

# 図書館のサービス評価法

—説明責任を果たす評価法の確立— (1)

原 田 安 啓\*

Appraise libraries:  
An effective evaluation for the accountability (1)

Yasuhiro HARADA

## 要 旨

当事者から信託を受けて事業を遂行する者にとって、評価を通じて説明責任を果たすことが強く求められるようになって来ている。図書館として例外ではない。現在、日本の図書館は最適な評価法の確立をめぐる模索している段階である。

本稿では、いくつかの有力な評価法を検討しうる可能性を論じた。その中で重要指標である「利用者満足度」について、日本の現状では信頼できる結果を導き出すのが困難な状況にあること。また評価を行ったことに満足し、評価後どう変化したかの追跡が不十分であることに疑問を呈した。

評価と並んで、米国で一定の効果を上げている「(仮) 図書館の実力度インデックス」日本版の導入も検討に値することを論じた。

2008年の改正「図書館法」及び「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準」に盛り込まれている図書館の評価については、筆者もその必要性を認め、自らも図書館員であった経験を踏まえて、また近年盛んになってきた国内外の研究成果を概観しながら「図書館サービス評価法の確立」に向けて研究を進めてきた。まだ完成という段階ではないが、現段階で有効と思われる手法について論述する。

## 1. 評価を行う根拠

直接的には2008年改正の図書館法の第7条の2で評価を行うこととし、同7条の3で情報の提供（説明責任）が盛り込まれたこと。また文部科学省告示「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準」総則の(三)で図書館は数値目標を定め、自ら点検評価を行うという記述にある<sup>1)</sup>。また、一般的には企業には株主、取引相手、債権者、従業員などの利害関係者（ステークホルダー）が多数存在するが、経営状況について説明する責任がある（アカウントビリティ）ように、この説

2009年9月17日受理 \*教養部教授

明責任を果たすことは官民を問わず、市民をはじめ多くの当事者から信託を受け事業を遂行するものにとって等しく重要なことである。説明責任を果たすことと、その後についてまわる評価は必然の過程をたどる。

図書館の事業遂行は事業そのものが善であり、市民にとって利益となっているはずだからという理由から図書館は例外というわけにはいかない。以上が図書館にも評価を行う根拠である。

## 2. 目的及び想定し得る効果

図書館に限らず公的施設や機関の存在根拠は、社会的貢献度において価値が高いかどうかにかんする。具体的には、住民の健康の増進や生活の質の向上、文化度の充進、幸福感の醸成にどれくらい役立つかであり、さらには民度つまり民主主義社会の発展に貢献することも付け加えて良いだろう。公共施設や機関そして行政全体は住民から期待されていると共に責任を負っている。図書館も資料や情報の提供を通じて住民の暮らしに貢献できることを目的としなければならない。これを使命として掲げ、それに向かって効果的な活動を行い成果をあげ、住民に適切な説明責任を果たす。その結果多くの住民の納得が得られて、施設としての存在理由を全うするのである。この一連の業務遂行過程において、その評価が位置づけられる。

この目的・使命に照らしてどれくらいの効果や成果をあげたかを図るのが評価であり、その過程にあって指標となるものが、次に述べるパフォーマンスである。

## 3. 図書館のパフォーマンス

パフォーマンスとは「業務の遂行とその効果」のことを指す<sup>2)</sup>。図書館のパフォーマンスは投入した資源（インプット）を様々なプロセス（事業）を経て、利用者へ還元したもの、すなわち産出（アウトプット）に至る過程における効果と説明することができる。そしてやがて成果（アウトカム）へと繋がって一連の評価サイクルを形成する。

パフォーマンス指標は、図書館の使命・目標・目的に照らしてサービス・活動性の評価に用いるもので図書館の業務統計とは異なる。図書館の使命と密接に結びつき、自己評価を行い、政策立案に関与するツールである<sup>3)</sup>。そして評価を行う真の意味は何か、何が評価の根本なのか、何がわかれば良いのかに迫る道標のようなものである。

パフォーマンスと評価についての考え方は、1960年代から1970年代にかけてアメリカに端を発し、各種の評価法が試みられてきた<sup>4)</sup>。日本においては、アメリカを始めヨーロッパで試みられている評価法の翻訳紹介や解釈が近年急に盛んになってきたが、実施例としては主として大学図書館でのものが多く見られる。日本の図書館界では、自ら考案したパフォーマンス分析による評価法の例は現在のところ見られない。従って本稿においても主としてISO（国際標準化機構）11620の翻訳版であるJIS:X0812:2007や英米で採用されている評価法を検討しながら論を進める。

### 3.1 業務（図書館）統計

一方、日本には上記のような評価法の確立はなされていないが、公共（公立）図書館、学校図書館、大学図書館別に日本図書館協会や国（文部科学省）によるかなり詳細な業務統計があり歴史の積み重ねがある。

業務統計は各項目別に集計したデータを配したものに過ぎず、様々に比較解釈は可能であるが（日本における公立図書館の評価はほとんどこのデータ比較によるものである）、サービス品質や図書館員のスキル、資料の入手可能性、社会的成果、顧客（利用者）の満足度等、評価に重要な点については何も語ってくれない。日本の図書館界で評価法の確立が等閑視されてきたのには理由がある。それは貸出冊数が図書館の成果であり、図書館の働きを語る最良の指標だと長く考えられてきたことにある。図書館界で論議をよんでいる「図書館は無料資本屋か」<sup>5)</sup>という論が展開されるようになる伏線が、貸出冊数重視の考え方に隠されてきたといえる。

