数	児童の読書活動の普及 調べ方・学び方に関する知識の獲得
児童向け催し	行事参加人数		児童の読書活動の普及 感情・情緒面の発達 交友関係の拡大
学校連携事業	学校への図書貸出冊数		児童の読書活動の普及 学業の成果向上 調べ方・学び方に関する知識の獲得 学校図書館関係者の知識・技術の向上
情報リテラシー関連事業	事業参加人数		情報リテラシーの向上 調査方法の判明 コンピュータスキルの向上
ビジネス支援サービス	サービス利用者数		仕事上の成果向上 起業の成功 調査方法の判明 資格・技術の取得 新たな職を得る 調査に必要な時間・労力の節約

アウトカムとして位置づけ、中間的アウトカムとしてアウトプット指標を代用させることも可能と考える。例えば、子どもの読書活動推進に関する活動であれば、子どもの読書意欲の向上度を最終的アウトカムとして、児童書の貸出冊数や児童の利用者数を中間的アウトカムとするということが

考えられる。このような評価の事例があることについては、第IV章第B節第1項で事例を挙げて紹介した。ただしこの場合にも、例えば児童の利用者数を5%増加させるといった適切な目標値の設定と目標値に対する達成度の測定により、単なるアウトプット指標でなく、事業目的の達成度を



第8表 図書館がもたらす地域社会への貢献を示す指標の事例

図書館の特性	地域への貢献内容	数値指標例
集客力	地域の賑わい 地域の活性化	周辺街路通行者数 周辺商業施設の来客数、販売額
知的空間	地域イメージの上昇 住宅地としての価値の上昇	周辺地価・住宅価格
良好な環境の保全	周辺環境の浄化 風俗産業の規制 犯罪の防止	周辺の風俗店舗数 犯罪発生件数

示す指標であるという意味づけが不可欠と考える。

### 3. 地域社会への貢献

筆者は、公共図書館がもたらす効果として近年「集客力による地域の活性化」が注目されていることを指摘した<sup>6)</sup>。集客力をはじめとして、幅広い住民層に好まれる施設であることや、静かで落ち着いた場所といったイメージが、さまざまな形で地域社会に貢献していることは間違いない。このような事実を評価指標として提示することができれば、図書館の地域社会への貢献をアピールすることができ、図書館の置かれた状況の好転に結びつけられると考える。この場合、どのような指標、特に数値化した指標を示すことができるかが課題となるが、図書館周辺の街路の歩行者数や、周辺商業施設の来客数・売り上げなどを調査することにより、図書館の存在による地域の活性化度を測定することが可能になると考える。図書館による地域社会への貢献度を示す指標の例を第8表に掲げる。

このうち、図書館の存在と地価の上昇との相関については、社会資本整備と政策評価プロジェクト研究チーム<sup>35)</sup>による京都市における考察の例がある。また、図書館が地域の活性化に結びついている例としては、中心市街地再開発による図書館整備が市街地への来街者を増加させた事例が、青森県青森市、富山県高岡市などで報告されている。

このような指標を測定する場合、当然図書館単

独では調査は困難である。自治体の地域活性化対策を担当する部署や、地域の商工会議所、商店会など周辺商業施設の団体等との連携協力が不可欠となる。

### C. 課題と展望

#### 1. 事業計画策定のあり方

事業計画の策定については、

- ①目的・目標の設定
- ②目標達成のための手段の選定
- ③選定した手段による事業の実施
- ④事業の評価
- ⑤評価結果に基づく目的・目標の見直し

という一連の流れがあると一般的にされている。これはいわゆる「PDCA サイクル」(Plan-Do-Check-Action)にも通じるものである。

アウトカムは一般に「成果」または「効果」とされるが、その本質は「事業の目的がいかに達成されたか」にある。その点で、アウトカムは事業の目的と表裏一体のものと言える。したがって、事業計画策定にあたってはまず目的・目標の設定が行われるのであるから、必然的にその時点でアウトカムの設定も行われていることになる。つまり、アウトカムは後から考えるものではなく、事業を実施する前に設定されているものでなければならない。

図書館についても、このような事業計画策定のあり方が当てはまる。図書館における事業計画策定のあり方について、Rubin<sup>33)</sup>は、利用者の二一

ズとコミュニティの目標がまず存在し、そこからアウトカムが定義され、次いで必要な資源の投入によりプログラムの活動が行われ、その結果（アウトプット）が示され、中間的なアウトカムが出された後に最終的なアウトカムに到達するとともにコミュニティの目標への貢献が達成されるという流れを説明している。

この考え方に基づくとき、図書館サービスに関するアウトカムの設定ができないということは、つまりそのサービスの目的が明確化されていないということになる。現実のわが国の図書館サービスを顧みると、その目的が明確化されていないままに実施され続けているサービスが多いのではないかと推察される。アウトカムの把握に努めるといふことにより、あらためて図書館サービスの目的を見直すことが可能になるという側面があることを強調する。

