

研究所レポート

2022

No.2

EBPMの研究 (2)

— 実務的な検証・分析と新宿区での推進に向けて —



2023 (令和 5) 年 3 月 新宿区新宿自治創造研究所

研究の展望	2
I 第1章 事例研究	3
1 EBPMの推進に向けた2つの提示における事例研究	3
2 分類ごとの先進事例	3
【PDCAサイクル活性化型】	6
【EBPM公民連携活用型】	16
3 先進事例を踏まえた総括	28
コラム①「アジャイル型政策立案」	31
コラム②「EBPM視点からみるデジタル田園都市国家構想とWell-being指標」	32
II 第2章 EBPMの適用と実装化に向けた実務的な検証と分析	34
教育委員会事務局 経常事業「図書館サービスの充実（区民にやさしい知の拠点）」	
1 図書館の事業概要	34
2 図書館事業の評価方法	42
3 新宿区における図書館事業のパフォーマンス評価	50
4 参考	74
コラム③『行動経済学と「(政策)ナッジ」』	82
III 第3章 アンケート調査結果	83
1 職員向けアンケート調査	83
IV 第4章 今後の可能性	94
1 PDCAサイクル活性化型	94
2 EBPM公民連携活用型	95
3 EBPM推進へ向けた庁内研修体制の確立	96
4 EBPMのためのデータリソースの共有	96
5 ロジックモデル (Logic Model) の活用	97
本年度の研究のまとめと今後の方向性	98
主な参考文献・資料	100



研究の展望

EBPMの研究

研究の展望

新型コロナウイルス感染症は、地域社会への様々な影響をもたらし、区を取り巻く社会経済情勢の不確実性が高まる中、これまでの経験が通用しない未知の事態への対応が求められる場面では、個人的な経験、慣例、実績や前例踏襲のみに基づく区政課題への対応だけではなく、データ・エビデンス（証拠・根拠）に基づいた確かな施策や事業の立案、見直しが今まで以上に必要となっている。このため、EBPM（Evidence-Based Policy Making の略で＜エビデンス（証拠・根拠）に基づく政策立案＞のこと）に基づき、限られた資源を有効に活用して、区民により信頼される区政を展開していくことが求められる。そこで、新宿区におけるEBPMの適用の可能性を探り、新宿区が推進可能なEBPMの取組の方向性を提示するため、新宿自治創造研究所では、令和3（2021）年度から令和4（2022）年度の2年度にわたり研究を実施してきた。

令和3（2021）年度は、新宿区におけるEBPMの適用の可能性を探るため、基礎（学術）的な調査・研究を実施した。まず、国や自治体、有識者等における定義の事例や考え方、定義に組み込まれている本質や要素を確認し、新宿区におけるEBPMの定義を示すとともに、EBPMの基本的な考え方、理論や手法を整理した。その上で、EBPMの理論、エビデンスの質・レベル・階層性や因果関係と相関関係について論じた。また、EBPMの基本となるツールであるロジックモデルの活用方法を示すとともに作成例と実践例に分けて論じた。

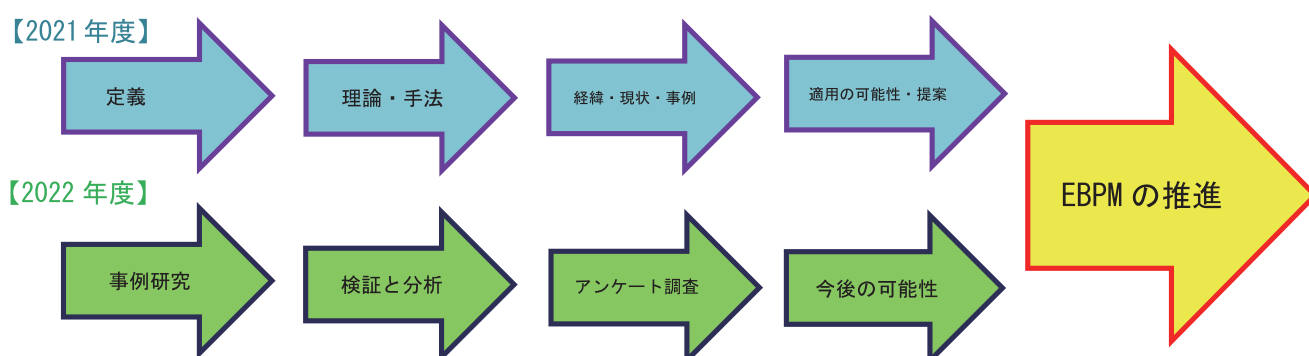
次に、EBPMに至る経緯と現状を把握するため、EBPMが求められるようになった経緯を「評価」、「統計改革」、「IT総合戦略と官民データ活用推進」の3つの視点から確認するとともに、国の方針や取組、自治体の現状と課題認識、先進自治体の取組事例を5分野にまとめ、14事例を紹介した。

さらに、行政評価とEBPMの違いを認識することの重要性や、新宿区におけるEBPMの適用の可能性を探るため、新宿区において推進が期待されるEBPMについて、「PDCAサイクル活性化型」と「EBPM公民連携活用型」を提案し、またそれらを支える「EBPM推進へ向けた庁内研修体制の確立」と「EBPMのためのデータリソースの共有」についても提案した。

令和4（2022）年度は、令和3（2021）年度の基礎的な研究を踏まえ、より実践的な調査・研究を行う。まず、新宿区におけるEBPMの適用や実装化に向けた方向性を提示していくため、「PDCAサイクル活性化型」と「EBPM公民連携活用型」を中心に、先進自治体の取組事例を調査し、研究を深めていく。

EBPMの実装化に向けた実務的な検証としては、新宿区立中央図書館の個別事業を取り上げ、検証と分析を行う。このため、新宿区立中央図書館内に設置されたPT（プロジェクトチーム）と協力・連携し、EBPMの視点を組み込んだ評価指標の検証や評価に基づく事業の見直しによるPDCAサイクル活性化に向けた検証と分析を試みる。また、EBPMやデータの利活用に関する意識を探るため、新宿区総務部人材育成センターと連携し、統計分析等の研修受講者への職員アンケート調査の実施することで、政策の現場担当者である実務者の現状や課題認識などを整理する。

そして、事例研究やアンケート調査、実装化に向けた実務的な検証と分析を参考にしながら、新宿区が推進可能なEBPMの取組の特徴を踏まえ、新宿区におけるEBPMの推進に向けた今後の可能性を示していく。



I

事例研究

新宿自治創造研究所では、令和3（2021）年度にEBPMの基礎的な調査・研究を行い、新宿区におけるEBPMの適用の可能性を探るため、新宿区において推進が期待されるEBPMについて、EBPMを活用した検証により、行政評価のPDCAサイクルを活性化する「PDCAサイクル活性化型」と、区民のニーズに合わせたサービス提供を、民間事業者との協議を通じて設計する中で、アウトカム（成果）指標（エビデンス）の設定、指標の運用の組み込み、実効性のあるPDCAサイクルの運用を実現する「EBPM公民連携活用型」について提示した。また、それらを支える「EBPM推進へ向けた庁内研修体制の確立」と「EBPMのためのデータリソースの共有」についても提示した。

本章では、新宿区においてEBPMの推進が期待される「PDCAサイクル活性化型」と「EBPM公民連携活用型」について、先進事例の研究を行う。

なお、「EBPM推進へ向けた庁内研修体制の確立」は、第3章「アンケート調査結果」の区職員向けアンケート調査を基に、EBPMやデータの利活用に関する職員の意識と現状について整理した上で、プロセス志向の強い仮説立証型の「EBPMプロセス研修」の導入に向けた方向性を提示する。また、「EBPMのためのデータリソースの共有」については、第4章「今後の可能性」で、オープンデータを活用したEBPM志向による官民データ活用推進の方向性を提示する。

1. EBPMの推進に向けた2つの提示における事例研究

令和3（2021）年度の研究所レポートでは、EBPMの先進自治体の取組事例を5分野にまとめ、14事例を紹介した。令和4（2022）年度は、新宿区におけるEBPMの適用と実装化に向けた今後の可能性や方向性を提示するため、令和3（2021）年度の調査研究にあたり提示した「PDCAサイクル活性化型」と「EBPM公民連携活用型」に関連した先進自治体の取組の11事例について、事例研究を行う。

2. 分類ごとの先進事例

【PDCAサイクル活性化型】

「PDCAサイクル活性化型」では、5事例を紹介する。

新宿区においてEBPMの適用と実装化に向けて、先進自治体におけるEBPMの取組から具体的な実践事例を調査・研究する必要がある。そのため、5事例の内容は、自治体におけるEBPMの取組の枠組みからロジックモデル¹⁾やPDCAサイクル、BIツール²⁾を用いた具体的な実践事例を提示する。

まず、EBPMの取組の事例として、徳島県のEBPMに対する基本的な考え方や庁内における推進体制の構築と、広島県の四半期ごとの施策マネジメントによる質の高いエビデンスを用いた成果志向型の施策の2事例を紹介する。

次に、具体的な実践事例として、成果志向型の行政評価手法としての戦略的政策評価を市民とともに行う兵庫県豊岡市や、ロジックモデル・PDCAサイクルを用いた医療計画が成功事例と評価された沖縄県の事例を紹介する。最後に、EBPMを行う上で重要なデータ分析や図表の可視化を容易にするツールであるBIツールを用いたことで、データ分析の大幅な時間短縮が可能となり、より多くの時間を政策議論に充てることが可能となった兵庫県神戸市の事例を紹介する。

1) ロジックモデルとは、政策における目的と行政の活動との結び付きが分かりやすく図に示し、可視化することができるツールのことをいう。

2) BI (Business Intelligence) ツールとは、様々なデータを集約し、分析・可視化できるなど、意思決定に役立てるアプリケーションソフトウェアのことをいう。

【EBPM 公民連携活用型】

「EBPM 公民連携活用型」では、6 事例を紹介する。

はじめに、公民連携による課題解決推進事業及び産官学連携による食品ロス削減のそれぞれ 1 事例ずつ、次に自治体における喫緊の課題でもある医療・介護に関する事例が 3 事例、最後に、公民連携によるシェアサイクル事業の 1 事例を紹介していく。

まず、京都府京都市の公民連携による課題解決推進事業は、市が提示した行政課題にマッチングした民間企業などと両者で立ち上げるプロジェクトチーム「公民連携ラボ」により、約 6 か月の事業実施期間で、実証実験や具体的な実践を通じて課題解決に取り組む事業であり、公民連携の新たな仕組みや、連携方法について示唆を得られるものが多く、興味深い事例である。また、食品ロス削減の事例では、新宿区においてもすでにフードドライブやフードシェアリングとして取り組んでいるが、埼玉県東松山市は、地元で売れ残った農作物を企業（産）と大学（学）、そして自治体（官）が連携し、食品ロス削減を行っている。この事業は、デジタル技術を活用することで、出荷状況を把握し、購入者へ情報提供を行うとともに、郊外で取れた農作物の鮮度を維持したまま、鉄道輸送して、都心でキャッシュレス販売を行う事業である。食品ロス削減だけではなく、まさにデジタル田園都市構想が目指している郊外部の社会課題を都市部とともに解決し、同時に都市部には地方の豊かさをもたらす新たな取組である。

次に、医療・介護に関する事例のうち、東京都八王子市・府中市と大阪府枚方市の成果連動型介護予防事業（2 事例）における事業目的は、高齢者が介護状態に移行することを予防する点で共通しているものの、事業内容は異なっているため、今後、同様の公民連携による事業を構想する上で、示唆を得られる事例である。また、福岡県福岡市の適正服薬推進事業は、公民連携で適正服薬を推進することで、被保険者の健康保持増進と医療費適正化を目指す事例である。特に興味深いのが、事業の結果の評価と検証を確認する作業を九州大学が行っている点であり、新たな成果連動型民間委託（PFS：Pay For Success）³⁾ 事業の品質管理の評価方法としての可能性を示唆している。

