

### 事例3 豊中市立図書館

#### 1 図書館の概要

図書館名	豊中市立図書館（9館）
所在地 （中央図書館）	大阪府豊中市岡町北3-4-2（岡町図書館）
設置者	豊中市教育委員会
運営者	豊中市教育委員会
総職員数(H20.4) （うち司書職員数）	108名（うち司書職員数67名）
蔵書総冊数	1,000,870冊（うち岡町図書館：242,755冊）
貸出登録者数	164,992人（うち岡町図書館：37,025人）

豊中市立岡町図書館



## 2 調査結果の要旨（ポイント）

1. 指定管理者制度の導入議論を契機として「図書館運営のあり方」について図書館協会からなされた提言が自己評価へ取り組みを開始するきっかけとなった。
2. 評価体系の検討に当たっては、図書館業務の棚卸しから始まり、目指すべき図書館像について議論を行ったうえで、評価内容等の検討を行っている。
3. 評価は、14の基本目標、17のサービス指針、105のサービス内容、サービス内容に対応するアウトプット指標、アウトカム、数値目標などで構成されている。
4. 図書館が自らの活動について評価を行い、当該結果を公表することで、地域が抱える課題を他団体などと共有し、より効果的・効率的に取り組む環境が整いつつある。地域の課題を共有できない図書館の存在意義はなくなるという危機意識のもと、地域と一緒に課題解決に取り組むためには評価と結果の公表が必要不可欠な要素となっている。
5. 本図書館における評価は未だ試行の段階にあり、職員が行った自己点検を通じて多数の課題（評価実施上の課題）が明らかになっている。今後、当該評価が継続して実施していけるよう評価体系の見直しを進めるとともに、職員への負荷軽減や評価結果に対するインセンティブなどが今後の課題になっている。

### 3 自己評価の概要

#### (1) 評価制度を導入した背景、問題意識等

##### <第一次提言>

本市の図書館評価は、図書館協議会から「これからの豊中市立図書館の運営のあり方について〔平成 17 年 3 月〕」（以下、「第一次提言」という。）の提言を受けて開始されたものである。当時、全国的に行財政改革への取り組みがなされる中で指定管理者制度が登場し、本市図書館においても指定管理者制度の導入が噂される状況にあった。そのような中、制度導入を前提とした議論ではなく、これまでの図書館運営について振り返りを行い、課題は何か、どのような図書館を目指すべきかを議論したうえで運営手法について議論すべきであるという声が内部に高まり、図書館長が図書館協議会に対して「図書館の運営のあり方」について諮問を行ったことが取り組みの第一歩となっている。