国内においても、多くの図書館員や研究者の間で「貸出冊数至上主義」を排する論が増え、貸出は評価をはかる尺度の一つでしかないことの合意が形成されつつある。

### 3.2 評価指標

パフォーマンスを示す項目（指標）は、インプットとプロセスそしてアウトプットとアウトカム（パフォーマンスによる成果）であることは先にふれた。それぞれ例をあげると、

#### インプット

投入量のことであり、投入費用（予算、設置にかかる費用） 蔵書（雑誌含む） 図書購入冊数 事業実施回数 職員数 開館日数 データベース契約数 端末台数など。

#### プロセス

過程または効率を示す尺度のことで職員1人当たり費用 コスト 蔵書回転率などが想定できる。

#### アウトプット

産出量のことであり 貸出冊数 レファレンス件数 事業参加人数（講座受講者数） 登録率 インターネット閲覧・ホームページアクセス 電子サービス提供量 来館者数など。

#### アウトカム

パフォーマンスを踏まえた成果または効果をさす。たとえば利用者満足度 読書意欲（生涯学習）の向上 リテラシーの向上 個人の業務能率の向上、そして使命文書に盛り込まれた事項などが上げられるが、他にも指標は考えられる。大学図書館なら、学生の情報リテラシー向上 卒業生の就職状況 資格取得状況 大学院をめざす学生の数 知的質の向上 職業にかかわる能力<sup>6)</sup> など公共図書館に比べると、よりアウトカムを具体化させることができる。

インプット、プロセス、及びアウトプットは指標が決まっておれば単年度毎にデータの集計・比較が可能であるのに対して、アウトカムは図書館の活動の社会的成果を示すものであるため、比較し評価をするには複数年度の成果の積み重ねの結果となることに留意する必要がある。

#### 4. 主な評価法の検討

様々な評価法が存在しており、最も優れた評価法と誰もが認めるものはない。それぞれが欠点や再考を要する点が存在する現状にある。とは言うものの、最も有効且つ信頼性の高いものとしてISOの図書館評価指標11620:1998及びそのAMENDMENT1:2003（追補版）を基に翻訳した日本版としてのJIS（日本工業規格）X0812:2007「図書館パフォーマンス指標」から順に主な評価法をとりあげる。

##### JIS X0812:2007「図書館パフォーマンス指標」<sup>7)</sup>

主として欧米の図書館界から委員が集まり議論を重ね策定し、ISO基準となったものである。あらゆる館種の図書館に適用できるよう指標が練られている。その日本語翻訳版がJISのX0812である。この規格は大きく2部から構成されている。

前半部では適用範囲、用語の定義、指標の採用基準など、使用に当たっての前提条件となる事項が定められている。後半部が規格の本体ともいえる部分であるが、34項目の指標それぞれ、目的や適用範囲、定義、算出方法、更には指標に影響を与える要因にまで言及している。図書館評価マニュアルの性格が強いといえる<sup>8)</sup>

なお旧版の1998年版の指標に加え、1. 利用されない資料の所蔵率 2. 配架の正確性 3. 所蔵資料の貸出率 4. 人口当たり利用者サービス従事職員数 5. 職員の利用者サービス従事率の5つの指標が新たに追加され合計34項目となった。その中味の説明は省略するが、整理したものが次の表1である。

問題はこの指標をどう取り扱うかにある。評価するに当たって周到な準備と指標の理解、図書館の業務に精通していること及び適用・分析の精密性などが要求される。実際の適用については、各指標の解説によると、それぞれの図書館でのカスタマイズの可能性にも言及しているが、各館でカスタマイズの許容度をあまり大きくすると、各指標が目的とする結果や効果と乖離してしまうおそれがある。

この指標分析については、徳原<sup>9)</sup>のものがよく整理されている。その背景として、  
・効果的に図書館の評価に使うことができる。

表 1

ISO11620の指標	
測定対象となる活動・サービス	指標名
利用者の意識	利用者満足度
サービス提供業務（全般）  （資料の提供）	特定サービス対象者の利用率
	利用者当たり費用
	人口当たり来館回数
	来館当たり費用
	タイトル利用可能性
	要求タイトル利用可能性
	要求タイトル所蔵率
	要求タイトル一定期間内利用可能性
	人口当たり館内利用数
	資料利用率
	利用されない蔵書率
	配架の正確性
	（資料出納） （資料貸出）
開架からの資料探索所要時間（中央値）	
（外部機関からの資料提供） （レファレンスサービス） （情報検索）  （設備）	蔵書回転率
	人口当たり貸出数
	人口当たり貸出中資料数
	貸出当たり費用
	職員当たり貸出数
	蔵書の貸出率
	図書館間貸出の迅速性
	正答率
	タイトル目録探索成功率
	主題目録探索成功率
	設備利用可能性
	設備利用率
	座席占有率
コンピュータシステム利用可能性	
整理業務（資料の受入） （整理） （目録）	受入に要する期間（中央値）
	整理に要する期間（中央値）
	タイトル当たり目録費用
利用者サービス（職員の配置）	人口当たり利用者サービス従事職員数
	全職員中利用者サービス従事職員数

- ・図書館サービス・活動の質や有効性を図書館資源の利用効率性とあわせて、図書館の使命・目標・目的に照らして評価する。
- ・系統的な図書館の計画立案や評価と結びつき、評価結果を意思決定過程に伝達し、いかにして図書館が使命を果たすか分かるように報告する。