## 2. 公共図書館の評価におけるアウトカム指標と評価のあり方

公共図書館の評価におけるアウトカム指標としては、B 節に挙げた指標を組み合わせて設定し、測定することが望ましいと考える。その前提として、A 節において、現在のわが国の公共図書館が置かれている現状を踏まえてより容易に可能な手法を採用することとした。しかし、B 節で提案した指標には、現在のわが国の公共図書館が単独では容易に測定できない指標も含まれる。これについては、前述のとおり自治体内の他部署や関係機関との連携により測定に努めることが望まれる。また、提案したすべての指標を測定しなければならないというものではない。各図書館において測定可能なもの、あるいは、測定することにより当該図書館の成果をより効果的に説明できると考えられるものから優先して取り組むことで、図書館評価、特にアウトカム指標による評価が少しでも普及することがまず求められるものである。

そのためには、各図書館の創意工夫ももちろん必要ではあるが、各図書館の創意工夫だけでは実現は困難であり、国または関係機関などによる評価指標の例示など、各図書館が評価に前向きに取

り組むことができるような環境整備を望みたい。

## 謝 辞

本論文は、慶應義塾大学大学院文学研究科図書館・情報学専攻情報資源管理分野 2006 年度修士論文を基に、加筆・修正を行ったものです。執筆にあたってご指導いただいた慶應義塾大学の糸賀雅児教授に感謝の意を表します。

## 注・引用文献

- 1) 小野達也，田淵雪子．行政評価ハンドブック．東洋経済新報社，2001，266 p.
- 2) 総務省．“地方公共団体における行政評価の取組状況（平成 18 年 10 月 1 日現在）”．2007-3-30．[http://www.soumu.go.jp/click/jyokyo\\_20061001.html](http://www.soumu.go.jp/click/jyokyo_20061001.html)，（入手 2007-11-30）．
- 3) 桑原芳哉．「行政評価システム」による公立図書館の評価に関する考察．現代の図書館．2003，vol. 41，no. 1，p. 3-14．
- 4) 国立教育政策研究所社会教育実践研究センター編．平成 15 年度社会教育活動の実態に関する基本調査事業 図書館及び図書館司書の実態に関する調査研究報告書：日本の図書館はどこまで「望ましい基準」に近づいたか．国立教育政策研究所社会教育実践研究センター，2004，126 p.
- 5) 国立教育政策研究所社会教育実践研究センター編．平成 16 年度社会教育活動の実態に関する基本調査事業 図書館に関する事務事業評価の実態：都道府県立図書館を中心に 図書館及び図書館司書の実態に関する調査研究報告書 2．国立教育政策研究所社会教育実践研究センター，2005，24 p.
- 6) 桑原芳哉．公共図書館評価におけるアウトカム指標の事例研究：既往研究および図書館自己評価について．現代の図書館．2007，vol. 45，no. 2，p. 87-98．
- 7) 島田晴雄，三菱総合研究所政策研究部．行政評価：スマート・ローカル・ガバメント．東洋経済新報社，1999，246 p.
- 8) 古川俊一．政策評価の概念・類型・課題 上．自治研究．2000，vol. 76，no. 2，p. 62-83．
- 9) 上山信一．日本の行政評価：総括と展望．第一法規，2002，220 p.
- 10) 福井健太郎，左近靖博．政策評価を活用した問題解決型行政への転換（その 4）業績予算導入に向けたわが国の公共経営の在り方（1）：新たな公共経営モデルの導入に向けた戦略．UFJ Institute Report．2004，vol. 9，no. 2，p. 65-79．
- 11) “第 5 章 指標”．監査法人トーマツ編．Q&A 行政評価の導入と実践．中央経済社，2005，p. 101-133．