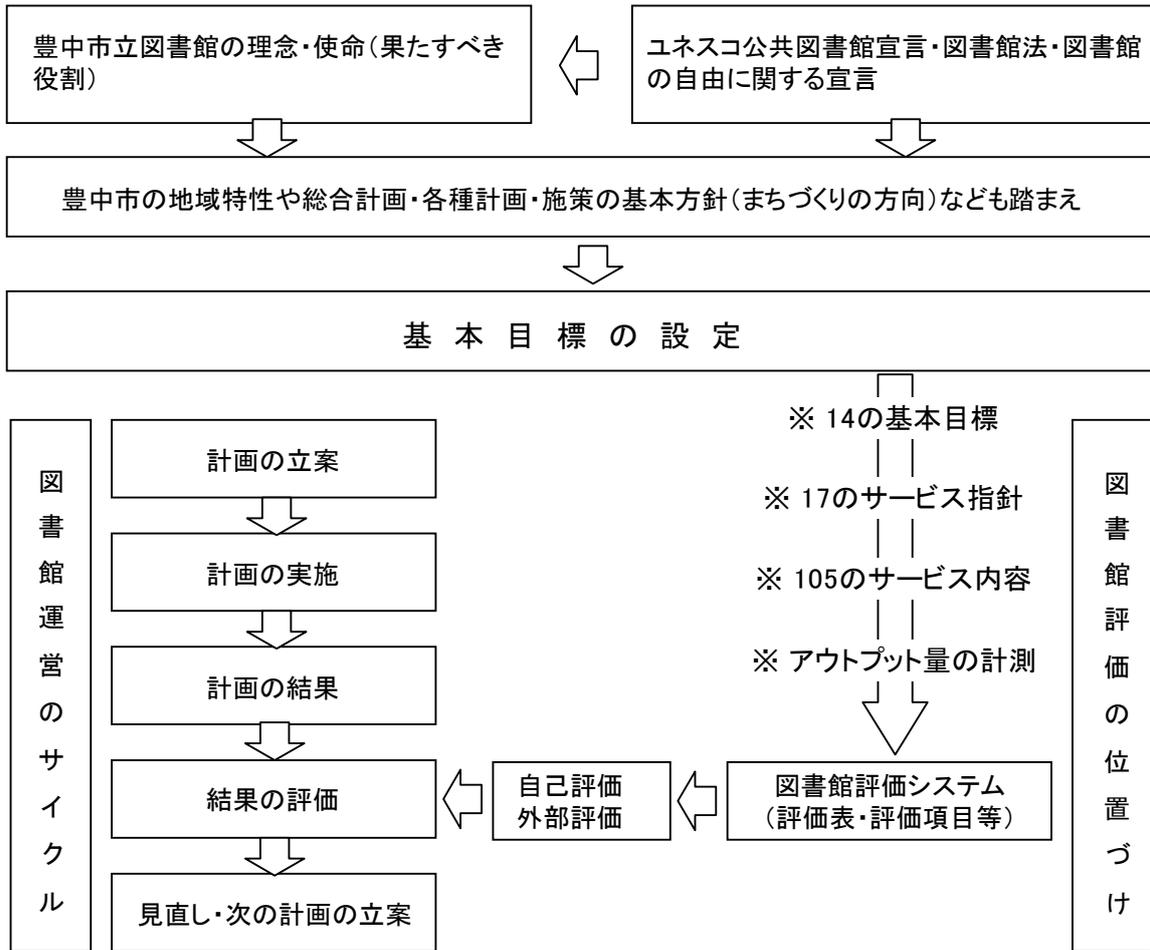
第一次提言では、図書館の現状並びにこれまでの取り組み及び課題を整理したうえで、今後の運営のあり方として指定管理者制度は馴染まないこと、一方で「いつの時代においても支持される図書館サービスの確立については、市民への分かり易い活動情報の提供と、より客観的な評価手法によるサービス分析が必要」とされ、自己評価と評価結果の公表が要請される内容となっている。

##### <第二次提言>

引き続き平成 17 年 8 月、図書館長は第一次提言を受けて、図書館の自己評価・外部評価の早期導入に向けた「図書館評価のあり方について」の諮問を図書館協議会に行った。その結果、平成 19 年 6 月に「豊中市立図書館における評価のあり方について（提言）」（以下、「第二次提言」という。）がなされた。

ここでは、同市における図書館評価システムの体系（以下、「評価体系」という。）について具体的な提言がなされている。評価体系の検討に当たっては、当時、先進的な市立図書館の評価制度が見当たらなかったため静岡県立美術館の例を参考としている。また、評価体系の構築にあたっては、現状の業務分析を行ったうえで評価の基礎となる「サービス指針」、「サービス内容」（詳細については後述）を定めるという手法を採用したことから、図書館協議会に評価検討小委員会を組織し、実務に携わる図書館職員も参画して実践的な検討が行われた。