最後に、愛知県岡崎市の電動自転車シェア事業は、自転車走行データ等の蓄積が可能な仕組みとしてスタートした公民連携のシェアサイクル事業が、自治体によるデータ分析と機動的な政策立案により、需要者（利用者）側の行動変容を通じて、事業の合理化につなげる取組である。

3) PFS とは、Pay For Success の略称で、自治体が民間事業者には業務委託する際にアウトカム（成果）指標を設定し、指標の改善状況に応じて、事業者に報酬を支払う仕組みのことをいう。

総括表

先進自治体の取組事例（11 事例）については、以下の 2 分類ごとに事例をまとめ、紹介する。

分類		自治体名	事業者名	事例名	頁数
PDCA サイクル 活性化型	(1)	徳島県	—	EBPM 推進体制の構築	6
	(2)	広島県	—	EBPM を取り入れた施策マネジメント	8
	(3)	兵庫県豊岡市	—	事務事業評価から戦略的政策評価へ	10
	(4)	沖縄県	—	ロジックモデルと PDCA を活用した 沖縄県医療計画	12
	(5)	兵庫県神戸市	—	データ分析を DIY ～神戸データラウンジ～	14
EBPM 公民連携 活用型	(1)	京都府京都市	—	公民連携・課題解決推進事業 [KYOTO CITY OPEN LABO]	16
	(2)	埼玉県東松山市	株式会社コークッキング、JA 埼玉中央、東武鉄道株式会社、 大東文化大学	食品ロス削減につながる産官学連携	18
	(3)	東京都八王子市・ 府中市	株式会社日立製作所、 エーテンラボ株式会社、 株式会社 Rehab for JAPAN、 株式会社 Mealthy	成果連動型介護予防事業を駆動する EBPM ビジネスプラットフォーム創成	20
	(4)	大阪府枚方市	阪急阪神ホールディングス株 式会社、株式会社いきいきラ イフ阪急阪神	成果連動型介護予防事業 [いくつになっても誰もが主役の介護 予防事業]	22
	(5)	福岡県福岡市	株式会社ヘルススキャン	成果連動型民間委託（PFS）による適 正服薬推進事業	24
	(6)	愛知県岡崎市	OpenStreet 株式会社	電動自転車シェア事業の合理化 －アジャイル型政策立案としての EBPM の可能性	26

※ EBPM は、人口規模に影響されにくいと考え、都道府県及び市町村の事例を幅広く調査・研究し、紹介している。

PDCA サイクル活性化型

(1) 徳島県：EBPM 推進体制の構築⁴⁾

概要：行政データからエビデンスを創出するとともに、創出されたエビデンスを政策立案に活用する仕組みを構築する。

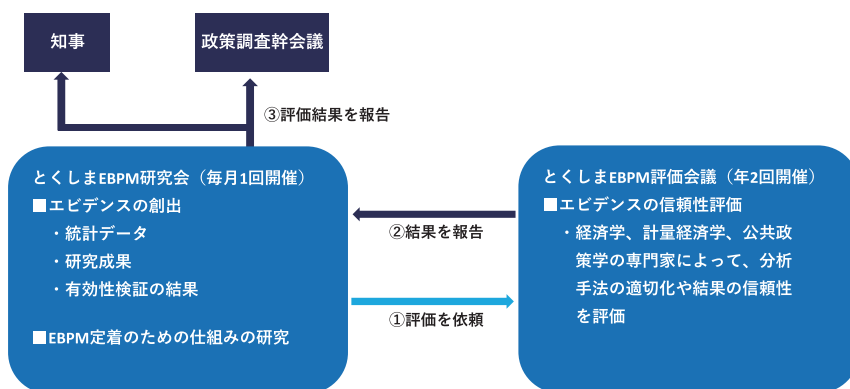
徳島県庁内にある統計データ課では、長年、統計データ分析に取り組んできた。しかし、データ分析の結果がなかなか政策立案に結び付かないことが課題であった。このような県庁内での背景や全国的に EBPM の取組が積極化してきたことが契機となり、図表 1-2-1 に示すとおり、エビデンスを生み出し、これを政策立案に活用するための仕組みである EBPM 推進体制を構築することとなった。

平成 31 (2019) 年度より EBPM を推進するため、「とくしま EBPM 研究会 (以下、「研究会」という。)」と「とくしま EBPM 評価会議 (以下、「評価会議」という。)」を設置している。政策立案過程とエビデンスの対応関係は、図表 1-2-2 に示すとおり、EBPM を推進していくために、あらゆる政策立案過程に対して対応するエビデンスが関連付けられている。

「研究会」は、徳島県内の大学研究者、民間事業者、県職員で構成され、徳島県の重要な政策に関するエビデンス創出のための研究を行う役割を担っている。そして、「研究会」が研究によって、エビデンスを創出すると、実証分析の実績が豊富な研究機関に所属する研究者で構成された「評価会議」にて、そのエビデンスの信頼性⁵⁾・妥当性⁶⁾を評価している。研究テーマは、一貫して徳島県の地方版総合戦略で掲げられている目標「転入転出者数を均衡」と「希望出生率 1.8 を目指す」に関連するものである。

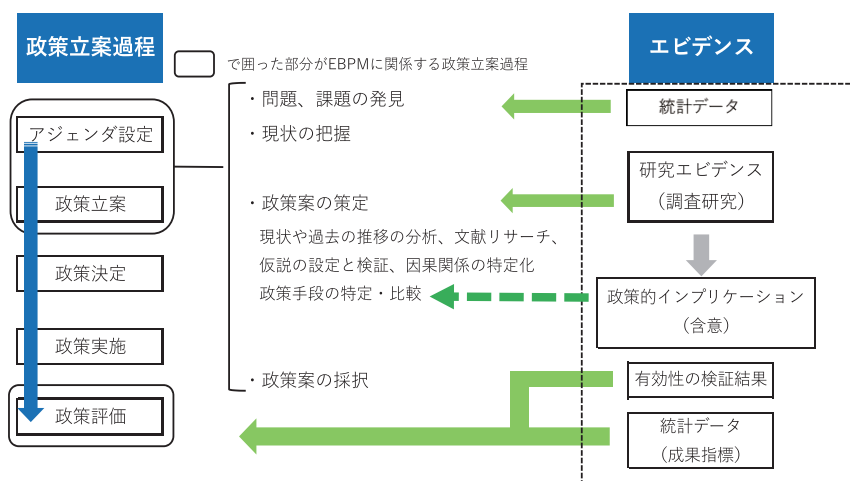
図表 1-2-1 徳島県の EBPM 推進体制

(総務省『令和2年度 統計データ利活用事例集』を基に作成)



図表 1-2-2 政策立案過程とエビデンスとの対応関係

(総務省『令和2年度 統計データ利活用事例集』を基に作成)



4) 徳島県の事例については、以下の3点を主に参照した。
 ・総務省『令和2年度 統計データ利活用事例集』, 2020
 [https://www.stat.go.jp/dstart/case/pdf/r2/r2_case09.pdf] 2022年11月7日閲覧
 ・徳島県『徳島県の EBPM 推進の取り組み』, 2021
 [<https://www.stat.go.jp/dstart/research/pdf/2021tokusima.pdf>] 2022年11月7日閲覧
 ・牧田 修治『徳島県の EBPM の取り組み～基本的な考え方と実践～』, 評価クオーターリー 第63号, 2022, p.29-39
 5) 信頼性とは、アンケートや心理検査で測定されたデータが、どの程度正確で安定しているかのことをいう。
 6) 妥当性とは、例えば研究が目的としている事象を的確に捉えられているのか、見たいものがきちんと見ることができているのかのことをいう。

これまで「評価会議」に提出された論文は、図表 1-2-3 に示すとおり、令和 3（2021）年度は、徳島県出身者の初職時 U ターン行動とコーホート出生率の決定要因に関するものであった。「研究会」は毎月 1 回開催し、研究テーマに関する調査結果を議論して、約 5 か月で論文形式にまとめている。まとめられた論文は、年 2 回開催される「評価会議」に提出され、信頼性・妥当性の評価が行われている。

「評価会議」に提出された論文の中で、「信頼できる」と評価されたエビデンスについては、政策立案に活用するため、県の政策立案の要である政策調査幹⁷⁾ 会議や政策担当部署及び知事に報告される。また、県職員向けに報告会を開催するとともに、評価会議結果の内容をまとめた「とくしま EBPM 研究会ニュースレター」を職員向けに情報発信している。なお、「評価会議」でエビデンスが「不十分」との評価された場合、「評価会議」はその根拠を報告書にまとめ、「研究会」へ提出する。「研究会」では、「不十分」と評価された根拠を参考にして研究を継続したのち、再度「評価会議」に結果を報告し、エビデンスの再評価を受ける。この取組により創出されたエビデンスが、県議会で議論されたことがあり、それが基で職員や議員の間で政策議論をする際に、エビデンスの重要性が認識されたとともに、EBPM の取組自体への関心が向いたという効果と成果が得られた。

徳島県の取組は、広義的な意味での EBPM の政策立案に必要な現状把握やエビデンス創出のための研究を行っていると考えられる。また、大学研究者等と県職員が協働で研究を行うことを継続することで、担当した県職員の研究能力が向上し、EBPM が県庁組織に定着していくと考えられる。

今後の自治体における EBPM を推進していくための組織づくりや仕組みづくり、エビデンスの活用に関して多くの示唆を得る事例である。

図表 1-2-3 これまで評価会議へ提出された論文のタイトル

(牧田 修治『徳島県のEBPMの取り組み～基本的な考え方と実践～』を基に作成)

年度	論文タイトル
令和 2(2020) 年度	<ul style="list-style-type: none"> ・徳島県出身女性による初職時の居住地選択に関する実証分析 ・都道府県間人口移動に関する 2 つの統計比較 — 「住民基本台帳人口移動報告」と「徳島県人口移動調査」 —
令和 3(2021) 年度	<ul style="list-style-type: none"> ・コーホート出生率の決定要因 — 都道府県パネルデータを用いた晩婚化と女性就業の影響分析 — ・コーホート出生率の決定要因（改訂版） — 都道府県パネルデータを用いた結婚のタイミングと女性就業の影響分析 — ・徳島県出身者の初職時 U ターン行動

7) 政策調査幹とは、各部署の政策調整業務を担当する課長級職員のことをいう。

PDCA サイクル活性化型

(2) 広島県：EBPM を取り入れた施策マネジメント⁸⁾

概要：四半期ごとに PDCA サイクルを回して、細かな軌道修正を行う施策マネジメント方法

広島県では、平成 30（2018）年に「広島県 EBPM ワーキンググループ」を設置し、これまで実施してきた PDCA サイクルに基づく施策マネジメント全体に EBPM の考え方や手法を取り入れる仕組みの構築を組織的に行ってきた。広島県における EBPM の考え方（捉え方）は、政策、施策や事業の効果検証するためのツールという狭義な意味での EBPM ではなく、政策立案におけるすべての過程で用いられる、広義な意味での EBPM であるといえる。

