

2023年度中堅職員ステップアップ研修(2)

図書館経営の評価

早稲田大学
田辺 智子
2023年9月5日

1

本日の内容

<午前：図書館経営の評価>

1. 図書館評価とは
2. 図書館評価の方法
3. 発展経緯（海外・国内）
4. 図書館評価の意義
5. 評価実施上の留意点

<午後：図書館経営の評価実践>

1. ロジックモデルとは
2. ロジックモデル作成演習①
(ツリー型)
3. ロジックモデル作成演習②
(フローチャート型)
4. 全体のまとめ

2

1. 図書館評価とは

3

PDCAサイクル

- 組織が活動していく上では、PDCAサイクルを回すことが重要。
Plan (計画) ⇒ Do (実施) ⇒ Check (点検・評価)
⇒ Act (改善)
- このうち、Check に当たるのが評価。

4

公的機関の評価の目的

- 組織の目的・成果を意識した運営
- 限られた資源の効率的利用
- 説明責任（アカウンタビリティ）の確保

5

図書館評価の目的

- サービスの改善
- 職員の意識改革
- 計画的な運営
- 館外の関係者へのアピール

6

図書館評価の背景

※図書館評価は 2000年代以降に普及

- 民間の経営手法を公的機関に導入する New Public Management (NPM) の影響。
- 自治体で行政評価が普及。
- 大学改革の影響で、大学図書館で評価が普及。
- 「望ましい基準」、図書館法で図書館評価が努力義務化。

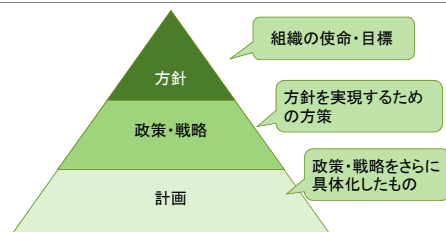
7

「望ましい基準」の規定①

- 2001年「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準」
2012年「図書館の設置及び運営上の望ましい基準」
- 運営方針・計画の策定が努力義務。
 - ・ 基本的運営方針の策定・公表
 - ・ 運営に関する指標・目標の設定
 - ・ 年度ごとの事業計画の策定・公表
 - ・ 策定に当たっては利用者・住民の要望、社会の要請に留意

8

組織の戦略体系



9

「望ましい基準」の規定②

- 評価の実施も努力義務
 - ・ 目標・事業計画の達成状況に関し自ら点検・評価
 - ・ 図書館協議会等を活用した第三者評価
 - ・ 評価に基づいた運営の改善
 - ・ 評価の結果や改善措置に関する公表

10

図書館法の規定

※2008年の改定で図書館評価が努力義務化

(運営の状況に関する評価等)

- 第7条の3
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。

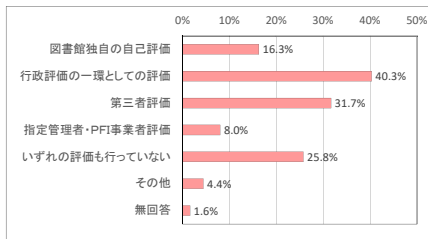
11

図書館評価の多様性

- 望ましい基準では、基本的運営方針、指標・目標、事業計画に照らして評価する前提だが、実態は多様。
- 基本的運営方針や事業計画なしに評価を行う例。
- 自己評価に加えて外部評価（第三者評価）を行う例、自己評価なしで外部評価のみの例。
- 利用者アンケートによる満足度調査をもって評価とする例。
- 他の自治体と統計数値を比較した資料を作成する例。
- 自治体の行政評価で図書館が対象となる場合も。

12

図書館評価の普及率（2017年調査） ※複数回答



(出所) 田辺 (2021).

図書館評価の具体例

- 資料5：町田市立図書館
<https://www.library.city.machida.tokyo.jp/outline/index.html>
- 資料6：香川県立図書館
<https://www.library.pref.kagawa.lg.jp/about/eval>

大学図書館の場合

- 1991年：大学設置基準の「大綱化」で、大学の自己評価が努力義務に。
- 1999年：大学の自己評価の義務化。
- 2004年：学校教育法の改正で自己評価が義務化。第三者機関による認証評価も義務化。

