

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

桑原芳哉(慶應義塾大学大学院文学研究科図書館・情報学専攻)

(yoshiya@slis.keio.ac.jp)

1 問題意識と研究の目的

公共図書館における評価については、2001年に施行された「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準」において、適切な指標の選定と数値目標の設定、その目標の達成状況についての点検及び評価とその結果の公表を求めることが盛り込まれたことにより公的に認知されたと言える。しかし、現在でも公共図書館の自己評価は、広く実施されているとは言えない状況にある。一方で、自治体における行政評価は普及しており、行政評価による図書館評価の方が先行して広く行われている状況にある。

評価における指標については、行政評価においては、「成果」「効果」を示す「アウトカム指標」を提示することが一般的とされている。公共図書館についても、図書館を取り巻く厳しい情勢から、その「成果」「効果」を示す「アウトカム指標」の必要性は高いものと考えられる。そこで、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把握と問題点の指摘を研究の目的とする。

2 公共図書館評価の既往研究におけるアウトカム指標の事例

2.1 貸出サービスにおける「行政効果」

貸出サービスにおける「行政効果」については、一般に「年間貸出冊数×図書購入平均単価-年間図書館経費」という式で算出される。『市民の図書館』において提示されるなど、わが国の公共図書館界においても比較的早くから提案されており、現在でも、「住民への還元額」として自己評価・行政評価による図書館評価いずれにおいても採用例がある一方、糸賀¹⁾などにより問題点も指摘されている。

2.2 その他の経済的効果

仮想評価法、費用便益分析により、図書館サービスの効果を貨幣価値に換算する試みとして、池内²⁾による研究などがあるが、わが国においては研究段階に留まっている。

2.3 利用者満足度

アンケート調査により、比較的多くの実施事例がある。「図書館パフォーマンス指標」においても採用されており、図書館のアウトカム指標としての認知度は高いと考えられるが、岸田ら³⁾の研究など、課題や問題点の指摘もある。

2.4 利用者にとっての効用

「読書の楽しみ」や「仕事上の成功」など、図書館サービスによって利用者が得た「効用」を指標として考えるものであり、公共図書館については米国において研究事例がある⁴⁾。わが国においては大学図書館に関する研究事例がある⁵⁾が、実際の評価における採用事例は確認できない。

3 研究の方法

3.1 調査対象自治体

調査対象は、行政評価が普及している自治体とした。総務省の調査⁶⁾により、行政評価の普及率が高い自治体として、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、これらの自治体を調査対象とした。また、行政評価に関する既往研究・報告において、行政評価について先進的とされる自治体についても調査対象とし、調査対象自治体数は合計205自治体となった。

3.2 調査方法

調査対象自治体がホームページ等で公表している行政評価結果から、図書館関係事業・施策を抽出し、その評価票で「アウトカム指標」または「成果指標」と表記され

ている指標を採取した。調査は2006年7月から9月にかけて行った。

4 調査結果

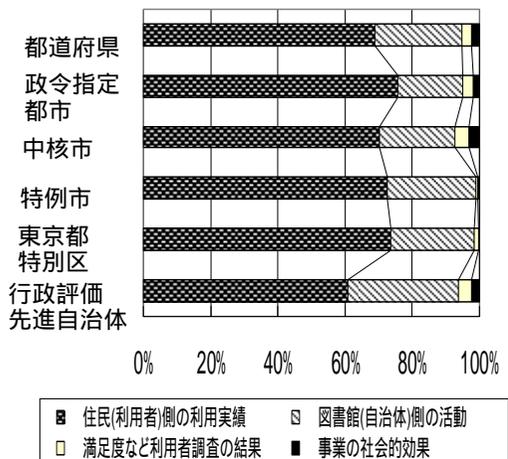
4.1 調査結果の概要

調査対象自治体について、対象となった事業・施策の総数は1,977、採取したアウトカム指標の延べ数は2,782となった。

採取したアウトカム指標を概観すると、いずれの自治体区分でも「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くなっている。その一方で、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例示されている「住民への還元額」や「利用者満足度」については、採用している自治体は少数に留まっている。