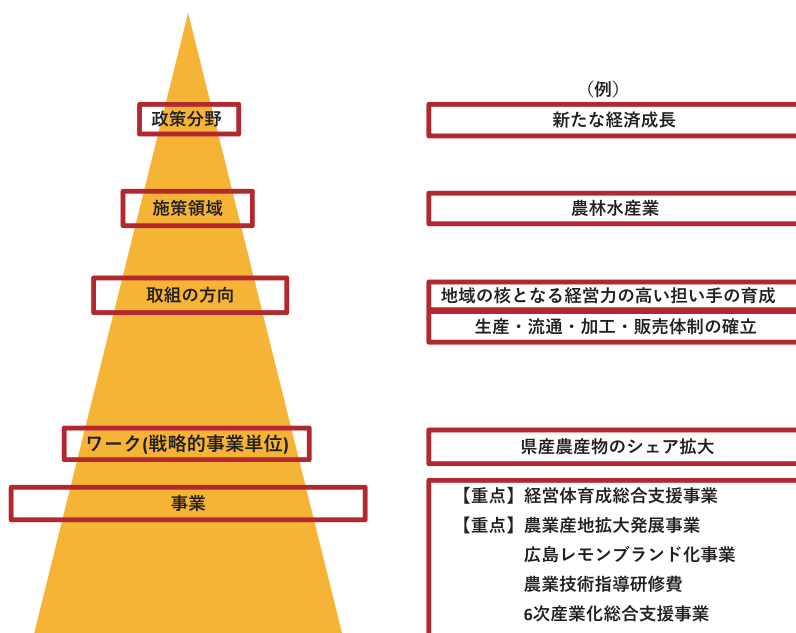
図表 1-2-4 に示すとおり、広島県では県の総合計画に基づいて、施策領域が整理されている。また、施策領域ごとに取組の方向を整理し、その取組方向に基づいて戦略を構築する。そして、その下に位置する事業群を「ワーク」として整理し、「ワーク」を単位とした施策マネジメントを実施している特徴がある。1つの政策や施策の目的を実現するための事業は単一ではなく、他の複数の事業と関連性がある場合が多く見られるので、事業群として束ねて、名称を「ワーク」としている。

また、広島県の全体的な特徴として、図表 1-2-5 に示すとおり、「ワーク」の施策マネジメントを四半期ごとの PDCA サイクルで行っていることである。多くの自治体は、1年間の期間で事業を実施して PDCA サイクルを回しているため、軌道修正が遅くなる可能性があるが、広島県では、マイルストーン（作業の中間目標地点や節目のポイント地点）を設定し、PDCA サイクルに基づき、「ワーク」単位で四半期ごとの評価や細かな軌道修正を行い、年度単位では戦略の抜本的な再構築を行っている。

課題への解決策の検討を行う際、定量的なデータ⁹⁾だけではなく、定性的なデータ¹⁰⁾も活用し、ロジックが合理的か、妥当性の高いものか、そして実証性で支えられたものかという3つの視点を重視しロジックモデルを構築している。ここでの興味深い点として、実証性を検討するために、先行研究からの文献検討¹¹⁾を行っていることである。

図表 1-2-4 施策の全体像

（広島県『広島県におけるエビデンスに基づく行政運営を志向する取組』を基に作成）

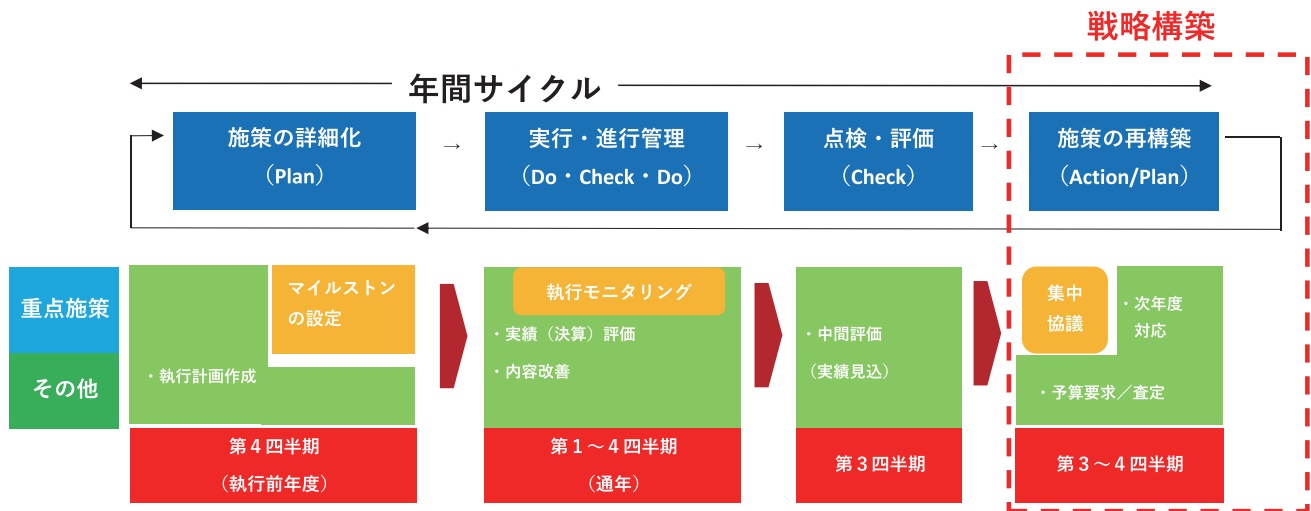


8) 広島県の事例については、以下の4点を主に参照した。
 ・広島県『広島県におけるエビデンスに基づく行政運営を志向する取組』, 2020
 [https://www.soumu.go.jp/main_content/000675329.pdf] 2022年11月1日閲覧
 ・奥野 修士(広島県包括外部監査人)『令和2年度 包括外部監査結果報告書(概要版)』, 2020
 [<https://www.pref.hiroshima.lg.jp/soumu/soumu/kenpo/pdf503/04gatsu/026/2021040140000101.pdf>] 2022年11月1日閲覧
 ・佐藤 幹『広島県庁の組織パフォーマンス向上に関する研究－幹部職員等のインタビュー調査結果に基づいて－』, 福山平成大学経営学部紀要 第15号, 2019, p.165-175
 ・大竹 文雄, 内山 融, 小林 庸平『EBPM エビデンスに基づく政策形成の導入と実践』, 日本経済新聞出版, 2022, p.308-310
 9) 定量的なデータとは、数字で表せるデータであり、かつ集計や計測が可能なデータのことをいう。
 10) 定性的なデータとは、数字で表すことが難しい、意見などの質的なデータのことをいう。
 11) 文献検討では、特定のテーマに沿って先行研究の論文を整理した上で、考察し、新たな論点や主張を提示したものであり、過去の研究をまとめている。

広島県の取組は、今後、EBPM を推進していく上で、質の高い政策を立案する際の検討方法として有用である。先行研究からの文献検討などを用いた学術的な要素を多く含んだ施策マネジメントは、効果的かつ効率的に必要なエビデンスを用いて施策を策定し、迅速に軌道修正が行われ、まさにアジャイル型¹²⁾であるとともに、データ駆動¹³⁾な施策マネジメント方法である。

図表 1-2-5 施策マネジメントの年間サイクル

(広島県『広島県におけるエビデンスに基づく行政運営を志向する取組』を基に作成)



12) アジャイルとは、英語で「素早い、機敏な」という意味である。ソフトウェア開発分野で使われていた言葉で、ソフトウェア開発の課題であった開発期間の短縮や低コスト化、柔軟で迅速な対応などを実現するための取組手法のことをいう。

13) データ駆動とは、得られたデータを総合的に分析し、未来予測、意思決定、企画立案などに役立てることをいう。特にビッグデータを対象とし、各種データを可視化して課題解決に結び付けることをいう。

PDCA サイクル活性化型

(3) 兵庫県豊岡市：事務事業評価から戦略的政策評価へ¹⁴⁾

概要：市民と自治体が協働で戦略評価を行い、成果を重視した行政運営の実施

兵庫県豊岡市では、これまで行政評価の手法として、事務事業評価を用いてきた。一方、職員の評価疲れや決算データを活用した事後評価であったため、即時性が薄いこと、より良い施策立案や抜本的な政策転換などを生み出すことには適していないという課題が挙げられていた。そこで、豊岡市では、第3次豊岡市行政改革大綱が平成26(2014)年度から開始されるのに合わせ、事務事業評価を廃止し、実践重視で効果的な手法である「戦略的政策評価」へと変更した。

図表1-2-6に示すとおり、「協働型戦略的政策評価」の特徴は、1) 前提として「戦略体系図」と呼ばれるロジックモデルを利用したプログラム評価¹⁵⁾であること、2) ロジックモデルを利用することで、政策や戦略の可視化や実施過程の確認及び評価ができるプロセス評価¹⁶⁾であること、3) 目的・目標と手段が論理的に明確にされているセオリー評価¹⁷⁾であること、4) 市民の協働型(参加型)評価方法を用いること、である。

図表1-2-7は、具体的な「戦略的政策評価」の方法である「協働型プログラム評価」を示している。これは、政策及び施策、事務事業の実施や成果を体系的に評価する手法である。

図表 1-2-6 「協働型戦略的政策評価」の構成要素

(真野 毅『豊岡市における行政評価の取組～協働型戦略的政策評価の導入～』を基に作成)

最少の経費で成果の改善向上を図る「戦略マネジメント手法」

協働型・戦略・プログラム評価の3つの構成要素

協働型 : 市民協働ワークショップ(ファシリテーション)

戦略 : 戦略レベルの政策(ロジックモデル)

<プログラム評価>

- ① セオリー評価：良い作戦(プログラム)を作ること
- ② プロセス評価：作戦の遂行を上手に進めること
- ③ PDCAを回すことで①と②の持続的な改善をすること

図表 1-2-7 「協働型プログラム評価」の視点

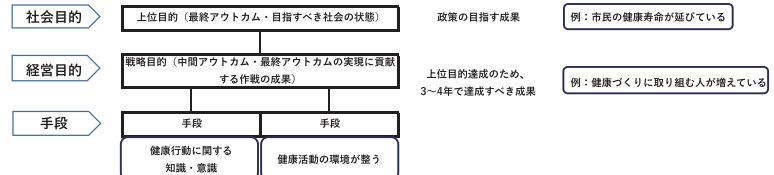
(総務省『第3次豊岡市行政改革 取組み結果』を基に作成)

セオリー評価：良い作戦(プログラム)か

重点事業について、ロジックモデルを活用して市民とワークショップによりセオリー(作戦)を作成。

基礎となる市民評価アンケートを踏まえ、定点観測によりセオリーを毎年評価する。

(ロジックモデル)



プロセス評価：作戦が執行されたか

手段や活動の実施過程を評価するもので、施策の実施状況やアウトカムの達成状況、障害・貢献要因等を確認し、評価結果を次年度の計画と実施の改善・修正にいかすことを目的に実施。

(評価の視点)

- ・ 手段は計画通りに(タイミング、活動内容等)、かつ適切に行われているか。
- ・ 想定した利用者(受益者)を巻き込んでいるか。その規模、人数は適切か。
- ・ 組織間の連携は十分か。

14) 豊岡市の事例については、以下の6点を主に参照した。

・ 豊岡市『兵庫県豊岡市の行政評価～事務事業評価から戦略的政策評価へ～』(総務省公表資料)、発行年度表記なし

[https://www.soumu.go.jp/main_content/000607595.pdf] 2022年11月7日閲覧

・ 豊岡市『第3次豊岡市行政改革 取組み結果(2014年度～2019年度)』, 2020

[https://www.city.toyooka.lg.jp/_res/projects/default_project/_page/_001/012/107/04-1.pdf] 2022年11月7日閲覧