2. 図書館評価の方法

公的機関の評価の3類型

- 業績測定 (Performance Measurement)
指標を設定し、基準や目標に照らして達成度を評価。
- プログラム評価 (Program Evaluation)
特定のテーマを設定し掘り下げた分析・評価を行う。原点は政策効果が発現しているかの評価。社会科学の方法を用いる。
- 政策分析 (Policy Analysis)
政策の費用対効果を評価。経済学の費用便益分析などを行う。

業績測定とプログラム評価の比較

	業績測定	プログラム評価
頻度	定期的、継続的	不定期
対象範囲	大部分の施策が対象	少数の施策が対象
情報の深さ	業績のみを表し、その理由は示されない	よい業績/悪い業績の理由を探索する
費用	施策当たりの費用は少ない	個々の評価に費用がかかる
有用性	継続的な施策の改善	施策に関する重要な意思決定

(出所) Hatry (2013), p.27.

図書館評価の方法

- 業績測定が中心。
- プログラム評価と政策分析は、実務ではほとんど使用されていない。
- 図書館独自の評価方法もあり。主に大学図書館を対象に研究・試行されている。
 - ・ LibQUAL+®
 - ・ 利用者テスト
 - ・ 引用分析 等

19

評価の分類

- 定量的評価 ⇔ 定性的評価
- 絶対評価 ⇔ 相対評価
- 自己評価 ⇔ 外部評価（第三者評価）

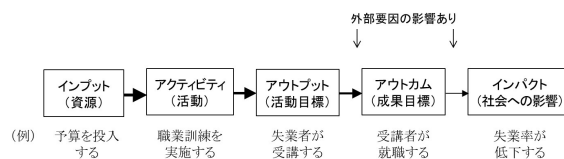
20

評価の指標

- インプット指標（投入）：予算・人員などの資源。資料費等。
- アウトプット指標（結果・産出）：図書館活動の実績。貸出冊数等。
- アウトカム指標（成果・効果）：活動による成果・効果。利用者満足度等。
- プロセス指標（効率）：活動の効率性。蔵書回転率等。

21

政策の実施過程



22

プロセス指標の例

- 蔵書回転率 = 貸出冊数 / 蔵書冊数
…つまり、蔵書 1 冊当たりの貸出冊数
- 行政効果 = (年間貸出冊数 × 図書購入平均単価) - 年間図書館経費
…つまり、図書館が生み出した経済価値の非常にざっくりした試算

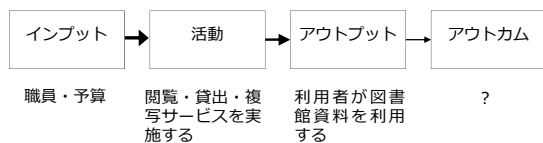
23

アウトカム指標

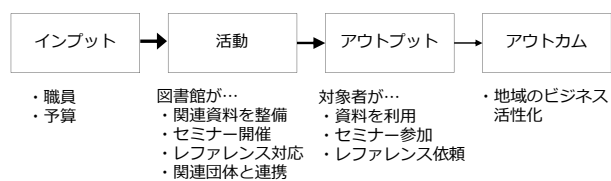
- 評価ではアウトカムが重視されるが、図書館サービスの場合はアウトカム指標の設定が難しい。
- このため、利用実績、満足度などを指標にすることが多い。
- ただし、講習会、アウトリーチなど、特定の対象者に向けて具体化した事業はアウトカムが考えやすい。

24

資料提供サービスのアウトカム



ビジネス支援サービスのアウトカム



評価の基準

- 自館の基本的運営方針、中長期計画、年度の事業計画で設定した目標
- 過去の実績値
- 他の自治体の水準
- 日本図書館協会「図書館評価のためのチェックリスト」(定性的な評価基準)

評価に用いるデータ①：業務統計

- 資料数（所蔵・受入・除籍）
- 登録者数（新規・累積）
- 利用実績（貸出・予約・レファレンス等）
- 集会・行事（回数・参加者数）
- 職員数
- 予算・経費

評価に用いるデータ②：特別な調査

- 利用者アンケート
資料3：稲沢市図書館利用者満足度調査
<http://www.city.inazawa.aichi.jp/toshokan/kakukan/1003477.html>
- 住民調査
資料4：令和元年度盛岡市市民アンケート調査
<https://www.city.morioka.iwate.jp/shisei/1021559/1021609/shikichosa/1029594/1029700.html>
- 業務測定・館内測定