第二次提言で示された豊中市立図書館における評価の体系

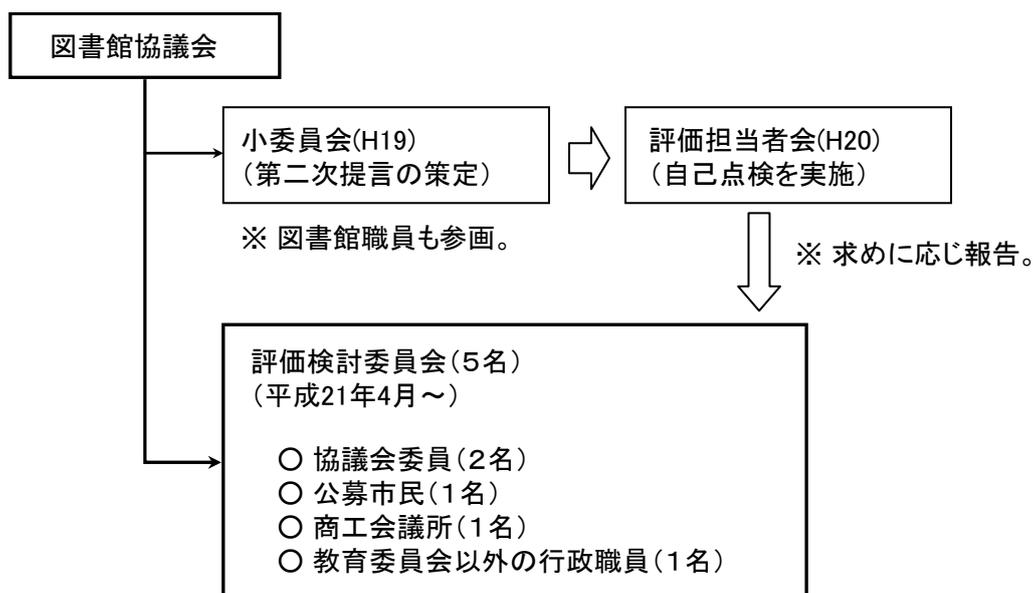


<中間評価の実施>

平成 20 年 8 月、第二次提言を具体化すべく、図書館職員による自己点検が行われ、「豊中市立図書館評価システム—自己点検中間報告書—」として公表されている。同報告書は、第二次提言を受け、図書館職員で構成される「評価担当者会」が業務統計等をもとに評価を行った結果である。当該評価は中間評価であり、また一つの試行として実施されたものであるが、これを通じて評価実施上の課題も多数明らかになっている。たとえば、評価体系で採用している指標（「サービス内容」に対応するアウトプット指標）の数は 100 を超えており、職員が業務の一部として実施するには負担が重すぎるという点である。これに対しては、後に主要な評価項目（「リーディング項目」。詳細は後述。）を抽出して絞り込みを行うという作業が行われている。

また、評価は図書館職員が実施していることから客観性に欠けるという指摘を逃れられないということである。評価結果は図書館協議会に報告され外部の視点から検証がなされるが、さらに市民の意見も積極的に取り入れるべきとして、平成 21 年 4 月からは公募委員（市民）や商工会議所など外部を含めた評価検討委員会を設置して外部評価を実施することとなっている。

## 外部評価検討委員会の構成図



3つめは、全国との比較ができないことである。本市図書館ではできているが全国的にはできているのか、あるいはその逆はないのかなどが明らかにならないことである。

4つめは、業務統計を詳細に分析してみると貸出冊数や利用状況には地域性が強く反映されていることが明らかになってきており、館ごとに一律に評価する方法でよいのかということである。これには、もう少し詳細に分析が必要になっている。

