

都立図書館のサービスと
図書館改革の評価について

(提 言)

平成20年11月

第23期 東京都立図書館協議会

目 次

I	はじめに ～本提言の目指すもの～	1
II	行政評価の基本的考え方と図書館評価	3
1	行政評価の考え方とその動向	3
	(1)行政評価の概念	3
	(2)行政評価のレベル	4
	(3)行政評価の指標	5
2	公立図書館における評価	6
	(1)図書館基準と図書館法における評価	6
	(2)図書館パフォーマンス指標	8
III	都立図書館のサービスと図書館改革の評価	10
1	都立図書館の使命	10
	(1)都立図書館の使命	10
	(2)東京都立図書館運営方針	11
	(3)「都立図書館改革の具体的方策」	11
2	都立図書館の評価指標（評価対象事業の選定、指標の設定等）	12
	(1)評価対象事業の選定	12
	(2)評価対象事業に基づく指標の設定	12
	ア 指標設定の考え方	12
	イ 事業別指標	13
	(ア)事業1 タイムリーな企画展等の実施	13
	(イ)事業2 インターネットの活用①	14
	(ウ)事業3 インターネットの活用②	14
	(エ)事業4 蔵書の充実	15
	(オ)事業5 ワンストップサービスの導入①	16
	(カ)事業6 ワンストップサービスの導入②	16
	(キ)事業7 子供の読書活動の推進と学校教育活動への支援	17
	(ク)事業8 重点的情報サービスの推進①	17
	(ケ)事業9 重点的情報サービスの推進②	18
	(コ)事業10 資料保存と収蔵対策	19
	(サ)事業11 協力支援サービス	19

(3) 基礎指標の設定.....	20
3 評価方法・評価体制.....	21
(1) 評価シートの作成等.....	21
(2) 評価のマネジメントサイクル.....	21
IV 都立図書館評価の残された課題.....	23
1 評価のための図書館統計・調査データの限界.....	23
2 都立図書館評価の今後に向けて.....	24

[資料]

都立図書館の使命（資料 1）

『都立図書館改革の具体的方策』について（資料 2）

指標一覧表（資料 3）

事業別指標（資料 4～14）

都立図書館の基礎指標（資料 15）

評価シート（資料 16）

都立図書館評価のマネジメントサイクル（資料 17）

[参考資料]

審議経過

第 2 3 期東京都立図書館協議会委員名簿

I はじめに ～本提言の目指すもの～

近年、様々な分野で「評価」の必要性・重要性が広く認識されつつある。公立図書館においては、「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準」（平成13年7月18日文科科学省告示第132号）に、「公立図書館は、サービス水準の向上を図るため、各々適切な指標を選定して数値目標を設定し、その達成状況等の点検及び評価を行うよう努めなければならない」として、サービスの計画的実施及び自己点検・自己評価が規定に盛り込まれた。さらに、本年6月11日に公布、施行された図書館法の改正においても、図書館の運営の状況に関する評価等の実施について規定されている。

一方、都立図書館においては、業務統計の作成や定期的な来館者調査の実施等により事業実績や利用者ニーズの把握に努めてきたが、当初の事業の目的や意図に沿ってどの程度成果を上げることができたのか、その確認が十分ではなかった。成果が不明確であることから、具体的な業務やサービスの改善に結び付けることが必ずしもできなかった。

前期（第22期）の都立図書館協議会答申「調査研究図書館におけるサービスのあり方について」（平成18年3月）においても、調査研究図書館として都立図書館がよりよいサービスを提供するには、それらの評価を行い、目標に基づく経営の管理が必要であると指摘している。

こうした状況の中、東京都教育委員会は、都立図書館が広域的自治体の図書館として運営を行っていくための様々な課題について検討を進め、平成17年8月に「都立図書館改革の基本的方向（第二次都立図書館あり方検討委員会報告）」として、報告書を取りまとめた。この報告書の内容に基づき、今後取り組む改革の具体的な方策を示したものが、平成18年8月の「都立図書館改革の具体的方策」である。

都立図書館では、この「都立図書館改革の具体的方策」にのっとった改革を着実に進めるに当たり、その取組について利用者ニーズ及び経営の視点から、経費と効果、利便性の向上などの検証、改革の進捗状況の確認を行う必要があるとあり、評価の必要性は、「都立図書館改革の具体的方策」においても指摘されているところである。早急に評価の実施を進めなければならないが、評価の透明性、客観性を確保し実効あるものとするには、外部からの監査の視点を盛り込んだ内部評価の仕組みが必要となる。

そこで、この第23期都立図書館協議会（任期：平成18年12月1日～平成2

0年11月30日)では、「都立図書館のサービスと図書館改革の評価について」をテーマとし協議を重ねてきた。ここに都立図書館協議会として適切な評価指標と評価体制について提言する。

本提言により、今後、都立図書館が業務やサービスの改善に真に役立つ評価を実施し、都立図書館サービスの向上並びに改革の実現、引いては都立図書館の使命の実現を図ることを強く期待する。

本提言には、巻末に資料が添付されている。適宜参照していただきたい。

II 行政評価の基本的考え方と図書館評価

1 行政評価の考え方とその動向

(1) 行政評価の概念

我が国の地方自治体において行政評価への取組が見られるようになったのは、21世紀に入る直前の1990年代後半である。先行したのは、国レベルよりも地方自治体であるとされ、なかでも三重県の「事務事業評価システム」や北海道の「時のアセスメント」、静岡県「業務棚卸表」等は、行政評価の考え方を先取りするものとして知られている。

こうした先進的な地方自治体の動きを自治省（平成13年総務省に統合）がとらえ、平成9年11月に「地方自治・新時代に対応した地方公共団体の行政改革推進のための指針」を策定し、地方行革への一層の取組を地方自治体に要請した。多くの自治体は行政改革大綱の中で「事務事業の見直し」を打ち出し、行政評価の検討を開始したとされている。¹