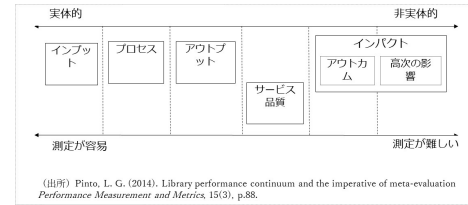
図書館評価の特徴

- 早くから業績測定型の評価が発展。
- 指標が標準化され、国際規格になっている。
- アウトカムの測定が難しい。

3. 発展経緯（海外・国内）

31

図書館評価の対象（業績測定の測定対象）



- この図の左端から始まり、だんだん右に評価対象が広がってきた。

32

【海外】～1979 基準に基づく評価

- 図書館の「あるべき姿」や「最低限満たすべき条件」を表現した「基準」に照らして評価。予算要求等の裏付けとして利用。
例) 人口1人当たり1ドル（米図書館協会ALAの基準）
- 多くの場合、インプット（予算・人員）やプロセス（蔵書・サービスメニュー）についての基準。

33

【海外】1980～1997 計画・指標に基づく評価①

<米ALAにおける方針転換>

- 基準に対する批判
 - ・ 図書館を不適切に画一化する
 - ・ 実証的な基盤がない
 - ・ 基準を超えている館では使いにくい
 - ・ インプットに焦点を当てている

⇒各館が自らの事情に応じた計画を策定し、それに基づいて評価を行う形を提案。これが公共図書館の評価の基本形に。

34

【海外】1980～1997 計画・指標に基づく評価②

- <米ALAの評価マニュアル>
- 1980年代に計画策定や指標のマニュアルが作成され、その後も改訂を重ねる。Nelson (2008) が最新。
 - 指標はアウトプット重視。
例) 住民1人当たり貸出冊数、蔵書回転率
 - ただし、依然として基準に対する需要はあり。

35

【海外】1998～ サービス品質とアウトカムの重視

- NPMに基づく行政改革の影響。
 - ・ 業績・成果による統制
 - ・ 市場原理の活用
 - ・ 顧客主義
 - ・ ヒエラルキーの簡素化（大住 1999）
- 指標としてサービス品質、満足度を重視。
- 図書館のアウトカムやインパクトへの関心。大学図書館を中心に評価手法を開発。

36

ALAのマニュアル (Nelson 2008) による 指標の説明

	カテゴリー	説明
1	利用者数	・総利用者数 ・ユニーク・ユーザー数
2	サービスがどれだけ利用者のニーズを満たしたか	図書館サービスが自らのニーズに合致したかについての利用者の意見。サービスの品質、価値、満足度、インパクト等。
3	図書館が提供した総サービス量	ある目標の達成に向けて実際に提供されたサービス量。貸出、レファレンス処理数等。
4	アウトカム測定	特定の利用者向けの施策・サービスが対象。施策が参加者の知識、スキル、態度、行動、状態、地位にどのような変化をもたらしたか。

37

ISO 11620 : 図書館パフォーマンス指標

- 図書館評価のための指標を国際規格化。「資源・インフラ」「利用」「効率性」「将来性・成長」に区分して指標を解説。
- プロセス、アウトプット、サービス品質（満足度）の指標。
- 各図書館の使命・目標に照らした評価、計画策定とセットで行うことが想定されている。
- JIS X 0812 として日本の規格にもなっている。

38

ISO 16439 : 図書館のインパクト評価のための方法と手順

方法	具体的な方法	性格
推測されたエビデンス (Inferred Evidence)	・統計 (アウトプット・データ) ・図書館パフォーマンス指標 ・利用者満足度	統計数値やパフォーマンス指標は直接インパクトを示すことはできないが、体系的に収集され図書館の業績と満足度が定期的にチェックされれば、利用者インパクトをもたらしたサービス・活動を特定することができる。
応答によるエビデンス (Solicited Evidence)	・インタビュー/フォーカス・グループ ・利用者のセルフ・アセスメント ・逸話的エビデンスの収集	利用者の図書館における経験、図書館サービスから得られた便益、図書館への一般的な意見を尋ねるもの。
観察されたエビデンス (Observed Evidence)	・インパクト・サーベイ ・観察法 ・セルフ・レコーディング ・引用分析 ・知識・技能へのインパクトのテスト	利用者が図書館サービスに接した際の行動を観察するもの。調査者の直接観察、技術的装置による観察 (ビデオ録画、ログ分析等)、利用者による学習の自己観察 (セルフ・レコーディング)、引用分析を含む。