・ 真野 毅『豊岡市における行政評価の取組～協働型戦略的政策評価の導入～』(総務省公表資料), 2021

[https://www.soumu.go.jp/main_content/000731535.pdf] 2022年11月7日閲覧

・ 北大路 信郷『静岡市 政策・施策外部評価委員会 解説「協働型プログラム評価」』(静岡市公表資料), 2020

[<https://www.city.shizuoka.lg.jp/000889737.pdf>] 2022年11月14日閲覧

・ 北大路 信郷『府省におけるプログラム評価活用の可能性、意義と課題』, 評価クオーターリー 第33号, 2015, p.19-37

・ 源 由理子『自治体評価におけるプログラム評価の導入～形成的評価のすすめ～』(総務省公表資料), 2019

[https://www.soumu.go.jp/main_content/000650655.pdf] 2022年11月7日閲覧

15) プログラム評価とは、プログラムや政策の実施や成果を体系的に評価することをいう。

16) プロセス評価とは、プログラムが意図されたとおりに実施され、結果が出ているかの評価をいう。

17) セオリー評価とは、プログラム自体が論理的な構造を持っているかの評価をいう。

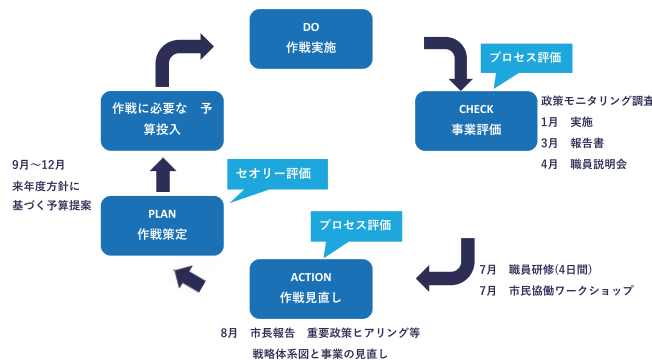
図表 1-2-8 は、「協働型戦略的政策評価」のマネジメントサイクルと豊岡市の取組を示している。「協働型プログラム評価」を構成するセオリー評価とプロセス評価は、PDCA サイクルに対応させることができる。PDCA サイクルの中で、セオリー評価はプログラム自体の構成に関する評価なので、「P(Plan)」の段階での評価となり、プロセス評価は作戦の実施過程に関する評価なので、「P」が十分に評価され、作戦実施が開始されてからの評価となる。また、豊岡市の「協働型プログラム評価」では、図表 1-2-9 に示すとおり、協働パートナーである市民と「作戦策定ワークショップ」を通じて、戦略の情報共有と妥当性について検討し、市民評価アンケート結果を踏まえ、戦略のセオリー評価を毎年行っている。

「戦略的政策評価」による効果は、市民等の多様な意見を取り入れることが可能となった点である。また、目的を明確にした上で、それを達成する手段を論理的に考えることを職員に習慣化させることができたことや、自主的にロジックモデルを作成する部署や各種計画に活用する部署も見られてきており、施策の表現方法として定着しつつあることが挙げられる。また、平成 29（2017）年度の職員意識調査では、「戦略的政策評価」を導入している部署は、導入していない部署と比較し、業務の目的を共有し、職員同士の議論が活発になり、事務を改善・改革ができていているという結果が見られ、職員の意識の変化にも影響を及ぼすことができたといえる。

より論理的かつ合理的で妥当性の高い戦略とするために、ロジックモデルを利用して事業の全体を可視化することと、それを基に市民と協働で内容や質の検討を行う方法は興味深い点である。しかし、自治体職員の「戦略的政策評価」に関する知識と技術の維持・拡大という点では課題は見られるものの、妥当性の高い政策立案と実施を行う上で、利害関係者である市民と協働し、政策の評価をすることは有用な方法である。

図表 1-2-8 「協働型戦略的政策評価」のマネジメントサイクル

(真野 毅『豊岡市における行政評価の取組～協働型戦略的政策評価の導入～』を基に作成)



図表 1-2-9 政策評価進行管理記録シート

(豊岡市『兵庫県豊岡市の行政評価～事務事業評価から戦略的政策評価へ～』を基に作成)

政策：安全・安心のまち

上位目的（最終アウトカム）：災害による被害が少なくなっている

戦略目的（中間アウトカム）：災害に備え、地域の防災力が強くなっている

手段01 市民がより多くの防災知識を身に付け、適切な行動が取れている

手段コード	手段	プロセス評価項目		
		データソース	プロセス評価	指標の達成度合い
1	市民がより多くの防災知識を身に付け、適切な行動が取れている	モニタリング調査	災害時における住民同士の助け合い行動が取れる 平成26年 50.3% → 平成27年 55.2%	
101	子どもたちの防災・減災思想を醸成する防災教育の取組が推進されている	行政データ	メモリアル防災授業の全校的な取組（公立幼稚園11園、小学校29校、中学校10校） ・北但大震災関連 全実施 ・台風23号関連 44校実施	子どもたちへの防災教育は確実に実施されており、機会提供はなされているものの、指導内容が各学校に任されているため、その取組には温度差があると考えられる。全校での体系だった取組や指導する教職員向けの出席講座を実施するなど、防災教育のあり方について教育委員会との事前相談や連携に努めていく必要がある。

PDCA サイクル活性化型

(4) 沖縄県：ロジックモデルと PDCA を活用した沖縄県医療計画¹⁸⁾

概要：ロジックモデルで体系的な施策・指標を検討し、PDCA サイクルで計画の適切な評価による政策循環を強化

沖縄県では、平成 24 年（2012）年より総合計画である「沖縄 21 世紀ビジョン基本計画」の着実な推進を図るため、政策の下位に位置する「施策」と「主な取組」を対象に全庁的に PDCA サイクルを導入し、検証や改善を行っている。

第 6 次沖縄県医療計画における数値目標の妥当性や、目標達成に向けた取組を推進する上で、1) 課題を振り返り、指標の設定理由がわかりにくい、2) 数値目標に統一感がない、3) 数値目標として設定した指標では、進捗の把握ができていないものがある、などの課題が見られた。そのため、計画の進捗管理や評価を行うことが難しく、課題や改善に向けた取組の方向性の共有することが困難であり、結果的に関係者による取組が推進につながっていなかった。次期の医療計画では現状と課題の把握を行うことができ、かつ進捗評価が可能となる計画とし、さらに医療関係者による取組方針の共有と推進につながる計画にしていく必要性があった。

これらを踏まえ、平成 30（2018）年からの第 7 次沖縄県医療計画では、より妥当性が高く、軌道修正や共有を行いやすくするため、ロジックモデルを導入した。この医療計画では、PDCA サイクルでの評価だけではなく、エビデンスに基づいて、因果関係が可視化できるように施策ごとのロジックモデルを作成している。作成過程では、医療政策が専門である国際医療福祉大学大学院教授の埴岡健一氏を招いて、ロジックモデルの作成と PDCA サイクルでの評価について助言・指導を受けると同時に、データを活用して課題を抽出し、体系的な施策・指標を検討した。そして、県が検討した内容について、県内の有識者で構成された分科会において討論した結果、最終的な施策のロジックモデルが完成した。

また、医療計画自体への適切な評価による政策循環の強化を行うため、各分野にワーキンググループを設置し、医療関係者からの意見を聞いた。結果として、ロジックモデルを用いて計画立案したことにより、必要な定量的な指標を設定することが可能となり、計画の進捗評価も可能となった。取組状況や指標の進捗状況を、医療関係者等で構成される各分野のワーキンググループや県議会に報告、意見を聴取し情報共有したことで、実効性の高い計画を策定することが可能となった。

さらに、医療計画の PDCA サイクルでは、施策の計画から結果までの実施状況を評価する「プロセス評価」により、施策の実施状況が明確となったため、具体的な施策の実施が求められた。結果が最終アウトカム（ここでは分野アウトカム）へのつながりを評価する「インパクト評価」では、指標の経年データを蓄積することで、次期の医療計画の検討の際に取り込むことができることも明確になった。しかし、入手できるデータの時間差があることや、1 年ないし 2 年の指標変化だけでは評価が困難な印象が見受けられ、迅速なデータ収集及び分析が必要なことが考えられている。

18) 沖縄県の事例については、以下の 5 点を主に参照した。

・ 沖縄県『第 7 次沖縄県医療計画の進捗評価』、発行年度表記なし

[https://www.pref.okinawa.lg.jp/site/hoken/iryoseisaku/kikaku/documents/01_shintyoku.pdf] 2022 年 11 月 10 日閲覧

・ 沖縄県『第 7 次沖縄県医療計画分野別進捗評価』、発行年度表記なし

[https://www.pref.okinawa.lg.jp/site/hoken/iryoseisaku/kikaku/documents/02_bunyabetsu.pdf] 2022 年 11 月 10 日閲覧

・ 沖縄県『第 7 次沖縄県医療計画分野別施策・指標評価表』、発行年度表記なし

[https://www.pref.okinawa.lg.jp/site/hoken/iryoseisaku/kikaku/documents/03_bunyabetsusesaku.pdf] 2022 年 11 月 10 日閲覧

・ 高嶺 公子（沖縄県 医療部医療政策課）『沖縄県の医療計画』、2020

[<https://media.toriaz.jp/r1035/728.pdf>] 2022 年 11 月 10 日閲覧

・ 埴岡 健一『ロジックモデルと PDCA サイクルの基礎』、2018

[<https://media.toriaz.jp/r1035/891919026752.pdf>] 2022 年 11 月 10 日閲覧

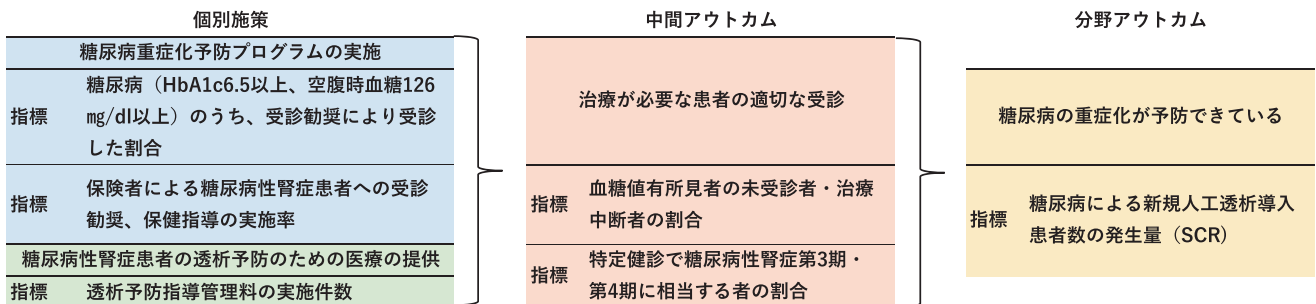
図表 1-2-10 に示すとおり、第 7 次沖縄県医療計画の特徴は、指標を用いて因果関係が明確となったロジックモデルを構築している点であり、特に、標準化レセプト出現比¹⁹⁾を用いたことで県内のみならず、他の都道府県との比較ができることである。また、ここで提示した「糖尿病重症化予防プログラム」であれば、目指すべき姿である分野アウトカム（重症化予防によって、糖尿病による新規人工透析導入患者数の発生量が少ない）を達成するために、患者へのアプローチが個別施策に挙げられている。ここでは、糖尿病の重症化を予防するために必要な自治体が投入する資源（糖尿病患者への受診勧奨など）と、投入された資源によって患者側に起こる望ましい結果の割合を個別施策の指標としている。また、個別施策によって、患者を分野アウトカムに到達させるためにプロセスをたどっているか、病気の増悪の徴候がないか確認するために中間アウトカムが指標とともに設けられている。

さらに、図表 1-2-11 に示すとおり、個別施策と中間アウトカム、分野アウトカムの指標と実際の結果を比較し、それらを踏まえて、PDCA サイクルで分析・評価して修正していくことで、施策の妥当性や軌道修正が可能になっている。