その目的としては、

- ・経営の過程におけるコントロールを容易にする。
- ・出資母体又は利用者に対する説明・討議の場での基盤を提供する。
- ・同様の使命をもつ図書館とのパフォーマンスを比較分析する。（\*下線は筆者による。）

限界としては、

- ・達成目的という視点からの解釈が必要。得点のみで判断できない。正確性に欠ける。
- ・利用者の図書館活用能力に影響を受ける。
- ・資源とサービスの相関関係が強くないため、貧弱なパフォーマンスは必ずしも資源の追加を意味しない。
- ・他の図書館との比較が難しい。

徳原による限界の例示に加えて、実際の運用上の困難さも想定できる。手順の煩雑さ、準備にかかる膨大な時間、書誌的事項の調査、書棚や書庫の徹底的な調査、質問表の作成に関する論議などがつきまとい、少人数の調査者や中小の図書館で実施できるかが危ぶまれる。

しかし館種を超えて使えること、国際的に認証された評価方法であること。電子的資料の扱いにかかわる指標が欠けているという「古さ」はあるものの、図書館活動の要点を押えたパフォーマンスを測る評価法であることから図書館評価の有力な手法である。

### SERVQUAL及びLibQUAL+

マーケティング分野の3人の研究者（姓の頭文字からPZBという）が1988年に構築・発表したもので、サービスの質は、顧客が期待していた水準と実際に認知した水準のギャップであると定義し、顧客への質問紙調査によって、サービスの質を測定する（SERVQUAL）もの<sup>10</sup>。SERVQUALは小売業のサービス品質の測定手段としてはすでに定評がある。それぞれの項目ごとに10段階で顧客に評価してもらい、信頼性、確実性、反応、共感、形態（職員の身だしなみなど）の次元で、望ましい姿と現実のサービスの評価とのギャップを見て、より良いサービスに繋げようとするものである。この方式を図書館サービスに適用しようとアメリカやカナダ（北米研究図書館協会）で考案されたものがLibQUAL+である。

SERVQUALの図書館版がLibQUAL+だが、ハーノンやニテッキの研究及びクック等のテキサス大学のグループの研究の時点から項目改訂が加えられ、その後も何度かの改良工夫が凝らされている。この過程及び追加・変更についての報告が杉山<sup>11</sup> や須賀<sup>12</sup> によって紹介されているが、須賀のもので検討する。

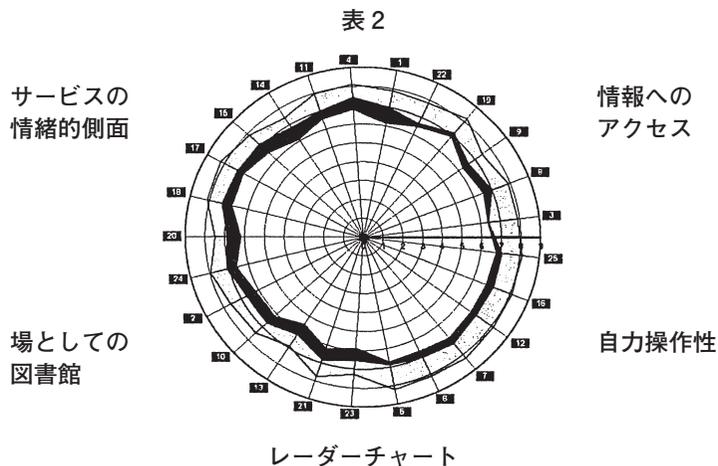
SERVQUAL（LibQUAL+）の応用については、大学の研究者等が手がけていて、須賀の報告では、米国だけでなくニュージーランドや中国の大学図書館でも実施されているようである。ほとんどが大学図書館や学術図書館での例である。また若干の日本における実施例も報告されている<sup>13</sup> が、これも大学図書館となっている。現在のところ公共図書館での実施例は見られない。

この評価法は、

- ・対面によるインタビュー形式である。
- ・各項目10段階評価である。
- ・標本が一定水準でグルーピングされたものに有効。大学の学生や学術図書館の利用者など。住民すべてが利用対象となる公共図書館では、質問内容の簡便さが求められるため難がある。
- ・ギャップ分析法である。

この優れているところは最後の項目のギャップ分析法にある。サービス水準（ベンチマーク）からの隔たり（ギャップ）を見るもので、望ましい姿と現実とを10段階で表示し、評価者が適切と思われるところをマークする。ギャップを見ることからベンチマークを知ることができると同時に、隔たり（すなわち努力部分である）が明確になる利点を有している。図書館サービスの質を問う最も有力な方法といえる。また図書館の運営・実施計画を見直すための判断のよりどころとしても有効である<sup>14)</sup>。ただ他館との比較には向いていない。

調査結果の表示はこの評価法の特徴を良く示しており、LibQUAL+で行った例を須賀の手によるものだが図示する。通常ダイヤモンド形式またはレーダーチャートといわれる形で表示する。図例は4つの次元構成によるものである。



設問を4つの次元に分けて配置し、望ましい水準、認知した水準、最低限の水準を、外側、中央、内側のラインで示す

### 英国における行政評価の中での図書館評価法

英国は労働党政権になって公共サービスの評価が盛んに行われるようになってきている。自治体が広く評価を行い監査機関に提出するが、図書館に限らず文化施設についても同様の仕組み<sup>15)</sup>がある。本稿では、前者すなわち総合的な行政評価（包括的業績評価制度=CPAという）制度の中で図書館を対象とする項目について検討する。図書館界のみを対象とするものではなく、行政全体の中で図書館を見るという英国の視点に注目するからである<sup>16)</sup>。