39

【国内】～1970 日本独自の評価方法の模索

- 海外の翻訳・紹介はあまりなく独自路線。
- チェックリスト方式の評価の提案。項目ごとに評点を計算、自己評価が基本。
- 指標はインプットやプロセス。
- いわゆる「望ましい基準」に代わるものとして提案された側面あり。

40

【国内】1971～2000 海外の評価の参照

- 海外の図書館評価の文献の翻訳・紹介が増加。
- 「望ましい基準」の制定が試みられたものの、紆余曲折の結果、成案は得られず。公共図書館が多様化する中で、数値目標を設定する意義が合意されず。
- 大学図書館で先行して評価の取組が開始される。

41

【国内】2001～ 評価の実践開始

- 2001年、最初の「望ましい基準」制定。各館が設定する指標・目標に基づく評価を想定。
- NPMの影響で、自治体に行政評価が普及。
- 2003年 指定管理者制度の導入。
- 図書館評価への関心が高まり、文献が急増。実際に評価を導入する館が登場。

42

4. 図書館評価の意義

図書館評価の有効性に関する研究

- 博士論文で図書館評価の有効性について研究。(田辺 2021)
- 国内の公共図書館が対象。設置自治体の行政評価ではなく、図書館が独自に実施する自己評価。
- 図書館評価が、組織・職員にどのような良い変化をもたらしているかを分析。
 - ・ 評価を実施する図書館9館へのインタビュー調査
 - ・ 全国の公共図書館へのアンケート調査

直営館（7館）の評価①

- <評価の枠組み>
- 3～5年の中期計画を基にPDCAサイクルを回し、毎年度評価：5館
 - 中期計画はなく、毎年度評価：1館
 - 10年程度の長期計画を基に不定期に評価：1館
- <分館・地域館を持つ場合の評価方法（4館）>
- 全館の評価を一括して実施：3館
 - 各館が評価を実施：1館
- <外部評価（3館）>
- いずれも図書館協議会による評価

直営館（7館）の評価②

- <毎年度評価を行う館の目標設定方法>
- 中期計画で最終年度・途中年度の数値目標を設定：2館
 - 中期計画で最終年度のみ数値目標を設定、途中年度の数値目標を別途設定：2館
 - 中期計画で最終年度のみ定性的な目標を設定、途中年度の数値目標を別途設定：1館
 - 中期計画がなく、各年度の数値目標をその都度設定：1館

直営館（7館）の評価②

- <評価方法の例>
- 既存統計に加えて、追加でデータ収集。
 - 目標達成度（ABC等）の評語に加え、定性的な評価や改善策を記載。
 - 利用者アンケートを併用。（頻度は様々）
 - 他館と実績値を比較したベンチマーク資料を作成。
- <評価結果の公表>
- ほとんどの館がウェブサイトで公表。
 - 図書館協議会での報告、館内配布、館内掲示、市民グループへの説明、プレス発表等をする例もあり。

インタビュー調査で抽出されたアウトカム

分析レベル	アウトカム		
	認知・感情的アウトカム	モチベーション的アウトカム	行動的アウトカム
職員	<ul style="list-style-type: none"> ・ 課題の認識 ・ 業務への理解向上 ・ 全館的視点 ・ 経営的視点 ・ 自館の客観視 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 改善意識 ・ 目標意識 ・ 対外説明意識 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 目標達成努力
組織	<ul style="list-style-type: none"> ・ 課題の共有 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 改善志向 ・ 目標志向 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 事業見直し ・ 業務分析 ・ 計画的運営 ・ 目標達成指示 ・ 活動活性化 ・ 対外説明への利用 ・ 議会 ・ 行政内部 ・ 住民 ・ 予算要求への利用

図書館評価で何が変わるのか

- 図書館評価は、組織内部に様々な好ましい変化（アウトカム）をもたらしていた。
 - ・職員レベル：自館の業務・課題に関する様々な気付きなど、認知・感情面の変化が心。
 - ・組織レベル：事業見直し、評価の対外説明への利用など、行動面の変化が中心。
- アウトカムは相互に影響しあいながら、**3種類の発現経路**を形成していた。
 - 改善ルート、目標達成ルート、対外説明ルート