兵庫県豊岡市と同様に、利害関係者である医療関係者と共有しながら検討して作成していくことは、妥当性の高い計画作成と実施評価を行う上で重要なことも示唆している。

図表 1-2-10 第 7 次沖縄県医療計画における糖尿病対策施策のロジックモデル

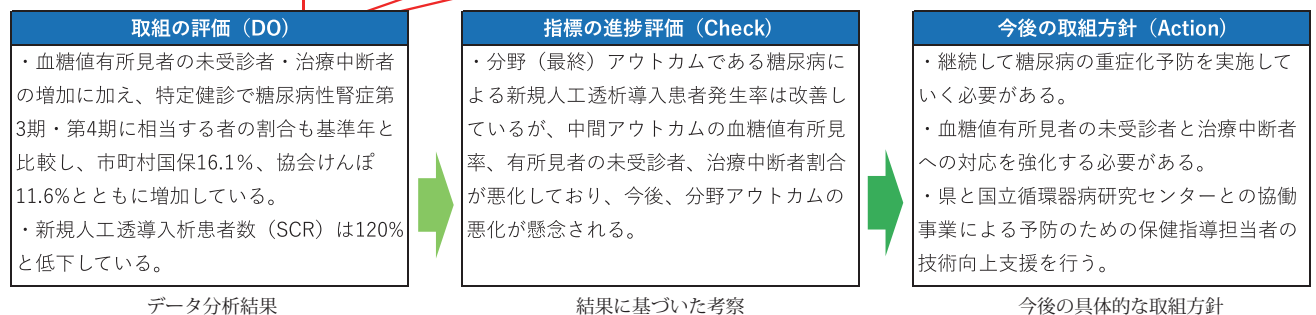
(沖縄県『第 7 次沖縄県医療計画分野別施策・指標評価表』を基に糖尿病重症化予防プログラムのみ抜粋して作成)



図表 1-2-11 糖尿病対策施策・指標評価表と評価及び今後の取組方針

(沖縄県『第 7 次沖縄県医療計画の進捗評価』、『第 7 次沖縄県医療計画分野別施策・指標評価表』を基に個別施策から糖尿病重症化予防プログラム評価表のみ抜粋して作成)

個別施策				中間アウトカム				分野アウトカム						
指標項目	基標準	直近	結果	目標 (R5)	指標項目	基標準	直近	結果	目標 (R5)	指標項目	基標準	直近の 前々年	結果	目標 (R5)
糖尿病重症化予防プログラムの実施	平成27年度	令和元年度			治療が必要な患者の適切な受診	平成27年度	令和元年度			糖尿病の重症化が予防できている	平成27年度	平成30年度		
指標 糖尿病 (HbA1c6.5以上、空腹時血糖126mg/dl以上) のうち、受診勧奨により受診した割合	データなし	69.8%		60%以上	血糖値有所見者の未受診者・治療中断者の割合	市町村国保	33.4%	35.1%	25%以下	糖尿病による新規人工透析導入患者数の発生量 (SCR)	標準化レセプト出現比	147.0%	120.0%	全国平均値
指標 協会けんぽ	32.5%	23.8%			特定健診で糖尿病性腎症第3期・第4期に相当する者の割合	協会けんぽ (未受診者のみ)	15.8%	23.5%	10%以下					
指標 市町村国保						市町村国保	14.0%	16.1%	減少					
指標 市町村国保	平成29年度	令和2年度				協会けんぽ	7.6%	11.6%	減少					
指標 保険者による糖尿病性腎症患者への受診勧奨、保健指導の実施率	市町村国保	36.6%	40.6%	100%										
指標 糖尿病性腎症患者の透析予防のための医療の提供	市町村国保													
指標 透析予防指導管理料の実施件数	標準化レセプト出現比	沖縄県 67	沖縄県 66	現状より増加										



19) 標準化レセプト出現比とは、レセプト上に現れる各診療行為の算定回数を、都道府県の年齢構成の違いを調整し、出現比として指数化したものをいう。なお、標準は100とし、上回ればその診療行為は全国平均と比較して多いことを意味している。

PDCA サイクル活性化型

(5) 兵庫県神戸市：データ分析を DIY ～神戸データラウンジ～²⁰⁾

概要：市職員による BI ツールを利用したデータ分析を短時間で行うことで、より多くの時間をエビデンスに基づいた政策議論が可能に。

政策の現場担当者にとって、政策立案時に必要なエビデンスを探す際、外部の専門家などに相談するほどではないものの、すぐに探せないことが多くあると推測される。そこで、BI ツールを利用することが必要なエビデンスを簡便にかつ迅速に探すための一助となる。また、BI ツールを使うことで、外部の専門家などへの相談を必要としなくても、庁内の人材のみで注目したいデータを簡単に可視化し、分析することが可能となる。BI ツールとは、Business Intelligence の略称であり、様々なデータを集約し、分析・可視化できるなど、意思決定に役立てるアプリケーションソフトウェアのことである。

図表 1-2-12 に示すとおり、兵庫県神戸市では、令和 4（2022）年 6 月より、約 6,600 万円の予算を投じて、BI ツールの「Tableau」を導入した。「Tableau」を導入した理由として、神戸市で使用しているクラウドプラットフォーム²¹⁾ との相性がよかったこと、オープンデータとして公開した際に市民等が閲覧しても従量課金が発生しないことなどであった。庁内に蓄積した行政データを BI ツールにより職員が分析し、結果を可視化できるよう作成したものを「神戸データラウンジ」と呼ばれるページ内の職員向けダッシュボード²²⁾ に掲載し、庁内で情報を共有することで、EBPM の推進を行っている。外部の専門家や外部機関にデータ分析などを委託することなく、庁内の職員が自ら行うことから、「DIY（Do It Yourself）」と称された。なお、令和 4（2022）年 10 月時点で、24 種類 83 のダッシュボードが作成されている。

図表 1-2-12 「神戸データラウンジ」の全体像

（総務省『Data StaRt Award ～第 7 回地方公共団体における統計データ利活用表彰～』, 2022, p.2 から引用）



20) 神戸市の事例については、以下の4 点を主に参照した。

- ・神戸市『EBPM(エビデンスに基づく政策立案)の推進』, 2022
[<https://www.city.kobe.lg.jp/a47946/shise/kekaku/kikakuchosekyoku/ebpm/ebpm.html>] 2022 年11 月10 日閲覧
- ・総務省『Data StaRt Award ～第 7 回地方公共団体における統計データ利活用表彰～』, 2022
[<https://www.stat.go.jp/info/guide/rikatsuyou/index.html>] 2022 年11 月10 日閲覧
- ・国司 理沙子『神戸市が「小さく始めて大きく育てる」データ活用、職員がダッシュボード作成や研修』, 日経クロステック, 2023
[<https://xtech.nikkei.com/atcl/nxt/column/18/00001/07593/>] 2023 年2 月24 日閲覧
- ・大河原 克行『国内のオープンデータを閲覧できるダッシュボード「神戸データラボ」公開』, ASCII.jp, 2023
[<https://ascii.jp/elem/000/004/126/4126377/>] 2023 年3 月9 日閲覧

21) クラウドプラットフォームとは、アプリケーションの実行やデータ保存ができる基盤を、ウェブ上で展開しているものをいう。

22) ダッシュボードとは、自動車の運転席にある計器盤のように、統計加工した複数のデータをグラフ等で分かりやすく一覧できる画面のことをいう。

また、神戸市では、これまで政策を議論する時間よりも、EBPMの基盤となるデータの入手・整備と分析し、会議資料などを作成することに多くの時間を要していた。そこで、基幹系システムから抽出・抽象加工した行政データや国勢調査等の統計データを庁内のデータ連携基盤において保管・蓄積し、BIツールと連携したことにより、データを自動入手し、BIツール上での簡単な操作で分析と資料作成までが可能となった。そのため、図表 1-2-13 に示すとおり、より多くの時間を EBPM に関する議論に使えるようになった。具体的な例として、図表 1-2-14 に示すとおり、人口統計ダッシュボードでは、推計人口と世帯数の推移を直近の国勢調査結果を基に、毎月の住民票の届出数を加減して現在の人口を推計している。多様な人口統計に関するグラフが可視化されることで、数字が羅列されるよりもよりわかりやすくなっている。BI ツールの懸念としては、データの安全性が挙げられる。BI ツールでは、データ連携基盤で保管・蓄積し匿名加工されたデータを用いるが、データは行政機関専用の閉域網である LG-WAN²³⁾ 上で構築されており高いセキュリティを備えている。

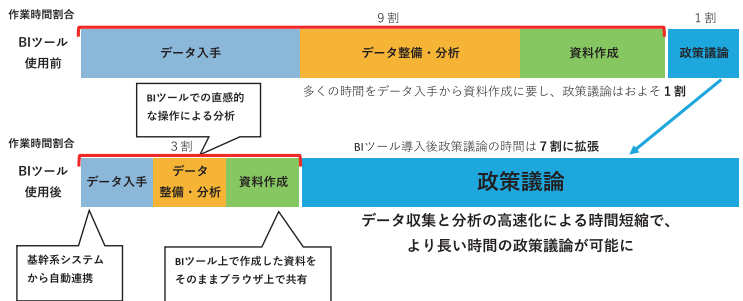
神戸市では、BI ツールを活用したデータ分析を庁内の職員によって DIY することで、すぐに活用できるエビデンスとなりうる情報を、簡易分析によって可視化された状態で素早く作成することが可能となった。また、図表も BI ツールで作成されるので、統一したデザインのものが作成されることも、簡便にデータ把握する上では大きな利点である。

さらに、神戸市の特徴として、市民も一部のオープンデータを BI ツールで可視化・分析できる点である。職員向けの「神戸データラウンジ」を基に、令和 5 (2023) 年 2 月 24 日より一部のダッシュボードを市民向けの「神戸データラボ」で公開している。現在は、令和 2 年度国勢調査の全国版を基に、町丁目単位までわかる詳細版と、市町村単位でわかる簡易版、通勤通学分析のダッシュボード (図表 1-2-14) を提供している。「神戸データラボ」でのダッシュボードは、小学校や中学校での教育現場での活用ができること、市民へは市の状況を簡便に可視化して把握することができることで、より市政への関心を持ってもらうきっかけとなることが考えられる。また、民間事業者などに対しては、公民連携の活用を含めた、新たなマーケティングに用いるデータとして利用できるなどの利点がある。

今後、EBPM を推進させていく上で、迅速で簡便なデータ分析と結果の可視化が行える BI ツールは必要不可欠なツールとなっていくと考えられる。

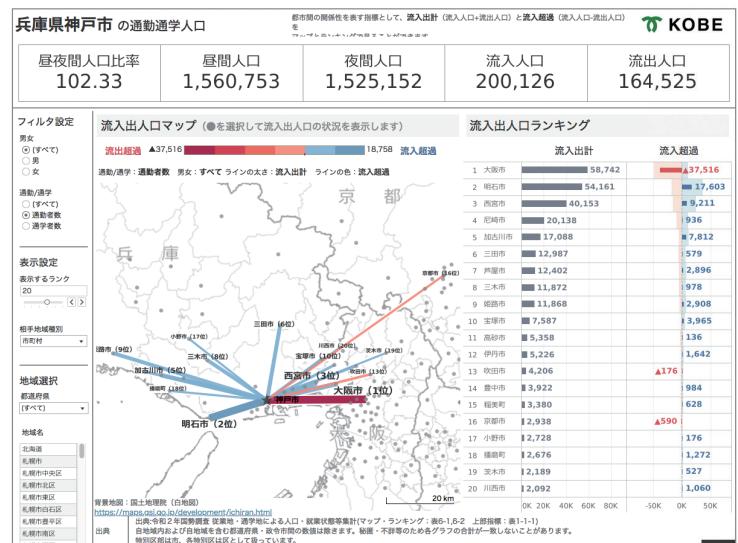
図表 1-2-13 迅速なデータ分析による効果

(総務省「Data StaRt Award」第 7 回地方公共団体における統計データ利活用表彰) を基に作成)



