

生涯学習支援施設の行政評価と生涯学習施設の経営改革

林 博己 他

1 はじめに

本研究では、行政評価それ自体を研究するのではなく、本市が実施している生涯学習推進施策の効果測定手法として、また、本市が設置している生涯学習支援施設の経営改革ツールとして広く捉え、その有効性を学び、実務へ導入する道筋を探ろうとした。

まずは、入門として、横浜市の行政評価に関する既存研究成果である「平成12年度施策研究会報告」と、三重県等の先進自治体の図書館事業に関する事務事業評価表の検討から入った。次に、政令指定都市における行政評価の取組状況を、図書館事業関連評価指標の視点から研究した。更に、図書館類似の生涯学習支援施設、江戸東京博物館等で検討されている戦略計画と業績評価指標を学んだ。

これらの知識を踏まえ、実務への導入道筋として、横浜市中心図書館と地域図書館それぞれについて、戦略計画の策定と業績評価指標を作ってみた。また、業績評価の一手法として、顧客満足度調査を計画し、調査票を用意した。

本レポートでは、紙面の制約もあり、生涯学習推進施策・支援施設に関する評価事例及び横浜市立図書館における評価指標案に限

て研究成果を紹介したい。(注1)

なお、行政評価、特に事務事業評価は、事業別コストの把握(インプット)及び活動結果の明確化(アウトプット)等の局面において、活動基準原価計算(ABC)と連携するが、この分野は先行的な取組もあり、本研究では立ち入らなかつた。(注2)

2 生涯学習推進施策・支援施設に関する評価事例

ホームページ等を参考に、主要自治体における図書館関連評価指標を調査した。代表例として三重県と大阪市の例を紹介する。

① 行政評価システム導入自治体における事例…三重県

三重県では、平成8年度から「事務事業評価システム」の導入が開始され、平成11年度以降については「当初予算関係事務事業目的評価表」及び「継続事務事業目的評価表」としてインターネットホームページでも公開されている。この「評価表」において、図書館関連事業についてどのような指標を用いて評価を行っているかを調査した(表1)。

指標として使用している数値は、図書館で

は一般的に既知のものばかりであり、数値化は容易と考えられる。しかし、これらの指標だけで図書館サービスの「評価」を行うのは必ずしも十分とは言えない。たとえば、都道府県立図書館であれば当然に想定される「調査研究目的の利用」については、評価の対象とされていない。図書館の利用形態はさまざまであり、「入館者」と「貸出冊数」だけでは多くの利用者が漏れ落ちることになる。

また、「文化活動事業」の指標として「参加者数」を用いることは、ごく当たり前と考えられるが、「文化活動事業」の目的を考慮すると、「参加者数」はあくまでも「アウトプット」であり、その効果である「アウトカム」指標となる「満足度」や、「童話と絵本のコンクール」であれば子どもの読書推進にどの程度効果があったのか、といったあたりが指標として必要になると思われる。

② 政令指定都市の事例…大阪市

大阪市は、平成12年度から行政評価の導入を開始している。当面は「事業評価」に絞り、業績評価(事後評価)を主に、対象事業を拡大してその効果を検証しつつ、平成15年度からの本格実施を目指している。平成13年度については594事業について「業績評価調査」

- 1 はじめに
- 2 生涯学習推進施策・支援施設に関する評価事例
- 3 横浜市立図書館における評価指標案
- 4 今後の方向性

表1 三重県における図書館事業関連評価指標

自治体名	事業名	指標の種類	指標
三重県	図書館管理運営費		住民1人当たりの公立図書館利用回数(年間) 自治体図書館の総合目録データベース化率 インターネットによる総合目録へのアクセス数
	図書整備事業費		蔵書充足率(蔵書冊数/目標冊数)
	市町村図書館支援事業		市町村図書館の資料要求への対応度(市町村図書館への協力貸出資料数/市町村図書館の他館からの借受資料数)
	文化活動事業		事業参加者数 童話と絵本のコンクール巡回展示会場数 童話と絵本のコンクール巡回展示会場見学者数
	図書館整備充実事業		県立図書館蔵書数

の作成が行われた。

図書館に関する事業としては、「図書館情報ネットワークシステム事業」「地域の読書環境整備事業」「地域図書館の機能充実」「中央図書館の機能充実」の4事業の「業績評価調査」が作成・公表されている(表1-2)。

大阪市の調査においては、「指標」は「活動指標」「サービス成果指標」「社会成果指標」の3種に分けられている。これは、「インプット指標」「アウトプット指標」「アウトカム指標」を意識した作りと見られる。図書館の事業に関しては、「活動指標」として「所蔵データ数」「設置端末台数」「蔵書冊数」「開館日数」など、「サービス成果指標」として「貸出・返却処理冊数」「館外情報提供利用件数」「貸出・返却処理冊数」「読書支援ボランティア養成講座受講者数」「読書支援ボランティア養成講座受講者数」「貸出利用者数」など、「社会成果指標」として「個人貸出冊数」「読書支援ボランティアの活動者数」「市民への還元額」(図書購入単価×年間延貸出冊数)が使用されている。