その後は、全国各地で何らかの「行政評価」が行われるようになったが、その背景とそこで求められる行政評価の役割は、下の第1表のようにまとめられている。

第1表 行政を取り巻く環境変化と行政評価の必要性

背景	改革（対策）	行政評価の役割
1 財政事情の悪化	行財政運営の効率化 財政再建、予算の圧縮	事業のチェックと見直し 効率的な資源配分
2 地方分権の推進	主体的な政策形成	客観的情報・データに基づく判断、選択、配分など
3 行政に対する信頼低下 監視する意識の高まり	説明責任（アカウンタビリティ）の確保・遂行	結果・プロセスの公開・公表
4 市民社会の成熟、 行政ニーズの多様化	顧客（＝住民）満足の上昇	住民視点の評価 住民参加による評価
5 行財政システムの 硬直化	行政活動全般（制度・管理など）の見直し、改革	職員の意識改革 組織改革（フラット化等） 経営戦略の策定

出典：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、p.4、2001年

¹ 島田晴雄『行政評価』東洋経済新報社、p.112～113、1999年。

この表からうかがえることは、「市民社会の成熟」「説明責任の確保」「住民参加による評価」などのキーワードに現れているように、行政評価はいわゆる NPM (New Public Management) の考え方を基調としている点である。すなわち、民間の経営手法を地方公共団体の経営に取り入れようとする発想である。したがって、納税者に対する「説明責任」のひとつとして行政評価の結果を示すことが求められることもあろうし、その評価プロセスにおいて納税者（住民）が参加できるような場を設ける必要性もあろう。そして、何より評価結果は「情報公開」されなければならない。

これらを踏まえ、行政評価を最広義にとらえれば“行政機関が主体となって、ある統一された目的や視点のもとに行政活動を評価し、その成果を行政運営の改善につなげていくこと、さらにそれを制度化して行政活動のなかにシステムとして組み込んで実施すること”²と定義される。

こうした行政評価の概念は、組織体の経営における計画—実施—評価—改善の PDCA サイクル (Plan-Do-Check-Action) の「評価」にあたる。しかも、この経営サイクルにおいて、組織体の使命に基づいて目標が数値で表され、その数値目標の一貫した管理と追跡によって経営がなされる点に大きな特徴がある。この場合の行政機関には、教育委員会が所管する各種の教育機関も含まれ、社会教育機関のひとつとされる図書館も行政評価の対象となることは言うまでもない。

(2) 行政評価のレベル

行政評価には次の三つのレベルがあるとするのが、一般的である。

- ・政策評価—行政の基本的な方向性を表す政策を評価するレベル。地方公共団体や行政機関の使命に準じて目標が設定される。中長期的な評価となることが多い。
- ・施策評価—政策を実現するための具体的方策や対策を評価するレベル。予算措置がなされて実施に移される個々の施策を評価することになる。短期的な評価となることが多い。
- ・事務事業評価—施策を実現するために一つひとつの担当セクションや一人ひとりの担当職員によって実践される業務を評価するレベル。セク

² 島田晴雄『行政評価』東洋経済新報社、p.40、1999年。

ションや職員の業務内容や業務手順が、目的にかなったものであるかを点検することになる。

これらのレベル分けは、当然、評価対象となる政策や施策、事務の範囲を反映したものとなり、政策評価がどちらかと言えば、マクロな行政を対象とするのに対して、事務事業評価はミクロな行政を対象とすることになる。同時にこうした視点は、評価の時間軸（長期、中期、短期）ともおおむね対応すると考えてよいだろう。

(3) 行政評価の指標

営利・非営利の目的を問わず、組織体の経営サイクルにおける評価では、通常次の4種類の指標が用いられる。

インプット（投入）指標：事業や活動に投入される人的資源（ヒト）や物的資源（モノ）、そして予算（カネ）等を表す指標。大きくは経費（コスト）と言えるが、所要時間もコストの一要素となる。

アウトプット（産出）指標：組織体が生み出す活動やサービス・財等を表す指標。通常は、供給される活動やサービスの1単位（ユニット）を定義し、その総量で数量的に測ることが多い。

アウトカム（成果）指標：活動やサービスが社会全体に及ぼす成果ないし貢献。最近の行政評価では、このアウトカム志向が強調されるが、一方で成果や貢献が特定の活動によるものかどうかを見極めるのは困難とも言われる。そのため、これを顧客志向に置き換えて、顧客満足度をもってアウトカム指標とする場合も多い。

プロセス（効率）指標：組織体が事業や活動を行う際の効率を評価する指標。通常は、インプット指標とアウトプット指標を組み合わせてその比で示される。すなわち、一定のインプットに対して、どの程度のアウトプットをもたらしているかが組織効率を表すと考える

ことになる。

やや単純化して考えれば、行政評価はそれぞれの部署や機関・施設の位置付けや特徴を踏まえて、上記の3つのレベルの視点から時間軸を考慮しつつ、4種類の指標を用いて行えばよいことになる。しかし、何より肝心なことは、その評価結果を基に、業務やサービスの改善が図られることであり、それなくしては、単なる「評価のための評価」に終わってしまう。

2 公立図書館における評価

(1) 図書館基準と図書館法における評価

行政評価の普及とともに、公立図書館でも「評価」への関心が高まってきた。国の図書館政策の面からは、図書館法第18条に基づいて平成13年7月に、我が国の図書館史上初めて文部科学大臣によって「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準」（以下「望ましい基準」という。）が告示された。この基準において、以下のように自己評価を促す条文が盛り込まれたことが大きく影響している。

1 総則

(3) 図書館サービスの計画的実施及び自己評価等

① 公立図書館は、そのサービスの水準の向上を図り、当該図書館の目的及び使命を達成するため、そのサービスについて、各々適切な「指標」を選定するとともに、これらに係る「数値目標」を設定し、その達成に向けて計画的にこれを行うよう努めなければならない。

② 公立図書館は、各年度の図書館サービスの状況について、図書館協議会の協力を得つつ、前項の「数値目標」の達成状況等に関し自ら点検及び評価を行うとともに、その結果を住民に公表するよう努めなければならない。

この条文は、全国一律の数値基準を定めるのではなく、公立図書館を設置する地方自治体がそれぞれにふさわしい「指標」と「数値目標」を定める努力を促したものである。併せて、その「数値目標」の達成状況について「住民参加」を前提にした自己点検・評価をも求めている。

この基準が求める「自己点検・評価」とは、地方公共団体の社会教育機関の一つである公立図書館を対象とすることから、先の評価レベルにいう施策レベルや

事務事業レベルを想定したものと考えられる。また、各年度に点検・評価し、その結果の公表を努力義務として規定していることから、比較的短期の時間軸での評価を求めている。そして、評価の主体は図書館自身である。