CPA (Comprehensive Performance Assessment) は14の指標から構成されている。各指標ごとに最低達成水準が数値で示されており、その数値を上回ったとき得点が得られる仕組みである。

たとえば「人口千人当たりの開館時間」という項目には、最低水準として「全国基準の目標値を5%下回った値」が対応し、これを上回るとき得点となる。14の指標の中にはISO11620と似たものもあるが、「図書館から一定の距離内に住む住民の割合」「蔵書にかかわる全国基準の達成度」といったCPA独自の指標もある。パフォーマンス指標の評価の得点(1～4点)を足し、平均し、1.85未満を文化分野の評価1とする。3.15以上は同評価を4とし4段階評価とする。また組織に対する評価としては星の数で表すようになっていて、一面「遊び心」も刺激される。この星の数では、星4個が最高評価であることを示し、最低は星の数0で5段階である。星の数で表す等表現はソフトであるが、上位25%以内に位置している自治体が示す数値を下限値に採用していて、大変厳しい内容であり、これをクリアして星の数4個を獲得するのは容易ではない。

須賀によれば<sup>17)</sup>、「一連の「指標」からは、開館時間が長く、貸出サービスが充実し、ネットへのアクセスを提供し、来館者が多くて、満足度が高いといった図書館像が浮かび上がる。一方でレファレンスなどの指標がなく、高齢者や障害者対応が欠け、児童について若干触れている程度であり、専門性の高いサービスや、地域の少数派に対するサービスを評価することができない。」と述べている。

評価主体は図書館でなく設置自治体が行うものである。従って図書館だけを切り離して評価するのではない。行政サービス全体の評価の中で、点としての文化カテゴリー内の図書館サービスがあり、面としての全体行政効果(財政効果)を見る観点から、行政サービス全般への税(財)配分の適正化をはかるという点で、また納税者(住民)への説明責任を果たすという点でも合理的・効果的な手法だといえる。特に図書館への財の配分が適切かどうか等を論じるときに役立つと筆者は考える。

### その他の評価法

**NPM (New Public Management) 理論による評価法**: ロンドン大学のフッド(Hood, Christopher)の提唱に始まる(1991)、行政効果を計る理論を図書館評価に応用しようとするもの。マネジメントサイクル(Plan-Do-Seeサイクル)を通じて評価を行う方法。民間企業における経営理念・手法、成功事例などを可能な限り行政現場に導入するもので、基本概念は、①業績・成果による統制 ②市場メカニズムの活用 ③顧客主義への転換 ④ヒエラルヒーの簡素化の4点からなる<sup>18)</sup>。

**仮想評価法 (Contingent Valuation Method)**: 古くからある方法で、どのような財やサービスに対しても適用することが出来るという汎用性の高さが最大の利点である。「サービスにいくらなら支払うか」を問うものである。図書館を例にとると、①設置することに対する支払い意志額、②特定のサービスに対する支払い意志額、③図書館廃止計画の阻止に対する支払い意志額、④既存の図書館が廃止された場合の受入補償額、⑤特定サービスの停止による受入補償額、⑥図書館設置計画が廃止された場合の受入補償額など、さまざまな観点からの積算評価が可能である。

一方、実際には支払うことのない金額を尋ねているため、従来から、その評価額そのものの信頼性が問題とされてきた<sup>19)</sup>。

**費用便益分析による評価法**：サービスの経済的効果を見るもので、京都市の図書館で行われた例が報告されている<sup>20)</sup>。「図書館を利用した場合どれだけの経済的価値がえられるか」「図書館が存在することにより周囲の地価にどのような影響を与えているか」「図書館の運営にどれだけ経費が必要か」について分析を試みた。アンケート調査と図書館のデータをもとにして、「アウトカム指標」の「価値」と「インプット指標」の「コスト」の双方を分析している点は注目される。

上記以外にもABC（活動基準原価計算）による分析、「図書館で本を読むと277円かかるというような方法」<sup>21)</sup>、トラベルコスト法<sup>22)</sup>、など、数多くの検討に値する手法がある。

## 5. 顧客（利用者）満足度

顧客（利用者）満足度は、ISO11620やLibQUAL+、CPAをはじめ多くの調査における重要項目である。利用者満足度をもって図書館評価であるとらえた調査もある。本来は前節の評価法の中に含めるべきであるが、その重要性及び現行の調査から見えてくる重大性に鑑み、別に節を立てて考察する。

満足とは、期待する経験（何らかのサービスに）に照らして、実際に経験（サービスに出会い）することから生じた満足感のことである。実際の経験が期待に適合している場合には、顧客は満足し、実際の経験が期待を超えている場合には、顧客は喜ぶことになる<sup>23)</sup>。

図書館の評価は、最終的には顧客満足度及び図書館利用によるアウトカム（成果）を測ることにより行うのが最良であるが、これらには後に述べるその結果への信頼度という点で疑問の余地がある。桑原の報告によると<sup>24)</sup>、都道府県立及び政令指定都市立図書館の自己評価の内、アウトカム指標と見なすことのできる事例を掲げ、利用者満足度に類するものは10%程度であるという。

このうち、神奈川県座間市立図書館で2002年、2003年、2005年に行った調査について三村<sup>25)</sup>の報告が資料も多く、日本の公立図書館で実施するときの示唆に富んでいると思われるので、実際例として検討する。