4.2 調査結果の分析

調査により得られたアウトカム指標について、4区分に類型化した。自治体区分別・類型別の構成比を第1図に示す。



第1図 自治体区分別・類型別アウトカム指標構成比

「住民(利用者)側の利用実績」は、来館者数、貸出冊数、事業参加者数などであり、各自治体区分とも60~75%を占め、採用されている指標としては最も多い類型で

ある。「図書館(自治体)側の活動」は、開館日数、蔵書冊数、事業実施回数などであり、各自治体区分とも20~30%を占める。

「満足度など利用者調査の結果」は、利用者満足度、リピート率などであり、都道府県、政令指定都市、中核市、行政評価先進自治体では3~4%を占める。しかし、東京都特別区では1.4%、特例市では0.3%に留まる。「事業の社会的効果」は、住民への還元額(貸出サービスにおける「行政効果」)、小学生の読書冊数などであり、都道府県、政令指定都市、中核市、行政評価先進自治体では2~3%を占める。しかし、特例市及び東京都特別区では1%未満である。

各自治体区分とも、「住民(利用者)側の利用実績」及び「図書館(自治体)側の活動」を合わせて90%以上となり、アウトカム指標として採用されている指標は、ほとんどがこの両類型に該当すると見なすことができる。

5 採取されたアウトカム指標に関する考察

5.1 既往研究において提示された指標との相違

前述のように、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は、貸出サービスにおける行政効果(市民への還元額)、その他の経済効果、利用者満足度、利用者にとっての効用が挙げられている。しかし、実際の行政評価による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指標は、「住民(利用者)側の利用実績」及び「図書館(自治体)側の活動」で大半を占めており、既往研究において挙げられている指標の採用事例は少ない。この背景として、まず既往研究において挙げられている指標は、利用者満足度を除いては研究者による研究段階に留まっているものが多く、実際に使用できる評価指標として自治体や図書館の職員に意識されていない

ことが考えられる。また、指標としての妥当性に疑義が持たれている指標があること、数値の把握が困難な指標があることも考えられる。さらに、後述するように、公共図書館の評価において、利用実績をアウトカム指標として認識する事例が多いという点もこの背景として考えられる。

一方で、利用者満足度や住民への還元額(貸出サービスにおける行政効果)など、既往研究において図書館のアウトカム指標として提示されている指標を採用している事例も少数ではあるが確認することができる。このような自治体では、図書館の成果・効果を客観的に示す必要性について、意識が強いものと推察される。

5.2 上位アウトカム指標の想定と中間的アウトカム指標の設定

本来の、または上位のアウトカム指標(成果指標)としてある指標を想定しているが、その指標を測定することが困難であるなどの理由により、中間的、または下位のアウトカム指標として別の指標を設定する事例がある。今回の調査において、このように実際に測定したアウトカム指標のほかに、上位のアウトカム指標を想定して明示している事例の数及びアウトカム指標の総数に対する割合を第1表に示す。

第1表 上位のアウトカム指標が示されている事例数及び総数に対する割合

| | 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% |

このような事例において、たとえば上位

のアウトカム指標として住民の知的欲求満足度を想定し、実際に得られる指標として貸出サービスにおける行政効果を挙げるという事例もある。しかし、中間的アウトカム指標として実際に数値として示している指標は、本来はアウトプット指標として認識される指標となっている事例が多い。この場合、事業の目的を明確に位置づけ、上位のアウトカムに至る過程として中間的アウトカムを設定していることが明白である状況であれば、本来アウトプット指標である指標を中間的アウトカム指標として位置づけることは認容できる。このような事例として、上位のアウトカムを児童の読書意欲の向上と認識し、中間的アウトカム指標として児童書の貸出冊数を挙げるという例がある。