その2年後、平成15年11月に国立教育政策研究所社会教育実践研究センターによって「図書館及び図書館司書の実態に関する調査」³が実施された。この調査によれば、都道府県立図書館で自己点検・評価を実施しているのが26%、市町村立図書館では29%といずれも4分の1程度であった。ただし、自己点検・評価を実施している館での数値目標の使用は7割に達しており、「望ましい基準」が求める水準に近かったことを明らかにしている。

そして、さらに5年後の平成20年6月の図書館法改正により、今度は法律によって公立図書館だけでなく、私立図書館に対しても図書館評価が求められることになる。すなわち、次の2条文が新たに法定化されたのである。

図書館法第7条の3（運営の状況に関する評価等）

図書館は、当該図書館の運営の状況について評価を行うとともに、その結果に基づき図書館の運営の改善を図るため必要な措置を講ずるよう努めなければならない。

図書館法第7条の4（運営の状況に関する情報の提供）

図書館は、当該図書館の図書館奉仕に関する地域住民その他の関係者の理解を深めるとともに、これらの者との連携及び協力の推進に資するため、当該図書館の運営の状況に関する情報を積極的に提供するよう努めなければならない。

今回の改正は、図書館に対し運営状況の評価を求めるだけでなく、その改善を図るために必要な措置や地域住民への積極的な情報提供までも求める画期的なものであった。こうしたNPMを地で行くような内容が法定されたことにより、今後は図書館経営サイクルに位置づけられた「評価」が広まることが予想される。東京都立図書館も法令遵守の観点から、こうした規定にそった「運営状況の評価」に取り組まなければならない。

³ 『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年3月

(2) 図書館パフォーマンス指標

欧米の図書館では1970年代からLibrary Performance MeasureとかLibrary Performance Indicatorと呼ばれる評価指標が考案され実用に供されていたが、我が国ではそれほどの関心を集めてこなかった。ところが、ISO（国際標準化機構）によって平成10年に国際規格「図書館パフォーマンス指標」ISO 11620が制定されたのち、我が国でも平成14年10月には日本工業規格として国内規格化（JIS X0812: 図書館パフォーマンス指標）されるに至って、多くの図書館関係者の間で関心が寄せられるようになった。

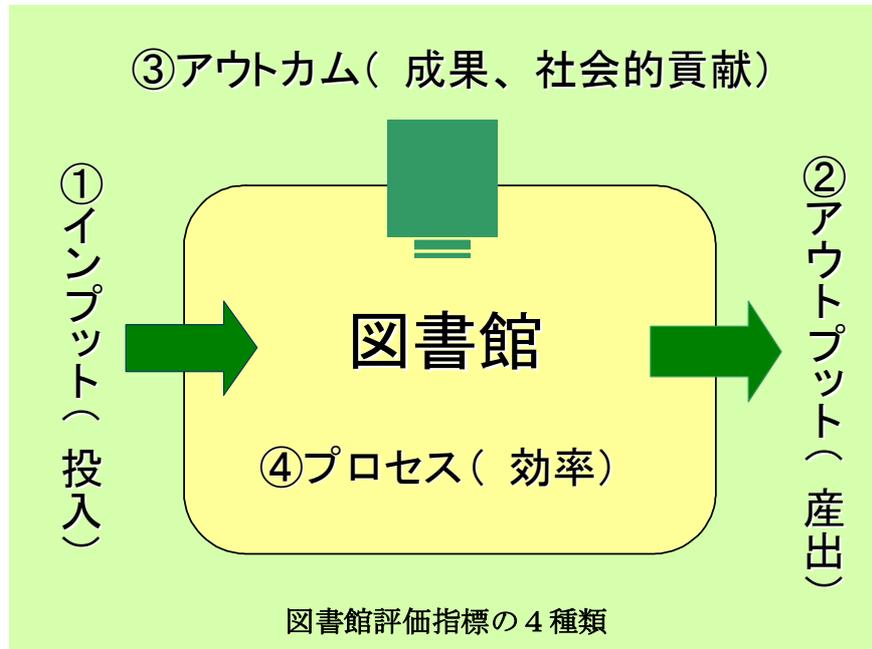
おおづかみに言って、図書館パフォーマンス指標は図書館の評価や経営にかかわって用いられる数量という点で従来の図書館統計と変わらない。ただし、①複数の数値（生データ）の組合せから一つの指標が構成されることが多い、②単独の指標としてよりも、ひと組の指標群として提示されることがほとんどである、③利用者サービス（Public Service）にかかわる指標だけでなく、収書や目録業務といった裏方の仕事（Technical Service）に関する指標も含まれる、④業務統計だけでなく、必要に応じて別途実施される調査（通年の調査である必要はなく、期間を限定した標本調査でもかまわない）からもデータが集められる、などの特徴を持っている。

II-1-(3)で指摘したように、行政評価では4種類の指標が使用されるが、図書館パフォーマンス指標も同様に4種類に分けることができる。また、そうした多様な種類の指標類を活用することで、図書館経営の多面的な評価が可能となる。

すなわち、①費用と作業までのインプット（投入資源）⇒②事業にもとづくアウトプット（産出サービス）⇒③効果と効用によるアウトカム（成果・貢献）という3種類の他に、アウトプットを分子、インプットを分母とする両者の比（この逆数であっても同様である）によって、組織体や業務の効率をとらえる④プロセス指標がある。本章末の図は、これらの4指標の関係を図式化したものである。

また、行政評価におけるマクロとミクロを区分する視点は、基本的に図書館評価においても有益だろう。つまり、取り上げる個別サービスを総体として捉える視点をマクロ評価と呼び、より詳細に捉える視点をミクロ評価と呼ぶのである。後述される東京都立図書館の評価についても、以上のような行政評価並びに図書館評価をめぐる国内外の状況に照らし、自己評価を実施することが望ましいと言えよう。これに住民参加（ないし利用者参加）の観点から図書館協議会が関与す

ることも必要である。



Ⅲ 都立図書館のサービスと図書館改革の評価

1 都立図書館の使命

(1) 都立図書館の使命（資料1）

Ⅱ-1-(1)で述べたとおり、行政評価とは、組織体の使命に基づいて数値目標が設定され、その数値目標の管理と追跡によって経営がなされることである。

すなわち、評価とは、その組織の目指す方向、あるべき姿といった、組織体の使命にいかにか近づいたのかを判断することである。組織体の使命は長期的視野に立ち設定され、それを実現するために必要な事業を実施する。使命が確立していない限りは、組織体として有意義な事業を実施することは不可能と言えるし、使命は評価の視点ともなる。したがって、評価に当たり、都立図書館の使命を改めて確認する必要がある。