5つめは、評価と目標設定についてである。第二次提言では、設定した目標の達成状況を評価するという体系にはなっていなかった。目標を設定することに対しては多くの議論があり、たとえば、「設定目標がノルマ化してしまう。」、「達成目標は毎年数%ずつ伸び続けるものなのか。」、「達成できる目標だけになってしまい本来の評価の意味を持たないのではないか。」、「目標達成は社会経済動向など環境要因の影響も大きい。」などの意見があった。また、これまでの図書館はどちらかといえば受け身の要素（来館してもらう、アクセスしてもらう）が強かったため、自ら目標を持って能動的に何かをしようという風土が乏しかったということも要因として指摘されている。しかし、業務として運営する以上は目標を持って活動することが必要であり、そのため数値目標を設定することとし、自己点検の途中で数値目標の検討を行っている。ただし、数値目標は、次年度の数値が重要なのではなく、3年後に“どうありたいか”を示す3年後の目標数値と、その達成プロセスを重視しているとのことである。そのため、数値が毎年伸びていくものではなくても、3年後の“ありたい姿”とその達成プロセスが明確であれば認められ、それを公表し市全体で情報共有することに重点が置かれている。

本図書館の評価全般について言えることであるが、『公表』という要素を非常に重要視している。図書館が達成しようとしている目標は、図書館だけで達成できるものではない、あるいは、他団体や市民、行政他部署との協働によってより効率的に達成できるものだという考えが図書館評価の根底にある。評価を通じて図書館が何を目指そうとしているのか、そのためにどのような取り組みをしており、現状はどこまでできているのか、逆に何ができていないのか等を公表することにより、市全体で情報の共有が促進され、より効果的・効率的に図書館の設置目的を達成できるものと考えている。

## (2) 評価の実施手順

### <評価体系>

評価は、第二次提言で示されたものを踏襲しており、「理念・使命」→「基本目標」→「サービス指針」→「サービス内容」→「アウトプット」→「アウトカム」で構成されている。また、数値目標が自己点検と通じて追加されている。アウトカムは、図書館だけで成果を生み出しているものではないこと、その数値化が難しいことから、現段階では中間アウトカムの設定にとどまっている。その他の項目は以下の内容となっている。

#### ■ 理念・使命

図書館法の理念やユネスコ公共図書館宣言 1994 年、図書館の自由に関する宣言（日本図書館協会）などの理念・使命を豊中市図書館の理念・使命ととらえている。

#### ■ 基本目標

理念・使命を現実のものとするために取り組んでいる重点目標を 14 に整理し列記したものの。

#### ■ サービス指針（中項目）

基本目標を実現させるために必要となるサービスの適切さや有効性について定めたもの。次の「サービス内容」や「アウトプット」の上位概念として位置付けられる。

#### ■ サービス内容（小項目）

「サービス指針」を具体的な業務レベルでとらえたものであり、アウトプットを計測する基本的な単位。サービス指針ごとに少ないもので 2 項目、多いもので 14 項目から構成されている。また、現段階では未実施や取り組みが十分でないサービスも含まれている。

#### ■ アウトプット

サービス内容を業務統計などのから把握できるよう数値化したもの。できる限り数値化を試みているが、中には数値化していないもの、また、他のサービス指針・内容と重複があるものも含まれる。

#### ■ 数値目標

平成 21 年 4 月から導入。3 年後の“ありたい姿”とその達成プロセスを年度ごとの数値で表現したもの。

### <実施手順（自己点検中間報告について）>

本市図書館は、第二次提言に沿った評価を行うため、図書館職員で構成される「評価担当者会」を組織している。また、平成 21 年 4 月以降は市民の公募委員等を含めた「評価検討委員会」を組織する予定となっている。評価担当者会は、自己点検に当たり、まず、評価体系に示された各アウトプット項目について業務統計等をもとに実績数値を整理した。その後、当該実績数値に基づき、「サービス内容」（小項目）ごとに評価を実施している。評価は 4 段階で点数化するとともに、所見を付記する形となっている。

当該評価を受けて、図書館は結果を全職員に還元し、意見を招請している。評価担当者の評価について議論を行うとともに、情報の共有や意識改革を目的としている。職員と意見交換を行った後、評価担当者会は「自己点検中間報告書」を取りまとめている。同報告書では、「サービス指針」（中項目）単位で評価が取りまとめられ、評価結果を図書館協議会へ報告するとともに、図書館協議会からの意見を踏まえて評価体系等の見直しを行っている。