標本数は各年毎の散らばりがあるが、概ね350-480人である。満足度に関する指標としては施設、雑誌、新聞、一般書、児童書、職員、総合満足度の7項目及び自由記入である。第1回と第3回は5段階評価で、第2回のみ10段階評価で行っている。各指標とも67%から77%にのぼる支持を得ている。最も高い値は「職員」の77%である。この結果に三村はかなり押さえた控えめな分析結果を述べているが、日本では公共サービスの住民満足調査事例が極めて少ないので、これが高いのか低いのかとの断定はできない。しかし住民は公共サービスの評価に概して辛い評価を下すことが常であることを考えると、好意的数値であり評価が高いのではないかと思う。図書館は好意的に受け止められている。しかし果たしてそうか。この数値をそのまま受け入れるのに問題は無いのだろうか。

### 5.1 顧客（利用者）満足度に潜む危うさ

いくつかの問題点がある。

- ・そもそも公立図書館の利用者登録率が30%程度しかない日本で、そのうち来館した利用者に対するアンケートにすでに問題がある。登録利用者は少なくとも好意的だから利用しているのである。残る70%の未登録者は図書館に何らかの不満をもつから利用しないのではないか。これを加味すると評価自体が振り出しに戻りかねない。この点については三村も指摘していて「不満足調査の方が有益とも考えられる」<sup>26)</sup>、と述べている。日本の現状のままの来館者満足度では監査に耐えず、説明責任も果たせない恐れがある。

アメリカのように全米で平均60%の登録率、筆者の知っているミシガン州にある図書館<sup>27)</sup>では88%に達する。このような場合には来館者へのアンケートによる満足度調査も一定の説得力を持つと思える。

日本においては満足度調査と同様、不満足度調査を行うことが有効であり、経営上の問題点も鮮明に見えてくる可能性がある。

- ・回答者の全般的な印象や思い、そのときの感情による判断が紛れ込む。客観性や科学性が疑われる。また、正しく答えが返ってきたか疑問である（評価アセスメントは厳密な科学ではない）。
- ・大学図書館などと違い、公共図書館では回答者のわずらわしさを軽減のため、設問の数を多くし深く聞くことが出来ない。一般的な感想に終わりがちとなる。
- ・調査事項にすでに回答者への誘導的な質問が入りやすい。この結果、尋ね方によっては同じことでも正反対になることさえある。
- ・満足とは個人毎に異なる。何をもちて満足とするかは個人差がある。よって数量化・客観化が難しく、確立した手法がまだない。
- ・回答者は、与えられた範囲・環境・レベル内での判断で答えるしかない（環境依存性）。

このほかにも考えられるが、主要な点を上げておいた。評価に欠かせない事項であるだけに慎重な取り扱いを要する。また日本の場合、大多数は図書館の潜在利用者かまたは未利用者である。このことをどう考えるかが課題として残る。

## 6. 評価の先にある現状

評価の視点はアウトカムである。しかし、すべての評価に適切なアウトカムを設定し、操作可能なレベルにすることは困難である<sup>28)</sup>。

日本国内では、十分とはいえないまでも、大学、公立図書館での評価の実施例が多く報告されている<sup>29)</sup>。おびただしい評価法の紹介、解説そして実施例や研究例があるが、その後起こったことについての報告は無いに等しい。評価及び実施したマネジメントサイクルがどんな結果をもたらしたか、到達点がどうなったかが不明確もしくはあいまいでは、何のための評価であったかが問われることになる。評価に費やすコスト、労力が無駄になってしまう。

評価の後、利用者や住民（学生）の反応はどうか、図書館（大学）自身またはサービスがどう変わったか。住民の文化度が充進した・暮らしが豊かになったか（これを図書館サイドから計るのは困難であるが）、そして何よりも設置者（自治体や大学）がどう判断し、図書館に何をもちたかは重大な、最大の関心事であるはずだが、肝心の報告例がない<sup>30)</sup>。

「雑誌の部数を増やした」とか「オムツ替え用のセットをおいた」などというのがあるが、単なる投書箱的意見の具体化にすぎない。評価の効果に入れるには余りにも淋しい。こうなっている日本の現状を推察するに、

- ・法に盛り込まれているので評価をやったまで。結果ははじめから分かっていた。
  - ・評価に後ろ向き、周りが評価というので何とかつじつまを合わせた。
  - ・時機が熟していない。評価に真剣になれない。
  - ・この評価法は無力だった。または評価法は正しかったが実施法に問題があった。
  - ・この厳しい財政事情の中、評価をやったところで何も変わらない。
  - ・設置者側に評価に応える用意や準備または理解がない。
- このような実体が評価に付きまわっていないことを望む。

## 7. 評価の活性化をはかる

前節の問題点は、公共部門は直接アウトカムに貢献できる部分が少ないということも絡んでいる。しかし小売業の経営者が「客が買わないのが悪い」と責任転嫁できないように<sup>31)</sup>、図書館も「利用しない住民が悪い」と責任の転嫁できる時代は去った。だが、公共部門のアウトカムは社会全体が要求する目標であって、たとえば図書館は住民の暮らし向上のために「読書や情報を得る行為」を遂行するにあたっての援助や舵取りの一面がある。住民の側の努力に期待しなければならない部分や社会全体が総力をあげて取り組む（たとえば文化度の充進）という場面での舵取り役でもある。従って民間の事業遂行にかかわる評価の直接的影響に比べると違ったフェイズを呈することも認めねばならない。