図表 1-2-14 通勤通学分析のダッシュボード

(神戸市『神戸データラボ「通勤通学分析」』から引用)
[<https://www.city.kobe.lg.jp/a47946/shise/tokei/toukei/kobedatalounge/kokutyu/tsukintsugaku.html#dashboard>]



23) LG-WAN とは、総合行政ネットワークであり、地方自治体を相互に接続する高度なセキュリティを維持した行政専用ネットワークのことをいう。

EBPM 公民連携活用型

(1) 京都府京都市：公民連携・課題解決推進事業「KYOTO CITY OPEN LABO」²⁴⁾

概要：民間事業者の持つ進化する技術を活かし、行政課題の解決に取り組む新たなステージでの公民連携

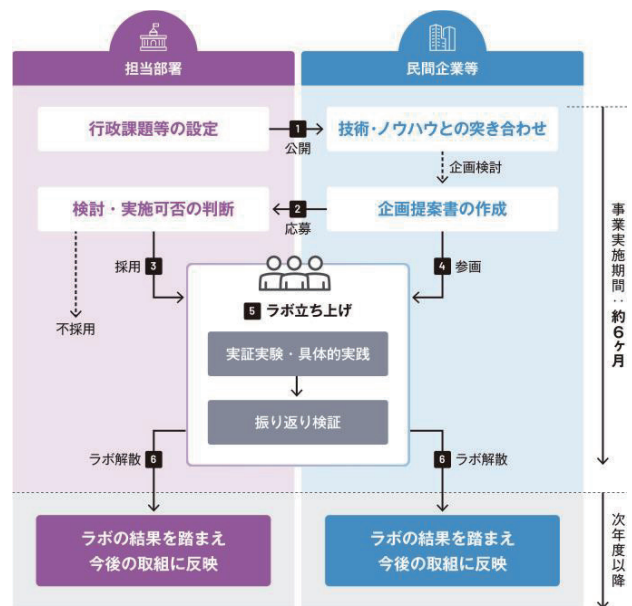
京都府京都市では、各部署の抱える様々な行政課題²⁵⁾を解決していくため、民間事業者などから課題解決に資する技術やノウハウ、アイデアなどを募集した上で、京都市と民間事業者などが連携し、実証実験や具体的な実践を通じて、課題解決を行う公民連携による課題解決推進事業「KYOTO CITY OPEN LABO」を行っている。新型コロナウイルス感染症の感染拡大により、京都市の経済活動にも大きな影響を受けている状況であり、京都市の未来に向けて、行政課題や社会課題の解決は必要不可欠となっている。これまで公民連携を進めてきた経緯があり、民間事業者の新たな活動や進化する技術を踏まえて、複雑かつ困難な行政課題を解決するためにも、新たなステージでの民間事業者との連携が必要となったため、令和3(2021)年8月に「KYOTO CITY OPEN LABO」事業を開始した。

図表 1-2-15 に示すとおり、公民連携の流れとしては、京都市が行政課題等を設定した上で、「KYOTO CITY OPEN LABO」に公開し、その行政課題等の解決に寄与する技術やノウハウ、アイデアなどを持つ民間事業者などとのマッチングを図る。マッチング後に民間事業者などは企画を検討するとともに、企画提案書を作成・提示し、プロジェクトチーム「公民連携ラボ」を立ち上げる。京都市の支援内容としては、民間事業者などが行う取組事業の広報支援を行うことと、「公民連携ラボ」の取り組み費用の一部を負担することである。事業期間は約6か月以内であり、実証実験や具体的な実践を通じて、課題解決に取り組んでいく。実証実験などの終了時に振り返り検証を行い、課題解決に効果的であれば、京都市が取組を継続していく流れとなる。連携した民間事業者などにとっては、実証実験などを行った実績や成果を今後の活動につなげられる等の利点がある。

ここで、令和4(2022)年2月に行われた事業である「タクシー駐停車マナー啓発事業」を紹介する。京都市の中心地に位置する繁華街である四条通は、一部のタクシーによる交差点や横断歩道付近での客待ちや駐車禁止の四条通本線上での客待ち停車などの道路交通法違反が多く発生しており、近隣バス停でのバス発着妨害や渋滞原因となっていた。そこで、この課題を解決するために本課題を設定・募集し、株式会社NTTデータ経営研究所からの応募・提案によるタクシー駐停車マナー向上を目的とし、行動経済学の理論である「ナッジ」²⁶⁾を活用した実証実験を行った。

図表 1-2-15 公民連携ラボの流れ

(京都市「KYOTO CITY OPEN LABO」概要』から引用)
[<https://open-labo.city.kyoto.lg.jp/aboutus/>]



24) 京都市の事例については、以下の4点を主に参照した。

・京都市『公民連携・課題解決推進事業 KYOTO CITY OPEN LABO』, 2021

[<https://open-labo.city.kyoto.lg.jp>] 2022年11月14日閲覧

・京都市『タクシー駐停車啓発事業』, 2022

[<https://open-labo.city.kyoto.lg.jp/issue/taxi-manners/>] 2022年11月14日閲覧

・工藤 宗介『「ナッジ」の活用でタクシー違法停車時間が最大9割減、京都市が実証実験』, 日経BP 総合研究所, 2022

[<https://project.nikkeibp.co.jp/atclppp/PPP/news/060602456/>] 2022年11月14日閲覧

・株式会社NTTデータ経営研究所『「ナッジ」の活用でタクシーの違法停車時間が最大9割減少 ～タクシー駐停車マナー改善に向けた京都市との共同実証の実施結果について～』, 2022

[<https://www.nttdata-strategy.com/newsrelease/220530>] 2022年11月14日閲覧

25) 行政課題とは、市役所の各所管部署が社会課題として認識しているもののうち、政策上のものまたは行政運営上のもので、市役所が単独で取り組むにはノウハウの不足や費用の増大が懸念されるものをいう。

26) ナッジ(nudge)とは、行動科学の知見を活用して、人々のより良い行動を後押しする政策手法のことをいう。「nudge = 肘でそっと押す」という原理のとおり、選択肢の制限(禁止や罰金)をせずに、人間の意思決定特性(認知バイアスなど)を踏まえた「ちょっとした工夫」で人々の行動に変化を起こす特徴がある。行動経済学者のリチャード・セイラーがキャス・サンステーションとの共著「Nudge」(2008年)において提唱し、今日において世界各国の行政機関で活用されている。

実証実験での介入方法としては、四条河原町交差点付近での 1) 違法な客待ちの車両削減目的の啓発看板の作成、2) 四条通沿道タクシー乗り場 2 か所（西行き：高島屋前、東行き：大丸前）における本来の規定台数を超過した車両削減、の目的で運転手に向け正規の停車位置を可視化するため、図表 1-2-16-1 ~ 2 に示すとおり、「ナッジ」を活用した看板の作成と設置を行った。なお、効果検証のための統計学的分析手法としては、t 検定²⁷⁾を用いた前後比較が行われた。

実証実験の結果は、看板設置後、1) 1日あたりの違法駐車時間の合計は図表 1-2-17-1 に示すとおり、88%減少し（設置前平均 45.81 分から設置後平均 5.07 分）、t 検定の結果でも設置前後での違法駐車時間に有意差が見られ ($t(2)=-17.79$, $p=0.002$)、2) 違法駐車台数は図表 1-2-17-2 に示すとおり、1日あたり西行きで 5.67 台から 1.67 台と 71%減少、東行きで 11.33 台から 8 台と 29%減少し、t 検定の結果でも西行きでは設置前後での違法駐車台数に有意差が見られたが ($t(2)=-4.24$, $p=0.032$)、東行きでは有意差が見られなかった ($t(4)=-0.93$, $p=0.408$)。また、四条河原町交差点及び各タクシー乗り場での違法タクシーに関する苦情頻度が設置前後で大幅に減少したとの報告もあった。この実証実験におけるデータ分析の結果により、事業効果のエビデンスが確認できたことを受けて、京都市は実証実験終了後も、対策を継続させていく方針である。

図表 1-2-16-1 タクシーの違法駐車を示唆する看板

(京都市『KYOTO CITY OPEN LABO「タクシー駐停車マナー啓発事業」』から引用)
[<https://open-labo.city.kyoto.lg.jp/report/taxi-manners/>]



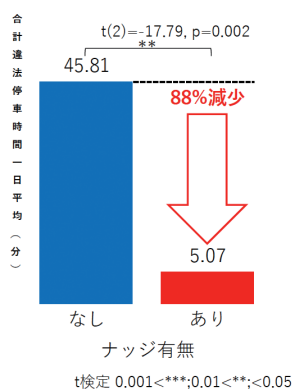
図表 1-2-16-2 正規の停車位置を表示した看板

(京都市『KYOTO CITY OPEN LABO「タクシー駐停車マナー啓発事業」』から引用)
[<https://open-labo.city.kyoto.lg.jp/report/taxi-manners/>]



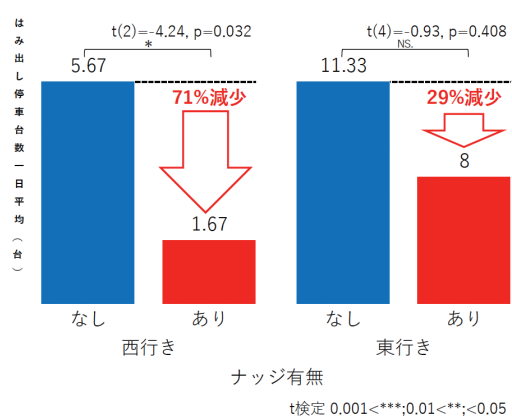
図表 1-2-17-1 ナッジ有無による合計違法駐車時間の比較と t 検定結果

((株)NTTデータ経営研究所『ナッジの活用でタクシーの違法駐車時間が最大 9 割減少～タクシー駐停車マナー改善に向けた京都市との共同実証の実施結果について～』を基に作成)



図表 1-2-17-2 ナッジ有無によるはみ出し停車台数の比較と t 検定結果

((株)NTTデータ経営研究所『ナッジの活用でタクシーの違法駐車時間が最大 9 割減少～タクシー駐停車マナー改善に向けた京都市との共同実証の実施結果について～』を基に作成)



京都市の公民連携では、「公民連携ラボ」という名前のとおり、民間事業者などの技術やノウハウを活用して行政課題等の解決方法を考察する実証実験の場となっている。約 6 ヶ月以内と短期間ではあるが、ここで得られた成果はこの場限りではなく、関わった公民両者にとって今後の政策や事業の展開方法について示唆を得られるものであると考えられる。新たな公民連携のあり方を提示しているといえる。