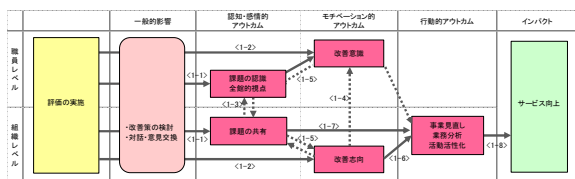
49

有効性の発現経路

- **改善ルート**：評価が契機となってサービスの見直し・改善が実現する経路。
- **目標達成ルート**：評価で目標を設定することで、その達成に向けた意識・努力が生じる経路。
- **対外説明ルート**：評価を対外説明に利用することで、館外の人々の図書館への理解が向上する経路。

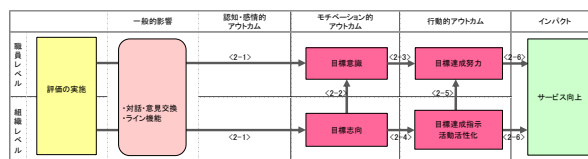
50

改善ルート



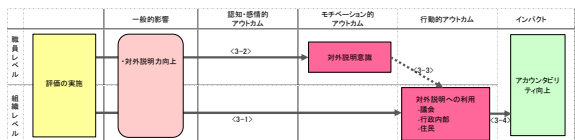
51

目標達成ルート



52

対外説明ルート



53

指定管理館（2館）の評価

- アウトカムの種類や発現経路は、概ね直営館と同様。
- 市による指定管理者の評価や自己評価の義務付けがあることで、改善ルート、目標達成ルートが強く機能。対外説明ルートは、設置者である市への説明として制度化。
- 直営館では見られなかった評価の負の影響が観察された。
 - ・目標達成に注力するあまり、目標に直接関係ない業務や中長期的な視点での運営に制約。
 - ・職員が疲弊しがち。

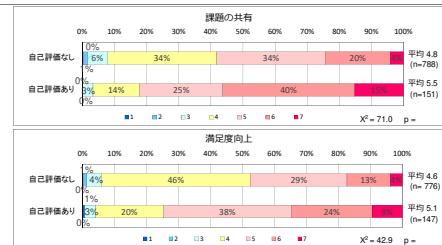
54

アンケート調査

- 調査対象館：全国の公共図書館(都道府県立図書館・市区町村立図書館)を対象。複数館がある場合は中央館のみ。
- インタビュー調査で抽出されたアウトカム（評価による良い変化）が、評価を実施する館で実際に発現しているかを分析。
- アウトカムを促進・阻害する要因を分析。

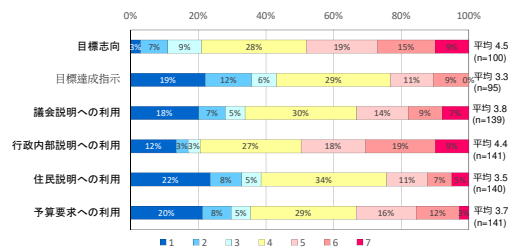
55

アウトカムの発現状況①



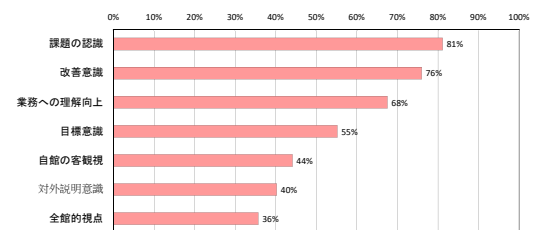
56

アウトカムの発現状況②



57

アウトカムの発現状況③



58

アウトカムと正の相関があった要因

- ①改善ルート：
 - 「指標の設定」
 - 「外部評価」
 - 「利用者アンケート」
 - 「改善策検討プロセス」
- ②目標達成ルート：
 - 「責任明確化」
 - 「適切な目標設定」
- ③対外説明ルート：
 - 「指標の設定」
 - 「外部評価」
 - 「ベンチマーク」
 - 「改善策検討プロセス」
 - 「ウェブサイトでの評価結果の公表」

59

よい変化を生じやすくするには

- 改善ルート：指標を設定するとともに、**指標のみでは不足する情報を外部評価、利用者アンケート、分析・検討で補う。**
- 目標達成ルート：職員に目標達成のための**適切なインセンティブ**を与える。
- 対外説明ルート：外部評価等で**評価の質や信頼性を高める**。他機関との比較を含める。