アウトカムは高い到達点を示すが、めざすアウトカムの達成は図書館による効果なのか他の要因によるものかは断定しにくい（文化度の向上は図書館によるのか、他の要因か）。究極のアウトカムに対して図書館活動が直接影響を及ぼすことのできる程度は一般的に限られている。業務の改善改革は、ミッションに盛り込まれた究極のアウトカムの実現の方向にあるべきだが、それは未来永劫達成できないかもしれない、従って事業の企画・実行にあたっては、評価を一方に置きつつ、通常の業務水準を手がかりにする従来の方法の延長も大事である。言い換えれば、継続的な評価を維持しながら、日常の業務水準の向上を足がかりとすべきである。

この文脈を敷衍すると、評価の内容を補足・強化するものとして、従来積み重ねられてきた業務統計の活用を考えるのが合理的であろう。ただ筆者が考えるのは抽出したインプット、アウトプットにまたがる項目毎に図書館を行政順に並べて表にするという従来からあるものではない。図書館の活動実績のうち、幾つかの項目を整理し、項目ごとにインデックス（指数）化し、総合点を出し図書館の人口規模別にレーティング（ランク付け）を行うのである。これは評価ではなく「図書館の実力」度を示すものと考えている。以後「図書館の実力度INDEX」と名づけることとする。

自己評価を行った上で、このレーティング（ランク）順位を見れば、現状評価と当該図書館の実力つまり他館との数値比較を知ることができる。設置者や住民にさらに説得力を持たせること

ができるだろう。これは今まで述べてきた評価法は自己評価に有効で、他館との比較という点では十分な効果をもたらさないことも理由にある（ISO：11620であっても）。

## 8. 評価を裏付ける「図書館の実力度INDEX」

現在日本の図書館界にはないやり方だが、ここで紹介するような実力度インデックスの日本への導入はさほど難しいことではない。この検討と数値化及び図書館活動への具体的な応用については本稿では紙数が足りないので、次論文での検討とし公表する予定である。しかし、その手法及び考え方はアメリカにおける2種類のレーティング手法に触発されたものである<sup>32), 33)</sup>。

一つは全米で9,353館（2008年）にのぼる公共図書館のレーティングを行っているHAPLRで、ALA（アメリカ図書館協会）の雑誌“American Libraries”の後援を得て、毎年同誌上で公開・発表されている。HAPLRとはHennen's American Public Library Ratingsの略で、ウィスコンシン州のThe Waukesha County Federated Library Systemの館長（Thomas J.Hennen Jr.）が1999年に始めたものである。2009年で10周年を迎えた。

次頁の表に示したように、5要素のインプット項目と3要素のアウトプット項目を15のファクター（統計レシオ）として再構成する。項目毎の百分位が計算値の基礎になり、これにウェイトを乗じて一定の計算式に置き換え、当該館の総合順位を出す。通常000～999の数字で示される。他館との比較を行ったり、監督官庁や監査のときに提出する。実際このおかげで予算カットを免れたという例がある（数値の良い館は、自館アピールに積極的に使っている）<sup>34)</sup>。

アメリカの公共図書館では、HAPLRのINDEXがALAの雑誌で紹介されるたびに一喜一憂する。ランキングはサービス人口規模別に10段階用意されていて、人口千人未満の図書館群から1000<2500<5000<1万<2万5千<5万<10万<25万<50万人以上規模別（表4）に各10位まで誌上で公開されている<sup>35)</sup>。

インパクトも大きく、サービスの実力が数値で示され、客観的でもあるので、利用者や設置者にアピールする点で効果は大きいようである。ただ弱点もある。たとえば電子的資料の扱い数量や端末に関する項目がない、人口規模別では50万人超の群と1万人の群とでは館数が著しく異なり、少数人口規模の地域の図書館には評価が厳しい等である。このような問題点及び計算式の詳細は筆者の次の論に引き継ぎたい。

HAPLRの1つの特徴は各項目にウェイトを配している点で、項目の重要度において差別化している。

もう一つの例は、やはり雑誌“Library Journal”を中心とするグループが行うもので、America's STAR Libraries、またはLJ Indexともいっている。各種の点でHAPLRを意識したものとなっている。たとえばHAPLRはサービス人口規模別でのランキングだが、LJは経費総額の規模別となっている。こちらは近年始まったものだが、7,115館の公共図書館に対してレーティングを行っている。

LJ Indexは4項目のみとシンプルである。1人当たり来館者数、貸出数、催事への参加者数、電子サービス利用者数の4要素のみである。計算は項目ごとに、当該館の値から参加館の平均値を引いたものを標準偏差値で除する方法である。4項目の合計と簡単な計算でIndex値を決めると

表3

	項 目	ウエイト	ランク	パーセンタイル
I	住民1人当たり経費	3	例：545	例：67%
I	うち資料費の占める割合 %	2	項目ごとに人口規模別カテゴリ内の順位を表示。 このカテゴリ内に1672館の図書館があれば、項目ごとの順位を表示する。	左の順位の百分位をそれぞれの項目ごとに出す。 1672館中133位なら92パーセンタイルとなる。 この値がHAPLRの計算基礎数となる。
I	住民1人当たり資料費	2		
I	人口千人当たりフルタイム職員数	2		
I	千世帯当たり雑誌数	1		
O	貸出コスト	3		
O	人口当たり来館者数	3		
O	蔵書回転率	2		
O	フルタイム職員時間当たり貸出数	2		
O	貸出密度	2		
O	住民1人当たりレファレンス数	2		
O	時間当たり貸出数	2		
O	時間当たり来館者数	1		
O	来館当たりの貸出数	1		
O	人口当たり蔵書数	1		