27) t 検定とは、母集団の平均の違いに関する検定であり、主に 2 つのグループ間における平均値の違いを検証する統計学的分析手法のことをいう。

EBPM 公民連携活用型

(2) 埼玉県東松山市：食品ロス削減につながる産官学連携²⁸⁾

概要：産官学連携により地域で破棄せざるを得ない農産物を都心へ鉄道輸送して販売し、食品ロスの削減を目指す。

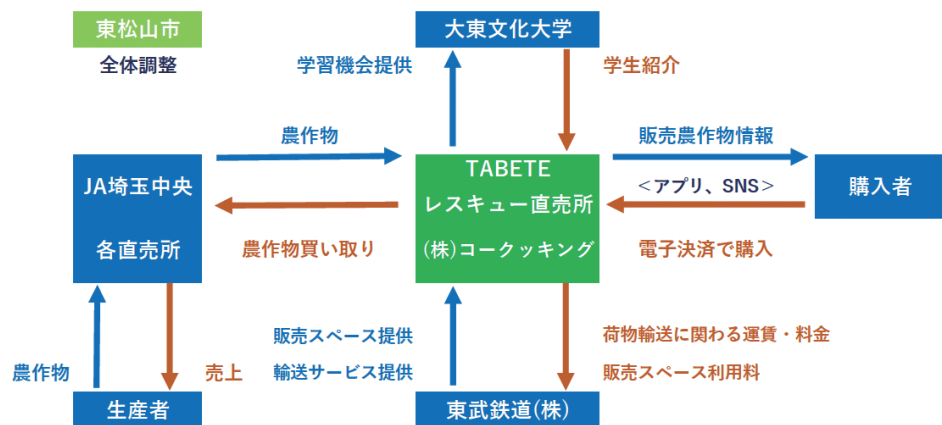
食品ロスは、世界においても課題となっており、なかでも生産時の多量なエネルギー消費や廃棄時に過剰な二酸化炭素を排出するなどの環境への影響が問題となっている²⁹⁾。

埼玉県東松山市の農産物直売所では、埼玉県内でも有数の販売額を誇っているが、売れ残り、破棄せざるを得ない農作物の食品ロスの課題を抱えていた。この食品ロスを削減するための取組として、令和3（2021）年8月に東松山市は、**図表 1-2-18** に示すとおり、「TABETE レスキュー直売所の取組に係る5者協定」を株式会社コークッキング、東武鉄道株式会社、JA 埼玉中央、大東文化大学の間で締結し、産官学連携³⁰⁾を開始した。JA 埼玉中央管内5か所の直売店（東松山市、滑川町、鳩山町、嵐山町、小川町）で売れ残った農作物を東武東上線で池袋駅に輸送、販売する事業であり、日本初の鉄道輸送を利用した食品ロス削減事業である。

事業の目的は、1) 直売所で売れ残った農産物の再販による食品ロスの削減、2) 直売所で農産物を販売している農業者の収益向上、3) 旅客輸送に留まらない鉄道輸送サービスの活用方法の検討と東武東上線沿線の活性化、4) 学生に社会問題解決に関する事業に参加する場の提供と教育機会の創出、である。事業における産官学それぞれの役割は、東松山市は連絡調整役と打ち合わせの場のセッティングや協定締結であり、事業を運営する(株)コークッキングは売れ残った農作物の買い取りと運搬、販売までの全般に関わり、JA 埼玉中央は直売所が閉店する頃に参加農家から売れ残った農作物を集めて、(株)コークッキングのスタッフと池袋駅まで運ぶ電車への積み込みを行った。大東文化大学は学生のインターンを募集し、池袋駅での運搬や販売を行い、東武鉄道(株)は池袋駅までの輸送と販売スペースの貸出を行った。**図表 1-2-20** は、本事業に至るまでの実証実験を経た課題抽出と解決策を示している。第1回目の実証実験では、464kgの食品ロス削減は達成したが、人員不足により実際の運搬量が予定よりも少なく、採算が取れなかった。持続可能な事業に向けて、採算が取れるように課題解決することや、さらに食品ロスについて多くの人に知ってもらうため、第2回目の実証実験を行った。

図表 1-2-18 事業概要

(赤坂 麻実『地域で余った野菜を電車で運んで都心で販売、東松山市など』を基に作成)



28) 東松山市の事例については、以下の3点を主に参照した。

・赤坂 麻実『地域で余った野菜を電車で運んで都心で販売、東松山市など』、日経BP 総合研究所、2022

[<https://project.nikkeibp.co.jp/atclppp/PPP/434167/102900198/>] 2022年11月10日閲覧

・東松山市『TABETE レスキュー直売所』を本格実施しています』、2022

[https://www.city.higashimatsuyama.lg.jp/business_sangyo/norin/agricultural_support/1629078441655.html] 2022年11月10日閲覧

・東松山市『広報ひがしまつやま 8月号』、2022

[https://www.city.higashimatsuyama.lg.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/8/R4_8_all.pdf] 2023年1月30日閲覧

29) 農林水産省『食品ロス及びリサイクルをめぐる情勢』、2023

[https://www.maff.go.jp/j/shokusan/recycle/syoku_loss/attach/pdf/161227_4-25.pdf] 2023年1月30日閲覧

30) 産官学連携とは、大学や研究機関等が持つ研究成果、技術やノウハウを民間企業が活用し、実用化や産業化へと結び付ける仕組みのことをいう。

図表 1-2-19 TABETE レスキュー直売所の運搬から販売まで

(東松山市『広報ひがしまつやま 8月号』を基に作成)



課題であった運搬量を増やすために人員を確保すべく、東松山市にキャンパスがある大東文化大学と新たな連携し、学生アルバイトを確保した。これにより、一度につき最大で24個のコンテナ分が運搬可能となるように準備され、結果、運搬量の課題は解決し、食品ロスは3,717kg削減する結果が得られた。なお、第1回目の実証実験から1年6か月間で約25トンの食品ロス削減した成果となった。1回目の実証実験での課題解決の方法をデータ分析し、エビデンスに基づいて事業方法を再考し、2回目の実証実験を行ったことにより、事業化できた点は、EBPMを活用した公民連携の好事例といえる。

図表 1-2-20 事業結果

(東松山市『【TABETE レスキュー直売所】を本格実施しています』を基に作成)

	1回目実証実験	2回目実証実験	本事業
実施期間	令和3年3月18日から3月31日	令和3年6月21日から7月21日	令和3年8月2日から
参加直売所数	1か所	5か所	5か所
参加事業者名	東松山市（公）、JA埼玉中央（民）、 コークッキング（民）、東武鉄道（民）	東松山市（公）、JA埼玉中央（民）、 コークッキング（民）、東武鉄道（民）、 大東文化大学（学）	東松山市（公）、JA埼玉中央（民）、 コークッキング（民）、東武鉄道（民）、 大東文化大学（学）
1回あたり 予定運搬量	最大1,080L（12コンテナ） ※90L/1コンテナ	最大2,160L（24コンテナ）	最大2,160L（24コンテナ）
1回あたり 実際運搬量	最大540L（6コンテナ）	最大2,160L（24コンテナ）	
成果	<ul style="list-style-type: none"> 464Kgの食品ロス削減。 メディアに取り上げられ知名度が高まった。 新たに参加希望する直売所が出る。 	<ul style="list-style-type: none"> 3,717Kgの食品ロス削減。 課題であった採算は取れた。 	<ul style="list-style-type: none"> 令和3年3月から1年6か月間で約25トンの食品ロス削減。
課題	<ul style="list-style-type: none"> 採算が取ることができなかった。 運搬量が予定を下回った。 →人員を増やす必要性 		
課題への具体策	<ul style="list-style-type: none"> 大東文化大学との新たな連携による運搬と販売の人員確保 		

EBPM 公民連携活用型

(3) 東京都八王子市・府中市：成果連動型介護予防事業を駆動する EBPM ビジネスプラットフォーム創成³¹⁾

概要：民間事業者の安全なパーソナルデータ利活用基盤と医療・介護・健康ビッグデータの AI 分析技術を活用して EBPM ビジネスプラットフォームを創成、介護予防事業の成果検証を行う。

超高齢社会を迎え、自治体における介護予防事業が推進される中、実施した事業がどのような成果につながったのかを把握することが困難であることが少なくない。事業施策による成果を継続的に評価し、エビデンスに基づく良質な介護予防サービスを提供するためにも、政府が自治体への導入を促進する成果連動型民間委託契約方式（PFS：Pay For Success）³²⁾ 型事業を推進することが求められている。

東京都八王子市と府中市では、これまでも介護予防事業である「てくぼ事業（八王子市）」、「みんチャレ／フレイル予防事業（府中市）」を行ってきた。しかし、介護予防事業は効果を把握することが困難であることから、事業の効果を実証するため、令和 4（2022）年 7 月から令和 5（2023）年 2 月まで、国保データベース（KDB：国保データベース）³³⁾ などの医療・介護・健康データ（PHR：Personal Health Record）³⁴⁾ を活用して、株式会社日立製作所が開発した AI 等による分析結果を基に、成果測定方法を検討した。

なお、本事業は、東京都が主催する「令和 4 年度 東京都次世代ウェルネスソリューション構築支援事業」³⁵⁾ に提案し、選定されたものである。

31) 八王子市・府中市の事例については、以下の 2 点を主に参照した。

・工藤 宗介『東京都のウェルネスソリューション支援事業、NTT ドコモと日立のプロジェクトを選定』、日経BP 総合研究所, 2022

[<https://project.nikkeibp.co.jp/atclppp/PPP/news/071502506/>] 2022 年 11 月 1 日閲覧

・株式会社日立製作所『成果連動型介護予防事業を駆動する EBPM ビジネスプラットフォームの創成に向け「東京都次世代ウェルネスソリューション構築支援事業」に参画』, 2022

[<https://www.hitachi.co.jp/New/cnews/month/2022/07/0711.html>] 2022 年 10 月 21 日閲覧

32) PFS とは、Pay For Success の略で、自治体が民間事業者に業務委託する際にアウトカム(成果)指標を設定し、指標の改善状況に応じて、事業者報酬を支払う仕組みのことをいう。

33) 国保データベースとは、公益社団法人国民健康保険中央会が開発し、全国の国民健康保険団体連合会が提供している健診・医療・介護の各種データを活用して、保険者の PDCA サイクルに沿ったデータヘルス計画の作成や実施などを支援するシステムのことをいう。

34) 医療・介護・健康データとは、個人の医療・介護・健康に関するデータのことをいう。データを個人が一括管理し、自己の健康に合った優良なサービス提供を受けるために活用できるようにする仕組みである。

35) 東京都次世代ウェルネスソリューション構築支援事業とは、デジタルの力で東京のポテンシャルを引き出す「スマート東京」の実現に向け、先端技術を活用した分野横断的なサービスの都市実装を目指すための取り組みのことをいう。その一環として、健康・医療などのウェルネス分野における新たな事業の導出・社会実装の促進とビジネスの活性化などに資する先行的なプロジェクトを公募、選定している。

図表 1-2-21 に示すとおり、本事業は、八王子市と府中市、(株)日立製作所、ウェルネス企業のエーテナラボ株式会社 (A10Lab)、株式会社 Rehab for JAPAN (Rehab)、株式会社 Mealthy (メルシー) が公民連携を基に、国保データベースとウェルネス企業が保有する PHR データをクラウド上で安全に突合し、介護予防効果を測定する「EBPM ビジネスプラットフォーム」を創成することを目的としている。