都立図書館は、「東京の未来を拓く力となる 知の集積・発信 東京都立図書館」を使命として掲げている。

都立図書館は、その経験豊富な職員と豊かな蔵書により「時代のニーズに合ったサービス」を提供することで、国際都市・東京を情報面から支え、都民や都政の抱える課題の解決を支援している。図書館本来の役割である資料の収集・保存といった集積拠点としての役割を基盤に、様々な取組を通じて、情報と知の発信拠点ともなっている。このような都立図書館の活動こそが「東京の未来を拓く力」となるのである。

この使命は、詳しくは以下の考えに基づくものである。

ア すべての都民のためにある（公共性）

イ 区市町村立図書館との連携を強化する（広域的自治体としての責任）

ウ 全国の公立図書館をリードする（図書館界の先導役）

アの「すべての都民のためにある」とは、税金を基に経営する都立図書館の義務として、性別、年齢、個人、法人を問わず、あまねく都民に対する情報提供を行うことである。また、図書館サービスを通じて、都民の健康と快適な暮らしを実現する、東京の産業・文化・教育・芸術など様々な振興を図ることに貢献していくことである。

イの「区市町村立図書館との連携を強化する」とは、区市町村立図書館との役割の差異を踏まえつつ、広域的自治体として、区市町村立図書館との連携を推進

し、都内全域での図書館サービスの向上を図ることである。さらに、小・中・高等学校等の学校図書館、大学、博物館等との連携・協力も、東京都の図書館サービス向上にとって重要なことである。

ウの「全国の公立図書館をリードする」とは、首都東京の図書館サービスの実践が、全国の公立図書館の推進力となるということである。また、全国公共図書館協議会⁴及び日本図書館協会公共図書館部会⁵の事務局として、全国の公立図書館の情報を収集・提供し、全国の図書館サービスを向上させる役割も持つ。

以上の3点は、日本の首都であり、多くの図書館が存在する「東京都」という、広域的自治体の性格と切り離すことはできない。さらに、100年の歴史を有し、全国の公立図書館の中心的役割を果たしてきた都立図書館ならではのものである。

(2) 東京都立図書館運営方針

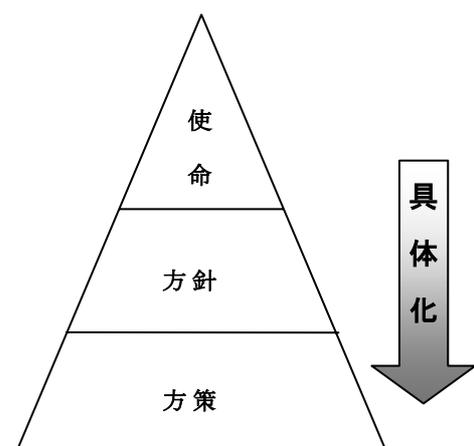
東京都立図書館運営方針は、使命に対する具体的な方針である。方針は中期的な視野で取り組むべきものであり、時代の変化に応じて改正も行われるべきものでもある。

都立図書館の運営方針は、平成14年4月1日に策定され、平成18年5月22日に改正されている。6つの基本方針と、運営、情報サービス、資料管理、協力支援の4つを柱とした18の具体的方針から成り、使命をより具体的な政策に落とし込んだものとなっている。

(3) 「都立図書館改革の具体的方策」

(資料2)

平成18年8月、都教育委員会は「都立図書館改革の具体的方策」を策定した。これは都立図書館を取り巻く社会経済状況の変化を踏まえ、図書館改革の必要性と方針を明らかにした上で、今後取り組む改革の具体的な方策を示したものである。



⁴ 全国公共図書館協議会

全国の公共図書館が加盟し、公共図書館に関する調査・研究事業、情報活動等を行っている。

⁵ 日本図書館協会公共図書館部会

日本図書館協会の下部組織。日本図書館協会の施設会員となっている公共図書館及び個人会員により構成され、研究集会等を開催している。

この「都立図書館改革の具体的方策」に基づく事業の取組期間をおおむね3年間とし、改革の実現を図ることとしている。

「都立図書館改革の具体的方策」は、運営方針に基づき制定された、実施計画である。実施計画は、短期的なスパンで、その時期の課題を整理し、取り組むべきものである。

このように、都立図書館はその使命を達成すべく、使命－方針－方策と、より事業を具体化し取り組んでいる。

2 都立図書館の評価指標（評価対象事業の選定、指標の設定等）

(1) 評価対象事業の選定（資料3）

「都立図書館改革の具体的方策」において、多くの事業が挙げられているが、どれをも等しく取り組んでいたのでは、改革の効果も多くを望むことは難しい。したがって、都立図書館として、「都立図書館改革の具体的方策」に挙げられている事業の中から優先順位を付けて取り組み、その状況の評価する必要がある。

そこで、「都立図書館改革の具体的方策」から、都立図書館が優先する事業として8つの重点事業（11事業項目）を設定し、評価の対象とした（本来ならば重点事業は、9つであるが、図書館評価事業を除き8つとしている。）。

「都立図書館改革の具体的方策」は図書館改革の取組であるが、図書館改革の重点事業は、今後の都立図書館の重点事業でもある。8つの重点事業の妥当性は、都立図書館が使命及び運営方針に基づき判断したものである。

(2) 評価対象事業に基づく指標の設定

ア 指標設定の考え方

サービスの現状を客観的にかつ継続的に捉えるためには、恣意的な判断に左右されないよう、数値による評価が不可欠である。8つの重点事業をできるだけ数値化して評価するように努めなくてはならない。

都立図書館においては、これまでに継続的な指標がほとんど設定されてこなかったため、どの指標が実際にサービスを計るために有益なのか、指標を得るためのコストと成果が見合うものは何なのかといった点についての経験はほとんどない。そのため、新しく指標を作ることになる以上、ある程度簡便で過度のコストがかからず、かつ指標として意味のあるものを創造しなければならない。これに当たっては、図書館内において無意味な指標を設定