- 12) 石橋亮. 行政評価指標設定の課題と考え方について: 平成 13 年度地方公共団体における行政評価についての研究会報告. 地方自治. 2002, no. 658, p. 57-75.
- 13) 山本和枝. 第 1 章 地方自治体におけるベンチマークの活用 3. NIRA 型ベンチマーク活用の概要. NIRA 政策研究. 2003, vol. 16, no. 10, p. 18-21.
- 14) 米国行政学会・行政経営センター著. 行政評価の世界標準モデル: 戦略計画と業績測定. 谷口敏彦訳. 村岡政明編. 東京法令出版, 2001, 102 p.
- 15) 糸賀雅児. 図書館評価の現状と課題: パフォーマンス指標の活用に向けて. 現代の図書館. 2002, vol. 40, no. 3, p. 124-128.
- 16) 山重壮一. 公共図書館の行政評価. 図書館雑誌. 2002, vol. 96, no. 11, p. 870-871.
- 17) 佐藤飛鳥, 永田治樹. 公共図書館の成果 (アウトカム) 指標に関する研究. 図書館情報メディア研究. 2004, vol. 2, no. 2, p. 61-74.
- 18) 中川幾郎. 指定管理者制度と公共文化施設のこれから. 文化経済学. 2005, vol. 4, no. 4, p. 5-10.
- 19) 田井郁久雄. どんな図書館を目指してきたか: 公共図書館の現場から図書館評価を考える. 図書館界. 2004, vol. 56, no. 2, p. 62-68.
- 20) 斎藤達三. “第 1 編 自治体政策評価の基礎 第 2 章 評価指標の設定と活用”. 斎藤達三編著. 実践自治体政策評価. ぎょうせい, 1999, p. 24-30.
- 21) 岸田和明, 小池信彦, 阿部峰雄, 井上勝, 植田佳宏, 下川和彦, 早川光彦. 来館者調査についての方法的検討: 利用者満足度に関する実証分析を通じて. 現代の図書館. 2005, vol. 43, no. 1, p. 34-50.
- 22) 石原真理. 図書館を利用しない人にどう働きかけるのか: 神奈川県立図書館の二つの満足度調査の試み. 図書館雑誌. 2005, vol. 99, no. 4, p. 246-248.
- 23) 池内淳. 公共図書館における費用便益分析. 日本図書館情報学会誌. 1999, vol. 45, no. 3, p. 95-108.
- 24) 森耕一. 図書館評価のための指標. 図書館雑誌. 1988, vol. 82, no. 6, p. 357-359.
- 25) 国立大学法人会計基準等検討会議. 「国立大学法人会計基準」及び「国立大学法人会計基準注解」報告書 (平成 17 年 12 月 22 日改訂). 国立大学法人会計基準等検討会議, 2005, 65 p.
- 26) 大沢まどか, 杉村優. 公立図書館利用の実証的研究: 利用者の満足度とその貨幣価値認識を中心として (1). 図書館界. 1985, vol. 37, no. 2, p. 49-60.
- 27) 大沢まどか, 杉村優. 公立図書館利用の実証的研究: 利用者の満足度とその貨幣価値認識を中心として (2). 図書館界. 1985, vol. 37, no. 4, p. 186-201.
- 28) 池内淳. 仮想評価法による公共図書館の経済評価. 日本図書館情報学会誌. 2003, vol. 49, no. 3, p. 89-107.
- 29) Matthews, Joseph R.. “Chapter 8 Economic impacts”. Measuring for Results: the Dimensions of Public Library Effectiveness. Libraries Unlimited, 2004, p. 131-153.
- 30) 永田治樹. 大学図書館における図書館の顧客評価・成果評価. 北海道地区大学図書館職員研究集会記録. 2004, no. 47, p. 3-15.
- 31) 戸田あきら, 永田治樹. 学生の図書館利用と学習成果: 大学図書館におけるアウトカム評価に関する研究. 日本図書館情報学会誌. 2007, vol. 53, no. 1, p. 17-34.
- 32) Steffen, Nicolle O.; Lance, Keith Curry; Logan, Rochelle. Time to tell the whole story: outcome-based evaluation and the counting on results project. Public Libraries. 2002, vol. 41, no. 4, p. 222-228.
- 33) Rubin, Rhea Joyce. Demonstrating Results: Using Outcome Measurement in Your Library. Chicago, American Library Association, 2006, 160 p.
- 34) 佐々木亨. 公立博物館における行政評価: 評価手法構築に向けて. 日本ミュージアム・マネジメント学会研究紀要. 1999, no. 3, p. 13-24.
- 35) 社会資本整備と政策評価プロジェクト研究チーム. 行政事業と政策評価 効率的予算配分のための 3 つの提言: 「公共図書館の経済効果」を評価するためのパイロットモデル. 東京財団, 2000, 10 p.

## 要 旨

【目的】本研究の目的は、行政評価による公共図書館評価におけるアウトカム指標の実態を調査し、既往研究において公共図書館評価のアウトカム指標として提示されている指標との比較を行うことにより、アウトカム指標としての問題点を指摘するとともに、適切なアウトカム指標の提案を試みることである。

【方法】研究方法としては、自治体が公表している行政評価の実態調査とその分析により行った。具体的には、各自治体のホームページ等で公開されている行政評価の評価票からアウトカム指標を採取し、4種の類型に分類したうえで分析を行った。

【結果】調査の結果、各自治体がアウトカム指標として採用している指標としては、貸出冊数など本来アウトプット指標として考えられる指標が多数を占め、既往研究において図書館評価のアウトカム指標として提示されている指標の採用例は少ないことが判明した。アウトカム指標を想定しつつ、その測定が困難なため、アウトプット指標により代替させたと認められる事例もあるが、アウトプット指標を成果そのものと認識していると判断できる事例も多く、図書館サービスの成果に関する自治体関係者の認識に課題があるものと推察される。公共図書館評価におけるアウトカム指標として、適切かつ測定が容易で、各自治体で活用が可能な指標として、経済的価値、利用者にとっての効用、地域社会への貢献という3つの視点から提案を試みた。これらの指標が実際に活用されるためには、関連機関との連携の強化や国などによる環境整備が求められる。