3種の指標の使い分けや、具体的な指標の選定などに、行政評価の導入において先行している自治体に学んだ部分が多いようである。評価としては完成度が高いと考えられる。

③ 図書館に関する評価指標・事例

(ア) 「図書館評価のためのチェックリスト」

平成8年に日本図書館協会が発表したもので、昭和62年に同協会が発表した「公立図書館の任務と目標」の内容に基づき、「市町村立図書館の職員がそれぞれの図書館の経営、活動の状況について自己点検を行い、改めるべき問題点を見いだすため」とされている。

チェック項目は116項目と図書館活動全般にわたり、「自己点検」のツールとしての「網羅性」は確保されている。また、回答・集計方法は「a. している c. していない」と簡便であり、多くの図書館現場で活用が可能になることを意図したものと考えられる。

しかし、本当に「a」が多いことが「望ましい図書館」の姿であるのか疑問に思われる項目もある。これは、「公立図書館の任務と目標」に書かれた「望ましい方向」の妥当性に関わっている。「望ましい」か否かを意識しなければ、「どういうことをやっているか」の「チェックリスト」として活用することは十分に可能であるが、「評価指標」として使用するには課題が多い。

(イ) 「図書館パフォーマンス指標」

「図書館パフォーマンス指標」は、ISO(国際標準化機構)による国際規格として1998年4月1日に制定された。この指標は、企業等における活動の「品質管理」指標としてのISO9000シリーズに大きく関係しているもので、1970年代以降米国の公共図書館界や海外の大学図書館界において、各種のパフォーマンス測定が試みられてきたことが背景にある。

使用される「指標」はすべて数値化されたものであり、「客観性」という点では完成度が高い(表1-3)。その一方、従来多くの公共図書館で把握している統計数値だけでは測定できない指標も多く、アンケートなどによる調査が不可欠になる。また、分析にあたっては統計学的な知識も必要になり、図書館現場に広く普及させるには困難とも思える。ま

た、公共図書館の業務・サービスとして網羅されていないと考えられる部分もあり、すぐに活用が可能な指標というわけにはいかない。しかし、たとえば「タイトル利用可能性」のように、従来の統計数値などによる分析では得られないが、「指標」としてはきわめて「魅力的」な項目もあり、実践報告が期待される。(注3)

④ 各事例についての考察

ア 量的な評価：既存の統計数値を「指標」とすることはできるが、「基準」がない

「貸し出し」「蔵書冊数」「利用者数」などが典型であるが、図書館サービスの「指標」としてはごく一般的であり、当然に評価は必要である。しかし、日本ではその「基準」は明確にされていないため、その数値をどう評価するか、が課題となっている。一方で、「館内閲覧」「調査研究」など「指標」とする数値をほとんど把握できていないサービスもある。

イ 「質」の面の評価：「指標」そのものが明確でない

「満足度」「サービス効果」といったサービスの「質」については、経常的に把握を行っている事例が見られない。また、「成果指標」(アウトプット)と「効果指標」(アウトカム)についても、整理が不十分のまま指標として利用されている事例も見られる。

ウ 分析手法：「普及」「理解」のための簡便な手法と「十分な検証」のための煩雑な手法

図書館サービスの評価は、日本においては「誕生したばかり」と言える状況であり、その普及のため、また住民や関係部署などで

表1-2 大阪市における図書館事業関連評価指標

自治体名	事業名	指標の種類	指標
大阪市	図書館情報ネットワークシステム事業	活動指標	所蔵データ数、設置端末台数
		サービス成果指標	貸出・返却処理冊数、館内利用者端末利用件数、館外情報提供利用件数
		社会成果指標	個人貸出冊数
地域の読書環境整備事業	活動指標	図書の団体貸出、ボランティア派遣可能回数 保育所・幼稚園、特別養護老人ホーム数 読書支援ボランティア養成講座募集人数	
	サービス成果指標	図書の団体貸出、ボランティア派遣回数 事業を実施している保育所・幼稚園、特別養護老人ホーム数 読書支援ボランティア養成講座受講者数	
	社会成果指標	読書支援ボランティアの活動者数	
地域図書館の機能充実	活動指標	蔵書冊数、開館日数	
	サービス成果指標	貸出利用者数、貸出冊数	
	社会成果指標	市民への還元額	
中央図書館の機能充実	活動指標	蔵書冊数、開館日数	
	サービス成果指標	入館者数、貸出利用者数、貸出冊数	
	社会成果指標	市民への還元額	

※各自治体ホームページから作成

できるだけ広く理解してもらうため、できるだけ簡便な手法を用いていくという考え方があり、十分な検証効果をあげるためには統計学的手法等を用いた分析が必要、という観点に基づく手法も提案されている。「普及」「理解」と「検証効果」の両者を満足させる手法の確立が求められる。