することや、「評価のための評価」が行われないう、外部からの監査の視点を盛り込んだ内部評価の仕組みを作成する必要がある。かつ、都税によって賄われる事業として都民への説明責任の一端を担うものでなくてはならず、図書館経営の事業指標としても有効なものであることが望ましい。

そのため、各事業を全体として俯瞰的に見るマクロの視点と、細部を丁寧に見るミクロの視点の2種の視点を持つ複眼的な構成とする。そしてさらに、それぞれのマクロ、ミクロの視点について、インプット（投入）、アウトプット（産出）、アウトカム（成果）の3種の指標を設定することで、多角的、包括的に事業を評価していく。事業ごとに各指標の相関を示し、事業の流れに基づいて整理を行った。なお、Ⅱで示したプロセス指標はインプットとアウトプットの比で「効率」を評価する指標である。そこで、ここではさしあたり上記の3種の指標を設定することとした。

イ 事業別指標

(ア)事業1 タイムリーな企画展等の実施 （資料4）

図書館は、過去からの蓄積である図書を保持する経験が長かったため、今現在、図書館の外で何が起きているか、一般の都民が何を知りたがっているのかということについての感度が低くなりがちである。この観点から、展示イベント等の実施が、どのように都民・マスメディアに受け入れられているか、あるいは受け入れられなかったかという評価は、都立図書館がどの程度同時代性を持っているかを計ることができるという意味で重要である。

マクロ指標に表れるような「展示イベントの開催回数」や「展示イベント等の来場者数」が多ければよいというものではない。コストをかけずに、来場者の高い満足度とメディアからの注目を得られるような質の高いイベントを実施できるように、「展示イベント等の開催コスト」や「マスコミ露出度」等の各ミクロ指標と合わせて評価する必要がある。イベント等の実施によって、新たに図書館の存在に気づくようになる都民が多く存在することは、イベントそのものが図書館からの情報発信、広報活動であり、かつ都民の知る権利の擁護になるということである。来場者のコメントを重視することは、情報を伝えるという図書館の役割が図書の提供だけでは済まされず、イベント等によって多面的に表現していくことを表している。

このような努力は、図書館が自己満足に陥らずに、都民生活に欠かせない

機関として存続するために欠かせないものである。

(イ)事業2 インターネットの活用①インターネットによる情報の発信

(資料5)

多忙な現代の生活において都内に数か所しかない都立図書館に出向く時間のある人は限られている。図書館のサービスは、図書館に実際にやってくる人のみならず、広く一般都民に利用されるべきものであり、来館せずとも直接利用できるサービスを提供することは必須である。

この手段としてインターネットによる情報発信は、現時点でベストといえるだろう。この事業においては、「ホームページ作成コスト」及び「ホームページ数」というインプットに対し、「ホームページアクセス数」というアウトプットがどれだけ得られるかという点をマクロ指標として捉えた。加えて、満足度やホームページの作成費用とアクセス数の関係から事業の効率を捉えることをアウトカム指標として見ていくことにより、より事業としてのコスト感覚を得られるように努めた。

ミクロ指標としては、「蔵書検索データベースレコード数」や「コンテンツ⁶作成・更新数」というインプットに対し、検索やアクセスがどのように増えていくのかをアウトプットとして把握できるように設計したが、ここでは単純な数の増加が求められているのではない。あくまで効果に見合ったコストをどのようにかけていくのかを判断するひとつの基準として指標を利用すべきである。

(ウ)事業3 インターネットの活用②オンラインデータベースの活用

・インターネットパソコンの利用 (資料6)

インターネットは都民の情報収集手段として図書と同じように利用されるものとなってきた。都立図書館としても、都民の情報へのアクセスを確保するために、インターネットを利用可能なパソコン数を増やし、都民が持参するパソコンでインターネットを利用できるよう無線LAN接続サービスを提供するなどの方策に努めなければならない。ここにおいても、効率的・効果的なインターネット環境の提供が行われるよう、月間のインターネットパソコン利用人数をインターネット接続パソコンの利用可能人数で割った

⁶ コンテンツ

この場合は、都立図書館のホームページのうち、調査研究に役立つ内容のページを指す。

ものから稼働率を算出する指標を設けるなど、適切なコストのかけ方に留意する必要がある。

また、新聞記事等を迅速かつ広範に入手できるオンラインデータベース⁷は非常に有益なものであるが、一般に高額であり、大企業や学校機関等にあるものを利用できる環境にでもない限り、存在自体が知られておらず、情報格差を生じるおそれのあるものである。アウトカム指標としてオンラインデータベースやインターネットを目的に来館した人がどれだけいるのか、必要な情報を入手できたのかを計ることは、都立図書館が都民の情報収集能力を向上させていくことができるのかを計ることでもある。この際にはデータベースやインターネットの検索結果をプリントアウトとしてどの程度要求されたかを計測することによって、簡便に必要なデータを入手する。

なお、他の事業が、複数の事業から構成されるのに対し、本事業は、オンラインデータベースの提供と館内のインターネット利用という、2つの事業から成る。このように事業自体がミクロ的である場合、更なる細分化（ミクロ指標の設定）は困難であるため、マクロ指標のみとした。

(エ) 事業4 蔵書の充実（資料7）

広域的自治体の図書館として、区市町村立図書館等との役割分担に留意し、必要な基本資料を収集すること、ポイントを絞った重点的情報サービス分野についての蔵書を充実させることは、調査研究図書館としての都立図書館の存在意義に関わる貴重な業務である。

したがって「資料購入費」をインプット指標とし、都民の満足度をアウトカムとする指標は、図書館への期待として最も基本的な都民のニーズを満たすものとして、当然に設定される。これをマクロ指標とし、ミクロ指標としては、一般に市販・流通されていない調査研究資料（以下「灰色文献」という。）の収集に着目する。灰色文献は官公庁・企業・団体等が発行する資料であり、他では得られない貴重なデータが掲載されていることが多いが、図書・雑誌として流通していないため散逸しやすく、個人では入手することが難しいものである。このような資料を広く集め、都民の利用に供する機関としては都立図書館の他に類似するものがない。調査研究図書館としての経験を発揮できる独自性のある事業として、注意深く指標の経年変化を見ていく

⁷ オンラインデータベース

民間機関が作成し、インターネット上で公開しているデータベース。多くが有料である。

必要がある。

(ウ) 事業 5 ワンストップサービスの導入①レファレンスサービスの充実

(資料 8)