### <リーディング項目について>

第二次提言で示された評価体系では、「サービス内容」（小項目）が100項目を超え、アウトプット指標はさらに多くなっている。中には、業務統計で実績数値を把握できないものもあり、その場合には別途職員が手作業で調べることになる。そのため、実際に評価を担当した職員からは、業務の負荷に対して見直しが必要である旨の提案がなされた。

これを受け、図書館として評価項目の見直しに着手した。評価することが目的ではないため、サービス指針（中項目）レベルでの現状及び課題の把握、改善策の検討が確保されるように項目の絞り込みを行い、図書館運営にとって重要な「リーディング項目」の抽出を行っている。ただし、指標を選定する作業を職員が行うことから、①リーディング項目の適切性について図書館協議会に諮ること、②リーディング項目の選定には、図書館利用者アンケート結果などから指標の有効性について検討を行うこと、③リーディング項目自体にPDCAサイクルを取り入れ、3年に一度、見直しを行うこととしている。

## (3) 評価の内容（評価項目、評価指標、評価基準）

### <基本目標>

図書館として重点的に取り組んでいる14の目標であり、以下の通りとなっている。

1. 図書館活動全般を通じて、教育と文化の向上に貢献し、人権を尊重するまちづくりをめざします。
2. 図書館活動を活発に展開することにより、市民生活に密着した、より質の高いサービスを提供します。
3. 図書館の運営については、納税者が納得できるよう透明性が高く、無駄のない、効果的な運営に努めます。
4. 資料提供については、利用者の秘密を守り、知る自由を保障するため、最善を尽くします。
5. 市民が、より豊かで潤いのある文化的な生活を営むために、必要な資料や場を提供し、市民の人的・文化的教養の醸成を支援します。
6. 日常生活や仕事における、さまざまな課題を解決するために、必要な情報や知識を提供し、個人の能力開発や地域のビジネス活動を支援します。
7. メディアリテラシーの向上にむけ環境を整え、情報格差を解消し、市民の情報生活がより豊かになるよう努めます。
8. 「豊中市子ども読書活動推進計画」に基づき読書環境を整備し、子ども読書活動を推進します。
9. 高齢者や障害者等に優しい情報提供や読書環境を整備し、誰もが共生できる地域社会の実現に貢

献します。

10. 地域情報を図書館に集め、地域の活動拠点や居場所として、地域の文化創造に積極的に参画し、コミュニティの活性化に努めます。
11. 図書館協議会や市民活動団体・市民等の参加や協力を得ながら、「豊中市市民公益活動推進条例」等をふまえて、より魅力的な図書館の運営に努めます。
12. 行政機関に対して適切な情報支援を行い、行政の政策立案等を側面からサポートすることにより、市民生活の向上に努めます。
13. 他の図書館や地域の大学・専門機関等とも連携・協力し、より高度で幅広い市民ニーズに対応できるように努めます。
14. 図書館活動全般を通じて、多文化共生社会の確立に貢献します。

### <サービス指針（中項目）>

サービス指針は、「経営・運営・管理状況に関する評価」（全7項目）と「図書館サービスの達成状況に関する評価」（全10項目）に区分されている。それぞれの項目は以下の通りとなっている。

#### 【経営・運営・管理状況に関する評価】

1. 図書館として適切な経営が行われているか。
2. 市民にとって質の高いサービスが提供されているか。
3. 市民参画による運営が図られているか。
4. 図書館の情報発信・PRは十分になされているか。
5. 利用者にとって施設は使いやすいか。
6. 施設や設備の維持管理は適切か。
7. その他運営の健全化への対応は図れているか。