60

5. 評価実施上の留意点

61

評価にあたっての課題（みずほ総研 2009）

- 適切な評価基準の策定（県96%、市75%）
- 適切な数値目標の設定（県82%、市59%）
- 評価結果の具体的な活用（県82%、市55%）
- 評価実施の仕組みづくり（県52%、市46%）
- 評価を行うことの意義について、すべての職員が理解すること（県56%、市28%）

62

評価結果の活用

- PDCAサイクルを前提とすると、評価結果をどう活用するかに関心が向きがち。
- しかし、評価を実施するプロセスの中で、様々な良い変化が生じる。気づき、学び、分析、見直し…。それこそが、図書館評価を実施する意義ともいえる。
- できるだけ多くの職員が評価に参加するほうがよいのかも？

63

指標の設定①

- 指標によって、目指す方向性がより明確になる。外部の人にもわかりやすく、説明に使いやすい。
- 何を指標にすべきかは館により異なる。目指す方向性、実現したいものによる。
- 図書館の場合、アウトカム指標に過度にこだわる必要はない。利用実績と満足度をうまく活用する。

64

指標の設定②

- いわゆる課題解決支援サービスなど、具体的な対象者がいる事業は、アウトカム指標を含めた具体的な指標が設定しやすい。
- アウトカム指標は外部要因の影響を受けるため、目標値を設定せず参考指標とする方法もある。
- 対象者を明確化・細分化することで、指標を設定しやすくなる場合も。（例：高齢者サービス）

65

目標の設定

- 目標は、がんばれば達成できる水準に設定する。
- 基本的運営方針や中長期計画で最終的に目指す姿が数値で示されていると、各年度の目標が設定しやすい。
- 実績値が横ばいや右肩下がりの場合は、目標設定が特に難しい。「現状維持」が目標となる場合も。
- 指標・目標の担当者を明確にしたほうがよい。

66

分析・検討のプロセス

- 指標だけでは、何が起きているか、どう変えるべきかはわからない。
- それを補うため、利用者アンケートや外部評価を活用する。
- 評価も、単に目標を達成した・しないだけでなく、分析して改善策を検討するプロセスが大事。

67

かける労力に見合う効果が得られるか？

- 評価には、それなりの労力・負担感がある。それに見合う効果が得られているか？
- 労力は、かけすぎないように工夫。一方で、多くの職員を巻き込み、悩み試行錯誤するプロセスこそが学びの元ともいえる。

68

参考文献①

- 大住荘四郎 (1999). 『ニュー・パブリック・マネジメント：理念・ビジョン・戦略』 日本評論社.
- 神奈川県図書館協会図書館評価特別委員会(編) (2007). 『公共図書館の自己評価入門』 日本図書館協会.
- 桑原芳哉 (2013). 「図書館の経営評価」 糸賀雅児・葉袋秀樹『図書館制度・経営論』 樹村房, pp.168-183.
- 田辺智子 (2019). 「業績測定の利用と影響：公共図書館を事例とした実証分析」 『日本評価研究』 19(2), 3-18.
- 田辺智子 (2021). 『図書館評価の有効性：評価影響の理論を用いた実証研究』 明石書店.
- 田辺智子 (2023). 「日本における図書館評価の現状：既存の実態調査を基に」 カレントアウェアネス, 355. <<https://current.ndl.go.jp/ca2039>>
- 図書館流通センター (2016). 『平成27年度「生涯学習施策に関する調査研究」 「公立図書館の実態に関する調査研究」 報告書』 (文部科学省委託研究).

69

参考文献②

- 日本規格協会 (2012). 「JIS X 0812 : 2012 (ISO 11620 : 2008) 図書館パフォーマンス指標」.
- みずほ情報総研 (2009). 『図書館の自己評価、外部評価及び運営の状況に関する情報提供の実態調査報告書』 (文部科学省委託調査研究).
- Hatry, H. P. (2013). Sorting the relationships among performance measurement, program evaluation, and performance management. *New Directions for Evaluations*, (137), 19-32.
- International Organization for Standardization (1998). Information and documentation: Library performance indicators (ISO Standard No. 11620: 1998).
- International Organization for Standardization (2014). Information and documentation: Methods and procedures for assessing the impact of libraries (ISO Standard No. 16439: 2014).
- Nelson, S. for the Public Library Association (2008). *Strategic planning for results*. American Library Association.
- Palmour, V. E. et al. (田村俊作ほか訳) (1985). 『公共図書館のサービス計画：計画のたて方と調査の手引き』 勁草書房.

70