インターネットに代表されるように、玉石混交の情報があふれる現代において、経験の深いプロの情報専門家である司書の能力を利用できるレファレンスサービス⁸は、利用者にとって、図書館利用の動機付けとなりうる重要な事業である。都立図書館の膨大な資料を探索し、個人の望む情報を入手することも、利用者にとっては容易なことではない。迅速に求める情報を都民が入手できるよう、レファレンスサービスにおいては1か所、1回の手続でレファレンスが完結することを目指している。

レファレンスの内容、難易度は様々であるが、マクロ視点として全体の対応時間をインプット指標とし、何件受け付けたかをアウトプット指標とすることによって、大枠としてのレファレンス事業の効率を測ることができる。これに加えてアンケート調査を実施し、アウトカム指標としてレファレンス依頼者の満足度を把握する。ミクロ視点として個々のレファレンス依頼への回答所要時間を算出することによって、担当者の能力向上や、より効率的な業務が進展しているかを見極めていく。

(カ) 事業 6 ワンストップサービスの導入②利用しやすい蔵書配置

(資料 9)

利用者が図書館内で様々な階を移動して図書を探すことは、非効率であり、多くの蔵書を抱える都立図書館内でそのような行為を求めることはできない。開架資料とは、都民が自分の探す資料を直接手に取ってみることができるということ以上に、自分の探している情報が、その類似圏内にもあるのだということを知り、検索範囲を広げることができるという意味でも大切にしたいものである。

「ワンストップサービス」という言葉は、ただ単にカウンターやあるカテゴリーの図書が物理的にまとまった位置に置かれていればよいと想定されがちである。しかし、それぞれ異なった要求を持つ来館者がどのような行動をとるのか、何を求めているのかを正確に把握していなければ、そのような

⁸ レファレンスサービス
利用者の調査研究、課題解決等のために必要な資料や情報を提供するサービス。

サービスは行えない。

今後継続的に「資料入手所要時間」をマクロのアウトプット指標として、また「来館者資料閲覧時間」を目視調査及びアンケート調査によるアウトカム指標として定量的に理解し、閲覧行為についての分析を行っていくことは、個人貸出を実施していない都立図書館にとって利用者の理解という点でも大きなスタート地点となる。

(キ)事業7 子供の読書活動の推進と学校教育活動への支援（資料10）

公立図書館においては、児童サービスは大きな柱として確立されており、青少年サービス・乳幼児サービスも充実が図られている。「子どもの読書活動の推進に関する法律」（平成13年12月12日法律第154号）の公布・施行等を受け、近年、読書活動の推進は一層注目されている。都立図書館においても、「東京都子ども読書活動推進計画」⁹の策定以降、都内小・中・高等学校及び特別支援学校、公立図書館への支援を含め、様々な取組を進めており、それらを評価することが求められる。

しかしながら、読書活動推進にかかる取組は、都立図書館以外にも様々な組織・団体等が展開しており、都立図書館のみの影響を評価することは極めて難しい。今回、マクロのアウトカム指標として「都内児童生徒の読書活動」という東京都教育委員会の調査を採用したが、この指標を利用するに当たっては、そうした困難さがあることを念頭に置いておく必要がある。また、ミクロのアウトカム指標として採用した「都内児童生徒図書館利用率」も、読書活動が推進できたかどうかを間接的に表現している指標であることを考慮しておかねばならない。

本来ならば、読書活動の推進によって、子供の気持ちが豊かになったり、新しい知識が得られたり、といった点を指標化することが期待されるが、それは容易ではない。今後も、適切な評価方法を模索していくことが大切である。

(ク)事業8 重点的情報サービスの推進①都市・東京に関するサービス

（資料11）

我が国最大の都市、東京においてサービスを展開する都立図書館にとって

⁹ 「東京都子ども読書活動推進計画」
平成15年3月に東京都教育委員会によって策定された。

は、東京あるいは都市に関する情報を提供することは、他の図書館には難しい固有の責務であると考えられる。内容・媒体などが多岐にわたる都市・東京情報について、いかにニーズに合致したサービスを実施しているかを評価することは、重要かつ必要である。

都市・東京に関する情報としては、地域資料の書誌¹⁰数をマクロのインプット指標として採用する。一方で、灰色文献が占める割合も、都立図書館が適切な収集活動を展開しているかを見るためには重要なインプットの指標（ミクロ）となる。さらに、地域資料の利用を目的として来館した利用者数（アウトプット）や、利用者の満足度（アウトカム）について、アンケート調査によって把握することが必要である。これらによって、ニーズに対して十分に対応できているかを評価することが可能となる。

都市・東京に関するサービスは、都立図書館に固有のものとして、不断の努力が強く求められるもののひとつである。

(ケ)事業 9 重点的情報サービスの推進②都民及び企業等の活動の支援

(資料 12)

都立図書館は、国際都市・東京を情報面で支えるため、都民ニーズの高い分野に重点を置いた情報サービス分野を設定し、都民への調査研究活動支援をより充実させる必要がある。現在、都立図書館では、①経済活動、②健康・医療、③法律を重点的情報サービスとして取り上げているが、これらについては、近年、図書館が重点的に情報サービスを展開し、利用者を支援することが期待されるようになった分野である。全国的にも種々の取組が広がっている。都立図書館としても、都民のニーズを踏まえつつ、いかなる活動を実施できているか、評価が求められることとなる。

まず、これらの分野に関する資料について、相応のコストをかけて（ミクロのインプット指標）、適切に収集しているかが重要となる（マクロのインプット指標）。収集した資料を基に、活発なレファレンスサービスや講演会等が実施される（マクロ・ミクロのアウトプット指標）。そして、利用者の生活や仕事などに役立つこと、結果として一定以上の満足を得ること（マクロ・ミクロのアウトカム指標）がこの事業のねらいである。

¹⁰ 書誌

タイトルや著者名、出版者、出版年などの資料の基本的な情報。図書館では、この情報を基に蔵書検索データベースなどが作成される。

今後も都民のニーズを十分に把握し、重点的な分野を広げながら生活や仕事などを情報面で支援していくことが、都立図書館には強く期待される。

(コ)事業 10 資料保存と収蔵対策(資料 13)