#### 【図書館サービスの達成状況に関する評価】

1. 市民が求める資料や情報を収集し、迅速・的確に提供できているか。
2. 他の自治体の図書館や大学・類縁機関との相互協力を進めているか。
3. 市内の公共施設との連携・協力を推進し、市民の多様な情報ニーズに応えているか。
4. ITを活用した図書館サービスの向上を図るとともに市民の情報活用を支援しているか。
5. 子どもの読書活動を推進しているか。
6. 学校・学校図書館への支援と連携を推進しているか。
7. 高齢者、障害者および外国人の読書環境づくりをすすめているか。
8. 市民団体・ボランティアの学習と活動を支援しているか。
9. 地域の情報センターとして積極的に活動しているか。
10. 市民との協働事業を推進しているか。

### <評価基準>

評価は、3年後の“ありたい姿”とその達成プロセスを重視しており、単年度の目標を達成できていない場合であっても、3年後の目標に向けて前進していることが評価の基準となっている。具体的には、以下の基準で達成度を評価している。

達成度	評価基準（自己点検基準）
A	年度ごとに設定した目標値を達成し、平成 23 年度の目標達成に向けて順調に進んでいる。
B	年度ごとに設定した目標値を達成できなかったが、平成 23 年度の目標達成に向けて順調に進んでいる。
C	年度ごとに設定した目標値を達成できず、平成 23 年度の目標達成に向けて進捗が遅れている。
D	取り組んでいない。

#### (4) 効果及び評価結果の反映方法

##### <地域の課題共有に向けた第一歩>

評価体系の検討は図書館協議会が主に行い、図書館実務に関する情報が必要な場面では職員が積極的に議論に参画する形で検討を行ってきた。特に、サービス指針やサービス内容、アウトプットの検討に当たっては、まず図書館業務の棚卸を行い、図書館が今後取り組むべきことは何か、あるべき図書館像は何かについて深い議論を行っている。その過程で、行政内部だけの議論では決して出てこない様々な可能性が再発見されたことがひとつの成果として指摘された。

地域が抱える課題について、図書館だけでその解決を図るのではなく、他団体などと情報を共有しつつ取り組むことで、効果的・効率的な目的の実現につながるということが再認識され、地域の課題を共有できない図書館の存在意義はなくなるという危機意識のもと、地域と一緒に課題解決に取り組むためには評価と結果の公表が必要不可欠な要素となっている。

##### <職員意識の変化>

これまでは、どちらかというと担当以外の業務について職員の関心は低かったとのことである。しかし、評価を行いその結果を職員に還元することで担当以外の業務に関する意見が出てきたり、他の担当と共同するような一体感が出てきたりするようになっている点が指摘されている。これは、評価による「見える化」の効果であり、図書館がどのような方向に向かっているのか、また、そのために他の担当者はどんな取り組みを行っているのかが相互理解できるようになってきたという効果を生んでいる。また、以前は業務に関して意見を求めても抽象的な返答が多かったが、取り組みやその評価結果が公表されることで職員に緊張感が生まれ、より具体的な意見が出てくるようになっていることも指摘されている。

## (5) 評価を行う際の課題

### <効果の実現>

本市における評価は未だ試行の段階にあり、評価を行いつつ体系の見直しを行っている。今後は業務の一部として継続していくことが重要であり、評価体系の見直しを進めるとともに、職員への負荷軽減や評価結果に対するインセンティブなどが今後の課題になってくると考えられている。

### <市民の意見の把握に関するコスト（市民アンケート）>

評価結果を公表することにより市民や議会などから意見がくるようになってきているとのことであるが、図書館に来館しない市民、意見を言わない市民の意見をいかに図書館運営に反映させていくかが課題として指摘されている。本図書館では、平成20年度に市民に対する意識調査を行っているが（市他部署と共同）、これには経費と職員の負担が重いことから、毎年実施することは難しく、主には来館者アンケートに頼らざるを得ないのが実情となっている。

今後、より多くの市民の意見を図書館運営に反映させていくことが課題となっている。