3 横浜市立図書館における評価指標案

昨今の横浜市にとって、各事務・事業予算の一律削減によるインパクト減少を避けるためにも、役割を終えた事業の縮小・廃止に留まらず、新たな市民ニーズに対応する事業への転換を促進できるツールとしての役割が求められる。

しかし、事務事業評価に代表される現在の行政評価は、行政機関という閉じた特殊な世界の中で、公務員が自らの良心に照らして仕事を自己点検するためのツールとして独自の進化を遂げるおそれがある。名前は行政評価と言いつつも、その本質は行政内部の自己点検活動にとどまりかねない。今求められているのは、組織の使命を明らかにした上で、戦略計画を掲げることではないだろうか。それに従って仕事を進め、事後に業績測定をする。(注4)

戦略計画は、使命 (Mission) — 戦略目的 (Strategic Goals) — 達成目標 (Objectives) — 業績指標 (Performance Measures) で構成される。各業績指標は、測定しようとしている達成目標 (ひいては戦略目的、使命) と結びついた体系的なものでなくてはならない。

そのためには、生涯学習支援施設の所管局と、当該施設及び予算・人事等の管理部署の三者で、今後の施設の使命や達成目標について合意形成することが大切である。これらについて初めて意味のある業績指標を設定することができると考える。

そこで、横浜市立図書館を例に、戦略計画の体系に基づいた業績指標を考案してみた。

① 中央図書館の評価指標案

まず、戦略計画との関連を再確認しつつ、業績指標案を説明していく。

A 中央図書館の使命

「使命」とは、組織・プログラムの現在と将来に関する基本的で独自の公的な目的を簡明に記した記述である。それはまた、その組織が何を、なぜ、誰のためにするのか、即ちその組織の存在理由を明らかにした記述でもある。

仮に、中央図書館の使命を定立すれば、次のようになる。

加速度的に環境が変化する21世紀にビジネスを効果的に展開するための「仕事に使える資料」と不透明な時代を主体的に生き抜くための「知的バックボーン形成に役立つ資料」を揃え、横浜市民を中心とする利用者に対して、その調査研究型ビジネス活動と、教養型生涯学習活動を支援する。

イ 戦略目的・達成目的・業績指標

「戦略目的」とは、既に「使命」によって大まかな到達点を明らかにしている組織の仕事やサービス、プログラム、事業活動に対して方向性を与えるものである。それは、組織

やプログラムが期待するアウトカム (成果) を説明した大まかな記述である。

「達成目標」とは、数値による測定が可能なターゲットであり、与えられた一定期間内にサービスまたはプログラムが達成すべきと期待される最終成果である。

「業績指標」とは、アウトカム (成果)、アウトプット (結果) の効率性、または費用対効果について、定量化でき、しかも継続性のある指標を指す。中央図書館の目的体系と業績指標案の抜粋については、(表1-4)を参照されたい。

② 地域図書館の評価指標案

横浜市において地域図書館は、現在のサービス提供水準を維持しつつ、中央図書館や他の地域図書館または他機関と連携を取りながら、その地域に適したサービスを設定・提供していくことが必要とされる。

表3 1998年4月1日制定「図書館パフォーマンス指標 (ISO11620)」と各指標の目的：抜粋

分野	目的	指標
利用者サービス業務	図書館に所蔵されたタイトルが、利用者にとって実際の程度利用可能か	タイトル利用可能性
	図書館に所蔵されかつ実際に要求されたタイトルが、要求されたときどの程度利用可能か	要求タイトル利用可能性
	利用者から要求されるタイトルが、どの程度図書館に所蔵されているか (蔵書は利用者の要求と合っているか)	要求タイトル所蔵率
	利用者から要求されるタイトルがどの程度即座にあるいは特定の期間内に利用可能か	要求タイトル一定期間内利用可能性
	図書館内で資料はどの程度利用可能か	人口当り館内利用者数
	全体的な蔵書の利用率 (サービス対象の人々の要求に蔵書が合っているか)	資料利用率

表4 中央図書館の目的体系と業績指標案：抜粋

目標 (=戦略目的)	目標達成のための課題 (=達成目的)	業績指標
1 資料提供サービスの充実を図る	① 来館時に、目的の資料を入手できるようにする	OPACで目的の資料が見つかった利用者の割合
		目的の資料が書架にあるとOPACに表示された利用者の割合
		目的の書架まで、一人で行った利用者の割合
		カウンターできて、目的の書架にたどりついた利用者の割合
		書架で目的の資料が見つかった利用者の割合
		資料の在架率 (図書・雑誌)
		書架整理の頻度 (朝、何%の書架整理ができていますか)
		3ヶ月以上延滞している資料の割合
	② 資料提供のスピードアップを図る	
	③ レファレンスサービスの充実を図る	
	④ 多様な要求に応えられる蔵書を構成する	
	⑤ より利便な利用環境を整備する	
2 市民・役所の図書館に対する認知度を高める		
3 効率的な運営を図る		