\*Iはインプット、Oはアウトプットを示す。HAPLRの総合点による満点は1000である。

同時に星の数を割り当てる。1個から5個までの星の数でランク付けを行う手法をとる。ただ、パフォーマンス値の低い館ではマイナスとなり評価できないという不便がある。この手法の目的は、高利用率を達成している図書館（平均を下回らない）にのみ有効であり、高利用を競うための数字である。すべての図書館にパフォーマンス指標Indexがつくわけではない<sup>36)</sup>。

HAPLRもSTARも公共図書館の素データはFSCS（The Federal-state Cooperate Service）から得ている。なおFSCSは2009年現在、管轄変更によりPLSCと名称を変更している。

これ等は、パフォーマンス値のインデックス化による比較であるため、当然であるが、評価の重要項目であるサービス品質や顧客満足度を示すものでなく、あくまで「実力度」を示すものであることを断っておかねばならない。

## 9. まとめ

評価をめぐっては、その手法に決め手となるものが存在しないが、どの手法をとったかということは調査後の説明時点で大切な事項であるからこれを明らかにし、標本の数、分析及び評価過程について詳細な報告を必要とする。そして結論は公平且つ納得のできる妥当なものでなければならない。また説明責任を果たすためには、可能な限り他者（館）との比較可能な形で行うことが求められる。

また多くの評価法に必須の顧客満足度調査をやるときは、日本の現状を踏まえると大多数を占める未利用者・潜在利用者に対する「不満足度調査」を合わせて実施することが望まれる。またLibQUAL+を採用する場合には質問票作成にあたって十分な議論をする必要があり、同時に全年

齢利用者にも実施すべきか慎重な検討を要する。

HAPLRのような他館との数値による比較が明瞭な「図書館の実力度INDEX」の手法は、コストの点で少なくともすむ利点がある。また「比較する」ということは、人間の本来持つ競争心や向上心に点火することになり、サービス拡大に、より意欲的になると筆者は考えている。このINDEXの活用により実際に予算カットを阻止できたという例も米国であるように、評価以上の効果を発揮する（前節の6で述べたように、評価を行った後の報告が芳しくないのでは違いがある）場合もあることから、もう一つの「レーティングによる評価手法」と言えなくもない。評価手法とは別に「図書館の実力度INDEX」を作成し、評価と共に公表することが必要ではないかと考える。

本稿はいったんここで閉じ、次の拙稿（未定）でさらに充実させたい（特に電子図書館等に注目しているが、今回は省いた）。

## 注・参考文献

- 1) 「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準」文部科学省告示第132号 平成13年7月18日
- 2) 糸賀雅児「アウトカム指標を中心とした図書館パフォーマンス指標の類型と活用」『図書館の経営評価』勉誠出版 2003 p.88.
- 3) 徳原直子「図書館パフォーマンス指標と図書館統計の国際標準化の動向」『現代の図書館』40巻3号(2002) p.139.
- 4) V.E.Palmour et al. A Planning Process for Public Libraries. Chicago, ALA, 1980.304p <田村俊作他訳『公共図書館のサービス計画』勁草書房 1985 p.309.>
- 5) 昼間守仁「公共図書館を問い直す 無料貸本屋をこえるとき」『地方自治通信』202号、1986 p.16-20.
- 6) Peter Hernon ,Robert E. Dugan *An Action Plan For Outcomes Assessment in Your Library* 2004 (永田治樹他訳『図書館の価値を高める』丸善 2005 p.151.)
- 7) JIS図書館パフォーマンス指標 JIS X0812:2007 (ISO 11620:1998) 日本工業標準調査会 平成19年2月20日改正
- 8) 同書 p.53
- 9) 前掲文 p.139
- 10) Parasuraman,A; Zeithaml,Valarie; Berry,Leonard L. *SERVQUAL: A multiple-item scale for measuring customer perceptions of service quality*, *Journal of Retailing*, Vol.64, No.1,1988,p.12-40 (須賀千絵訳『図書館の経営評価』勉誠出版 2003. p.66)
- 11) 杉山誠司「ARL新尺度イニシアティブ」『現代の図書館』40巻3号(2002) p.170-173.
- 12) 須賀千絵「サービスの質を評価する方法：図書館へのSERVQUALの適用」『図書館の経営評価』勉誠出版 2003 p.65-84.
- 13) 同書 p.70.
- 14) Peter Hernon Robert E.Dugan : 前掲書 p.37.
- 15) 「英国アーツカウンシル（半独立機関）」が行うものがある。吉本光宏「求められる見識と評価」『指定管理者制度—文化的公共性を支えるのは誰か』2006 時事通信社 p.78-81.
- 16) これについては厳しい見方もある。古川俊一・北大路信郷「シチズンズ・チャーター」『公共部門評価の理論と実際』日本加除出版 2004 p.350.