資料の保存は、図書館の基本的な機能のひとつである。都立図書館においては、広域的自治体の図書館として都民の多様なニーズに応えるため、長期にわたる資料保存機能はとりわけ大切である。保存すべき資料を永続的に利用できるように管理・保全していくことはもちろん、増加し続ける資料に対応し、収蔵能力を向上させていくことも、保存機能の観点から強く求められる。こうした観点から、資料保存と収蔵対策という事業が適切に実施されているかを評価することは重要である。

事業にかかるコストをインプット指標として踏まえ、「収蔵可能冊数」や「補修・製本冊数」というアウトプット指標により、収蔵能力や管理・保全が十分であることを確認することが基本になる。一方で、都立図書館として長期的な保存能力が重視されることから、「長期に保存しているものが利用可能か(長期保存資料利用可能率)」等のアウトカム指標を設定した。

資料保存は、あくまで現在および将来の利用のために実施されるべきものである。事業の評価はもちろん、実際に事業を推進するに当たっても、かかる観点を忘れないようにしたい。

(カ)事業 11 協力支援サービス(資料 14)

都立図書館は、豊富な資料を収集・保存して閲覧サービスやレファレンスサービスを行う一方、区市町村立図書館を支援するため、協力支援サービスを行っている。ややもすると、都民に対する直接的なサービスに目を奪われがちであるが、区市町村立図書館に対するサービスも、都民に対する間接的なサービスとして、都立図書館の存在意義を発揮すべき、不可欠なものである。

この事業においては、特に中核となると考えられる協力レファレンス¹¹、目録の横断検索、相互貸借¹²などに注目して指標を選定している。すなわち、

¹¹ 協力レファレンス

利用者の調査研究、課題解決等のために必要な資料や情報を提供するサービスであるレファレンスサービスを、区市町村立図書館の依頼に応じて都立図書館が協力して行うもの。

¹² 相互貸借

図書館相互間で資料の貸借をすること。図書館が利用者の求める資料を所蔵せず、かつ入手が

マクロ指標でいえば、「協力レファレンス回答時間」(インプット指標)、「東京都公立図書館横断検索¹³アクセス数」(アウトプット指標)、「区市町村立図書館相互貸借冊数及び充足率」(アウトカム指標)といったものである。なお、事業8とも関連するが、東京に関する資料・情報(地域資料)については、区市町村立図書館に対しても、都立図書館が中核的な責務を負う分野であると考えられることから、「地域資料総合目録データベース」の入力・蓄積・利用の各件数をミクロ指標として採用することとした。

我が国の図書館システムの中で、都道府県立図書館が、まさに都道府県の図書館としていかなる役割を果たしていくべきかが注目されている。都立図書館は全国の道府県立図書館の見本となることを期待したい。

(3) 基礎指標の設定 (資料 15)

今回、取り組んでいる「都立図書館のサービスと図書館改革の評価」においては、「都立図書館改革の具体的方策」の個別事業だけでなく、都立図書館の全体についての評価も求められている。したがって、これらを指標化しておく必要がある。

そこで、「都立図書館の基礎指標」として、図書館活動にかかる基礎的な事柄を把握するための14の指標を設定した。これらの指標は、他の図書館と比較が可能であることや数値把握に過度のコストがかからないことなどを踏まえて設定した。このため、いわゆる業務統計が中心となっている。

一方、アウトカムも重視し、「都立図書館重要度・満足度」、「利用者平均時給換算との比較」、「マスコミ露出度」の3つの指標を設けている。とりわけ、「利用者平均時給換算との比較」は、利用者が図書館利用に費やした金額と図書館がサービス提供に費やす金額とのバランスを評価するもので、特徴的な指標となっている。

これら「基礎指標」は、都立図書館のサービス全体(総合評価)に用いるだけでなく、(2)で紹介した重点事業に関する指標と組み合わせることによって、都立図書館改革の評価にも有用である。

困難な場合、それを他の図書館から借用して利用者に提供する方法。

¹³ 東京都公立図書館横断検索

区市町村立図書館の蔵書を、一度に横断して検索することができるシステム。都立図書館が管理・運営し、都立図書館のホームページ上で公開している。

3 評価方法・評価体制

(1) 評価シートの作成等（資料 16）

都立図書館の評価は、各事業の「評価シート」を作成する方式で行う。この評価シートの構成は、①事業概要、②（当該年度の）取組、③指標（各種データ）、④事業評価、⑤次年度の展開となっている。

この5つの構成のうち、①「事業概要」の欄では、当該事業の評価を実施するに当たり、対象、意図、目的及び概要を明確にしていく。

②「取組」の欄では、当該事業の意図に沿って、どの時点でどのような取組を実施したのかを明確に記録する。具体的な取組を記録することにより数値が変動するとき、その要因が把握できるようにする。

③「指標（各種データ）」欄では、3年分のデータを示すとともに次年度について目指す方向性を矢印で示していく。具体的な目標数値は入れずに、視覚的に図書館の目指す方向性がわかるようにした。それぞれの指標を総合的に捉え、また指標相互の関係性も踏まえて、事業の全体を見ることとする。

④「事業評価」欄では、成果、効率性、有効性、必要性の4つの観点を設定した。「効率性」とは、成果とコスト等との関係を明らかにするものである。つまり、現行での事業経費が適正か、改善の余地があるかについて判断するものである。「有効性」とは、得ようとする成果と実際の成果、または得られると見込まれる成果との関係を明らかにする観点である。「必要性」とは、事業がニーズまたは図書館の使命・方針に照らして妥当性を有しているか、その事業を実施する必要があるかなどの観点である。最後に4つの観点から見た総合評価を行うこととした。

⑤「次年度の展開」欄では、まず都立図書館としての方向性を示し、課題及び改善点を明確にする。その上で、改善の具体的な取組を示すこととした。

(2) 評価のマネジメントサイクル（資料 17）

評価の対象となる事業及びその評価指標を設定したが、今後、それらを用いて、どのような体制で評価を進め、事業の達成度を判断し、次の事業執行計画に反映させていくかが課題となる。いわゆるマネジメントサイクルの確立である。マネジメントサイクルとは、計画（Plan）を実行（Do）し、評価（Check）して改善（Action）に結びつけ、その結果を次の計画に活かすというプロセスのことである。