5.3 アウトプット指標との区別の不明瞭さ

前述のように、上位のアウトカムとの関係を明示することにより、本来はアウトプット指標として考えられる指標を中間的アウトカム指標と設定する事例も見られる。しかし、実際には第1表に示すようにそのような事例はきわめて少ない。来館者数、貸出冊数などの「住民(利用者)側の利用実績」をアウトカム指標として設定している事例においても、評価票において上位のアウトカムが示されている例は少なく、大部分は「住民(利用者)側の利用実績」そのものをアウトカム指標と認識していると推察される。

行政評価全般についての論説類で、図書館を事例に挙げているものにおいても、アウトカム指標として「人口1人当たり貸出冊数」「登録率」などを挙げることが多い。これに対しては、図書館研究者からの批判もあるが、自治体職員においては、図書館のアウトカム指標は「利用実績」である、という意識は根強く、その意識が実際の評価票に現れているものと推察される。

5.4 利用者満足度の採用の実態と問題

点

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として広く認知されていると考えられる。実際にアンケートにより調査を実施している事例は多いが、行政評価における評価指標としての採用事例は少数に留まっている。

図書館の利用者満足度については、非利用者も含めた住民全体を対象とした調査に比べて、満足度がある程度高くなることが指摘されている³⁾。このようなことが自明である点が、行政評価における指標としての採用事例の少なさに影響しているものと推察される。実際の評価にあたっては、満足度の数値を得るだけでなく、「期待度」「重要度」などについても合わせて調査し、「満足度」との差を把握することや、不満の理由を分析し、サービス改善につなげることなどが必要と考えられる。

5.5 課題

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については、採用されている指標が実態として本来アウトプット指標と考えられるものが多く、自治体において図書館の成果・効果を示す指標についての認識に課題が残ることが認められる。図書館の成果・効果を客観的に示す指標についての認識を高め、適切な指標の採用の普及を図ることが今後の課題と考えられる。そのためには、成果・効果に関する図書館側からの積極的な情報発信が必要であり、その手法の一つとして、図書館による自己評価の普及が必要と考える。

6 おわりに

地方分権の進展と、財政の逼迫という情勢を受けて、地方自治体で行政改革が進んでおり、公共図書館についても民間活力の導入などさまざまな改革が進行している。このような状況において、公共図書館の存在意義を示し、図書館の「生き残り」を図る方策として、『これからの図書館像』に

おいて提示された方策など各地の図書館で取り組みが見られる。このような取り組みについて検証し、地方自治行政の中での公共図書館の有用性を実証することができる手法を見出すことを大きなテーマとして、研究を進めることを考えている。

本発表は、この中でまず公共図書館の有用性を示す手法としての「図書館評価」に着目し、特にその成果・効果を示す指標としてのアウトカム指標について調査したものである。なお、図書館の自己評価における事例については、すでに『現代の図書館』誌上において発表を行っており⁷⁾、本発表は引き続き行政評価による図書館評価を対象として調査を行った結果である。

文献

- 1) 糸賀雅児 .公共図書館の活動指標と図書館内の要因の分析 . 図書館学会年報 . vol.28 , no. 1 , 1982 , p.13-28 .
- 2) 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 . vol.49 , no.3 , 2003 , p.89-107 .
- 3) 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 . vol.43 , no.1 , 2005 , p.34-50 .
- 4) 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 . vol.41 , no.4 , 2002 , p.222-228 .
- 5) 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 . vol.53 , no.1 , 2007 , p.17-34 .
- 6) 総務省 .平成18年度 地方公共団体における行政評価の取組状況 . 2007-3-30 , [2007-10-4] , <http://www.soumu.go.jp/click/jyokyo_20061001.html> .
- 7) 桑原芳哉 .公共図書館評価におけるアウトカム指標 ~ 既往研究および図書館自己評価について ~ . 現代の図書館 . vol.45 , no.2 , 2007 , p.87-98 .