- 17) このCPA指標の評価の仕組みについては、須賀千絵「英国地方自治体の業績評価制度における公共図書館サービスの評価」『現代の図書館』44巻2号(2006) p.100~111.による。
- 18) 萩原幸子「ニュー・パブリック・マネジメント論と公共図書館経営論」『図書館の経営評価』勉強出版 2003 p.8-10.
- 19) 池内 淳「図書館の経済価値の測定について」前掲書 p.57-60.これについては、二つの公共図書館の利用アンケートを実施した報告がある。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認識を中心として(1)(2)」『図書館界』37巻2号(1985) p.49-60.同37巻4号 p.186-201.また、外国の例としては、Holt,Glen E; Elliot,Donald, "Measuring outcomes: applying cost-benefit analysis to middle-sized and smaller Public Libraries" *Library Trends*, vol.50. no.3. (2003) p.424-440.
- 20) 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』41巻1号(2003) p.11.
- 21) 桑原芳哉、前掲文、p.11.
- 22) 池内 淳「図書館の経済価値の測定について」前掲書 p.54.
- 23) Peter Herson, John R.Whitman *Delivering Satisfaction and Service Quality-A Customer-based Approach for Libraries*. (永田治樹訳『図書館の評価を高める』丸善 2002 p.38-40.)
- 24) 桑原芳哉「公共図書館におけるアウトカム指標の事例研究」『現代の図書館』45巻2号(2007) p.87-97.なお同氏による評価事例として、主要自治体における図書館関連評価指標について詳細な報告がある。前掲文(2003) p.3-14.
- 25) 三村敦美「図書館評価と職員のインセンティブ—図書館評価を運営にどう生かすか—」『市場化の時代を生き抜く図書館』時事通信社 2008 p.161-184.
- 26) 三村敦美 前掲書、p.178.
- 27) 原田安啓「姉妹図書館は米国トップ10だった」『図書館雑誌』102巻12号(2008) p. 869-871. の Westbloomfield Township Public Library, Michigan.の2007年度数値。
- 28) 古川俊一・北大路信郷「アウトカム指標の設定」『新版公共部門評価の理論と実際』日本加除出版 2004 p.263.
- 29) 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」前掲誌 p.3-14. 大学図書館を含めた動向については、糸賀雅児「総論：図書館の統計と評価」『情報の科学と技術』51巻6号(2001) p.312-317.など。
- 30) 評価後の効果については、行政サービス一般についても：上山信一『自治体改革の突破口』日経BP社 2009 p.208-209. 実体が極めて不十分であると述べている。
- 31) 古川俊一・北大路信郷 前掲書 p.200.
- 32) Thomas J,Hennen Jr. Hennen's American Public Library Ratings 2008 *American Libraries* Oct. (2008) p.56-61.
- 33) America's STAR Libraries *Library Journal* <http://www.library-journal.com/article/CA6636894.html> (accessed:2009/05/29)
- 34) HAPLR Library Ranking Mark 10th Anniversary *American Libraries Mailing online* <http://www.ala.org/ala/online/currentnews/newsarchive/2009>. (accessed:2009/07/20)。
- 35) Thomas J. Hennen Jr. 前掲文 p.58. 人口規模別50000人以上のランキングの表を一例として原文のまま提示する。5万人規模の10位にWest Bloomfield Township Public Libraryが見える(2008)。

表 4 Top 10 Libraries in 10 Population Categories

Pop	Rank	Library	State	Score	Pop	Rank	Library	State	Score
500,000	1	Columbus Metropolitan Library	OH	879	100,000	1	Naperville Public Library	IL	945
	2	Cuyahoga County Public Library	OH	871		2	Monroe County Public Library	IN	901
	3	Multnomah County Library	OR	830		3	Santa Vlara City Library	CA	897
	4	Hennepin County library	MN	803		4	Douglas County Libraries	CO	878
	5	Salt Lake County Library System	UT	802		5	Medina County District Library	OH	873
	6	Baltimore County Public Library	MD	796		6	Arapahoe Library District	CO	868
	7	Denver Public Library	CO	789		7	Salt Lake City Oublic Library	UT	865
	8	King County Library System	WA	776		8	Schaumburg Twp District Library	IL	860
	9	Pikes Peak Library District	CO	747		9	St Joseph County Public Library	IN	857
	10	Cincinnati And Hamilton County, Pl Of	OH	743		10	Loudoun County Public Library	VA	855
250,000	1	Haward County Library	MD	892	50,000	1	Washington-Centerville Public Library	OH	949
	2	Santa Clara County Library	CA	876		2	Worthington Public Library	OH	916
	3	Saint Charles City-County Library District	MO	856		3	Carmel Clay Public Library	IN	914
	4	Central Rappahannock Regional Library	VA	814		4	Euclid Public Library	OH	914
	5	Madison Public Library	WI	811		5	Newton Free Library	MA	900
	6	Lincoln City Libraries	NE	793		6	Willoughby-Eastlake Public Library	OH	896
	7	Johnson County Library	KS	788		7	Geauga County Public Library	OH	882
	8	Kent District Library	MI	755		8	Wheaton Public Library	IL	882
	9	Stark County District Library	OH	754		9	Lakewood Public Library	OH	879
	10	Allen County Public Library	IN	748		10	West Bloomfield Township Public Library	MI	878

36) TheLibrary Journal Index of Public Library Service 2009.<http://www.libraryjournal.com/article/CA6636731>  
(accessed:2009/05/29)。

一般参考文献として、次のものを参照した。

- \* F.W.Lancaster 中村倫子ほか訳『図書館サービスの評価』丸善 1991
- \* 自己評価事例として米国アラバマ州の95ページにのぼる報告書：Alabama Public Library Service, "Evaluation Report For LSTA 5-Year Plan 2003-2007" March 2007, For submission to the Institute of Museum & Library Services, Rebecca S.Mitchell館長名で提出。
- \* 永田治樹「図書館評価の枠組みと課題」『図書館界』60巻4号（2008） p.266-278.