都立図書館においては、具体的に次のようなサイクルで評価を進めていく。まず、前年度の第4四半期に事業執行計画を作成する（Plan）。次に、4月以降、事業を実施する（Do）とともに評価指標のデータを取得していく。そして、1月には第3四半期までのデータを中間集計としてまとめ、各事業の担当部署が評価シートを作成する。作成した評価シートに基づき、2月から3月までに「都立図書館自己評価委員会」を開催し、各事業の成果と効率を測定・評価（Check）する。その評価結果と第4四半期のデータを踏まえて次年度の事業執行計画を作成し、事業改善（Action）を図ることとする。これが都立図書館評価のマネジメントサイクルである。

さらに、毎年5月ごろに開催する都立図書館協議会において自己評価の結果について報告し、意見を聴取すべきである。評価結果は協議会の意見を付して毎年度公表されることが望ましい。

IV 都立図書館評価の残された課題

本協議会では、都立図書館の8つの重点事業（11事業項目）に対応する「事業別指標」、都立図書館全体を把握するための「基礎指標」を設定し、都立図書館の客観的な評価の枠組みを作成した。

その上で、指標を検討する経験から学んだ視点と、残された課題を指摘しておきたい。

1 評価のための図書館統計・調査データの限界

第一の課題として、評価に使える図書館統計や調査データが必ずしも十分でないことが挙げられる。

評価に使う指標は、客観性があり、できれば大きな労力をかけることなく信頼性の高いデータ収集が可能であることが望ましい。ところが、図書館の特性と、既存の統計やデータを総合的に検討した結果、使える数値は意外に多くないことが判明したのである。今回採用した指標も、決して最適とは言い切れないものがある。

今回は検討の対象とはしなかったが、一般的に図書館を評価する上で外すことができない要素がある。図書館の調べ物をする、読書をする“場”としての機能である。それは空間としての快適性、時間の無駄なく効率的に図書館資料に接することができる利便性などが複合的に関係しているのであるが、これらの総体である“場”の評価、例えば居心地がいい、という情緒的ないし感覚的な評価は、通常、数値化が難しい。

幸い、都立図書館では、「平均滞在時間」という既存の調査データが利用可能であり、居心地を示す指標になりうると考えられる。

ところが、滞在時間が「長いこと」が望ましいのか、それとも「短いこと」が望ましいのか判然としない。快適と思う利用者は平均滞在時間が長くなるし、効率的な調査ができる図書館では利用時間は短くなることも予想される。長くなることにも、短くなることにも一定の理由はあるだろう。そのため、「平均滞在時間」を快適性の指標として使うためには、来館者が実際に資料を利用している時間を掛け合わせる必要があるのだが、そのデータを得るためには相当な労力が必要となる。このように利用者一人ひとりの行動パターンまで考慮しなければ、平均滞在時間のデータを指標として用いることができないのである。

その一方で、調査データの取得を難しくする要因もある。今回の指標の中では、

2つの項目で評価したインターネットの活用がそうである。インターネットについては、インターネットを利用した外部への情報提供と、図書館内でのインターネット利用の2つの側面があり、これらは相互に異なる側面であるため、別々の項目として指標を設定しているが、難しいのは、図書館内でのインターネットの利用についてである。

ここ数年のインターネット環境の整備によって、インターネットと紙の資料を併用する調査のスタイルが一般的になってきた。急速な「知のかたち」の変容と言って差し支えなかろう。そうした、インターネットを図書館内で利用することの利便性について有効な指標を考案することが、今後取り組むべきことのひとつである。

というのも、都立図書館の場合は外部のインターネットサービスを無線で利用するのが現状であり、どれだけの利用者がインターネットを資料と同時に利用し、それに快適性を感じているのか、数値化が大変難しいからである。今回はオンラインデータベースの利用時間とインターネット検索性パソコンの利用時間を使って指標化した。館内無線LAN環境の一層の充実によりインターネット利用の利便性が高まれば、現実とのかい離が大きくなっていくことは十分に予想される。

第二の課題は、調査対象の限界である。図書館に不満を持っている利用者は、その不満を図書館に表明することは少ないのではないだろうか。図書館への不満は、それ自体が大変有用な評価指標であり、事業見直しの情報源なのであるが、これをデータとして収集し、評価に活かすことは容易でない。

つまり図書館の評価を多面的に行おうとすれば、図書館を利用しない、それでいて図書館を使う可能性はある潜在的な利用者に対して利用しない理由を尋ねる必要がある。では、潜在的な利用者はどのように把握し、接近すればよいのだろうか。潜在的な利用者は、図書館の存在を知らないだけなのか、それとも知っていて都立図書館を選ばなかったのか。調査労力の大きさに比して、調査データの信頼性が危ぶまれたことから今回は見送られたが、継続して検討すべき問題である。

2 都立図書館評価の今後に向けて

都立図書館評価の今後の課題についても触れておきたい。当然ではあるがゆえに陥りがちな運用の落とし穴である。「評価のための評価」となってはならない、ということである。来年度以降採取する各評価指標のデータをマネジメントサイ

クルに沿って、どのように事業改善、サービス向上につなげていくか、そのサイクルがきちんと機能していることが大切であることは言うまでもない。

すなわち、各指標の数値がどうなったかだけでなく、指標によって明らかにしていこうとしている事業そのものの必要性について絶えず見直していくことを忘れてはならない。

評価の対象である重点事業は現時点で8事業であるが、当然、時代の変化に応じて見直しが必要である。重点事業は、都立図書館のあるべき姿、都立図書館に求められる役割を都立図書館自身が客観的に認識し、自らの使命を再確認することから導き出されなければならない。こうした図書館による目標管理とPDCAのマネジメントサイクルそのものの忠実な実行が何より求められる。その実行プロセスを利用者や納税者である都民に代わって見守ることは、本協議会の重要な責務と考える。

また、それに即した図書館側からの積極的な情報提供は、Ⅱ-2-(1)で示した図書館法改正の趣旨にも適うものと言える。これらの実現を目指し、図書館サービスの一層の充実を図ることが、当面の最大の課題である。

都立図書館のサービスと図書館改革の評価について

第 23 期東京都立図書館協議会 提言

〔東京都教育委員会印刷物登録
20 年度 第 5 号〕

平成 20 年 11 月発行

編 集 第 23 期東京都立図書館協議会
発 行 東京都立中央図書館管理部企画経営課
〒106-8575 東京都港区南麻布 5-7-13
03-3442-8451(代)
印 刷 社名
住所
電話番号