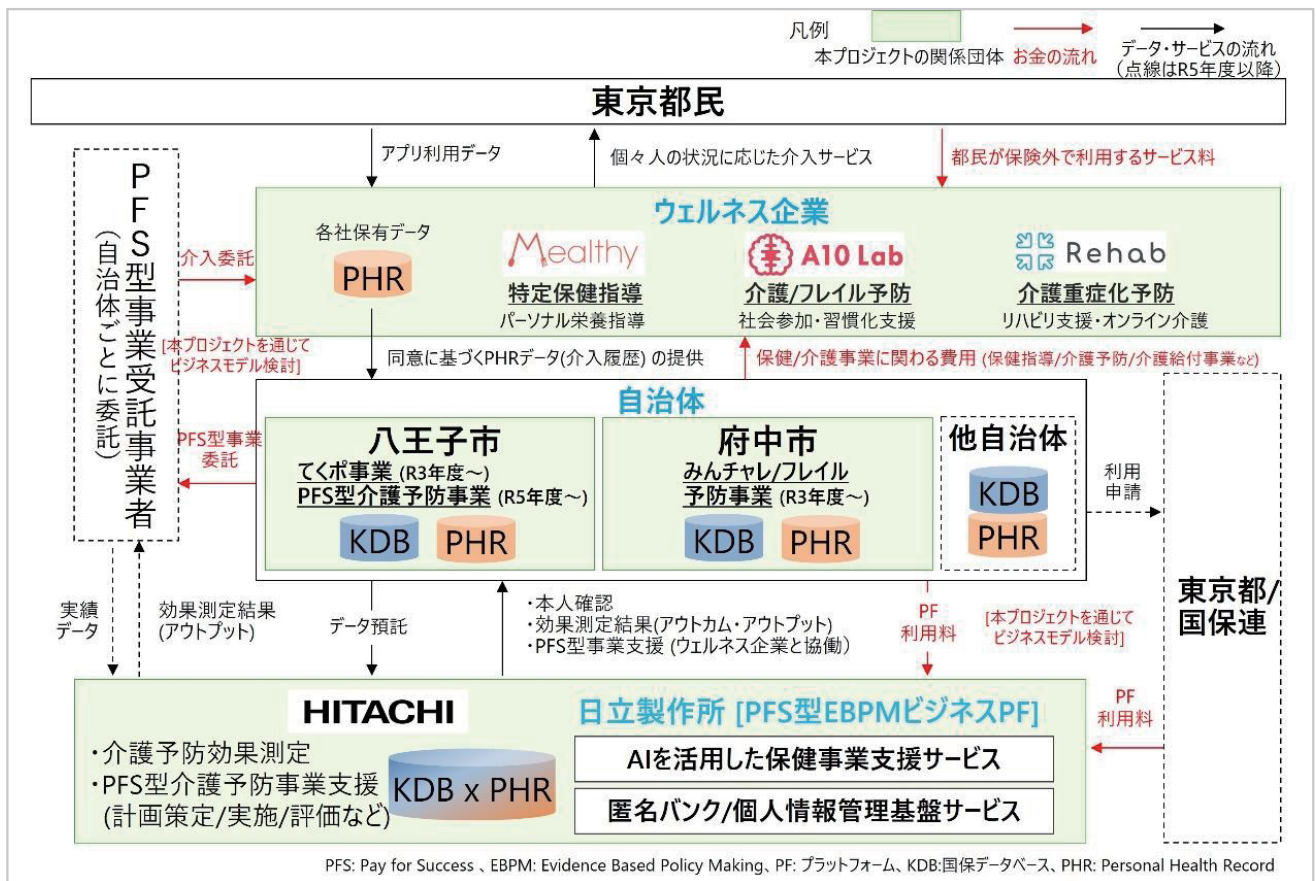
また、「EBPM ビジネスプラットフォーム」を用いたロジックモデルの構築や PFS 型事業の定量評価の検討も行う。「EBPM ビジネスプラットフォーム」の創成により、エビデンスに基づく PFS 型介護予防事業の推進に貢献することで、最終的には東京都民の Quality of Life (生命・生活の質) 向上に寄与する介護予防サービスの実現を目指している。

さらに、「EBPM ビジネスプラットフォーム」は、(株)日立製作所の技術による安全なパーソナルデータの利活用を可能にする「個人情報管理基盤サービス」を基に構築されている。「AI を活用した保健事業支援サービス」を用いて、ビッグデータ分析を行うことで、介護予防の効果を示す要支援・要介護の認定率や介護医療費の低減や削減効果などの成果へ導く可能性がある。これによって、自治体における事業の実施評価やエビデンスに基づいた事業計画の策定等を可能にすることができる。

なお、令和 5 (2023) 年 3 月時点において、事業の結果を確認することができなかったため、今後の結果に注目したい。

図表 1-2-21 事業概要

(株式会社日立製作所成果連動型介護予防事業を駆動する EBPM ビジネスプラットフォームの創成に向け東京都次世代ウェルネスソリューション構築支援事業」に参画』, 2022, p.2 から引用)



EBPM 公民連携活用型

(4) 大阪府枚方市：成果連動型介護予防事業「いくつになっても誰もが主役の介護予防事業」³⁶⁾

概要：趣味性の高いプログラムで社会参加のきっかけを提供し、今まで介護予防事業や社会参加の取組に積極的に参加していない層にアプローチし、介護予防の有用性を訴求する。

大阪府枚方市では、これまでも高齢者の介護予防の一次予防³⁷⁾として、スポーツ・体操教室、学習講座などの社会参加の機会を提供している。しかし、これらの活動への関心及び参加率も低かったため、社会参加していない高齢者への介入方法を模索していた。

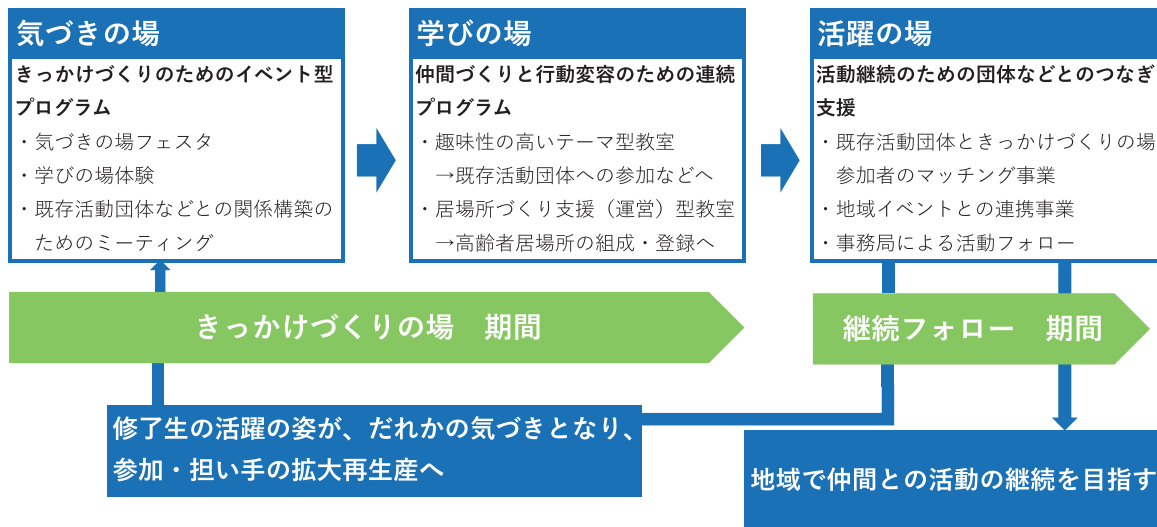
そこで、令和4(2022)年7月から令和6(2024)3月までの約1年9か月間で、多様な住民ニーズに応えた地域における社会参加を効果的・効率的に推進する成果連動型民間委託(PFS)を用いて介護予防事業を実施することとなった。

図表1-2-22～23に示すとおり、事業目的は、趣味に関するきっかけづくりの場の開催を契機に高齢者が趣味を持ち、きっかけづくりの場の終了後も学びの場や、活躍の場として高齢者が自主的に運営する趣味の会へ継続的に参加することで、将来的な高齢者の介護予防を図ることである。また、趣味に関する社会参加の場でもあり、枚方市に届出した自主グループという社会資源を増加させることにより、地域コミュニティの活性化にもつなげられることも目的としている。

事業の実施体制における事業設計と運営は、阪急阪神ホールディングス株式会社と株式会社いきいきライフ阪急阪神が行っている。事業対象者は、65歳以上のすべての市民とし、重点介入対象者は、社会参加していない市民とした。

図表 1-2-22 事業概要

(枚方市『成果連動型民間委託契約方式(PFS)による介護予防事業者の選定について』を基に作成)



36) 枚方市の事例については、以下の6点を主に参照した。

・枚方市『SPRING(スプリング)ひらかた』, 2022

[<https://www.city.hirakata.osaka.jp/kourei/0000046306.html>] 2022年11月7日閲覧

・阪急阪神ホールディングス・いきいきライフ阪急阪神事業グループ『いくつになっても誰もが主役の介護予防事業 実施計画書』, 2022

[<https://www.city.hirakata.osaka.jp/cmsfiles/contents/0000046/46306/keikaku.pdf>] 2022年11月7日閲覧

・枚方市『いくつになっても誰もが主役の介護予防事業～成果連動型民間委託契約方式(PFS)による介護予防事業～』, 2022

[<https://www.city.hirakata.osaka.jp/cmsfiles/contents/0000045/45155/jigyougaiyou.pdf>] 2022年11月7日閲覧

・枚方市『成果連動型民間委託契約方式(PFS)による介護予防事業者の選定について』, 2022

[<https://www.city.hirakata.osaka.jp/cmsfiles/contents/0000045/45365/02siminfukusi.pdf>] 2022年11月7日閲覧

・有限責任監査法人トーマツ『報告書 地方公共団体による成果連動型民間委託契約方式(PFS)に係る事業案件形成支援等業務』(内閣府作成資料), 2022

[https://www8.cao.go.jp/pfs/r3houkoku_1.pdf] 2022年11月7日閲覧

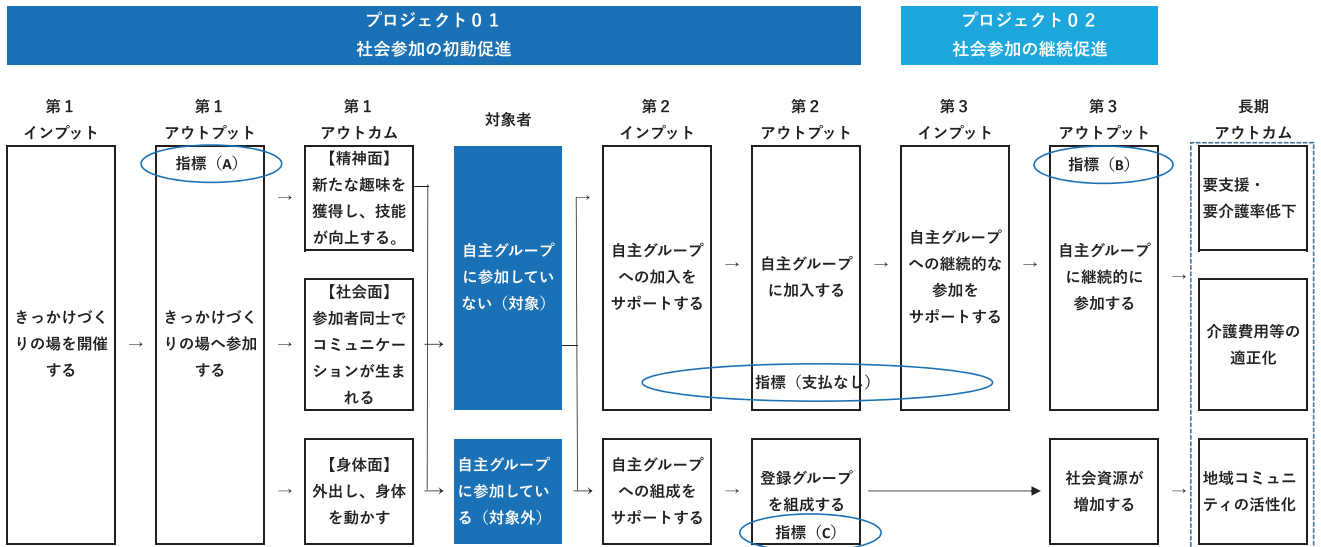
・枚方市『成果連動型民間委託契約方式(PFS)による介護予防事業の進捗について』, 2023

[https://www.city.hirakata.osaka.jp/cmsfiles/contents/0000045/45365/03_20230220siminfukusi.pdf] 2023年3月3日閲覧

37) 介護予防における一次予防とは、厚生労働省は「主として活動的な状態にある高齢者を対象に、生活機能の維持・向上に向けた取組を行うもの」と定義しているが、とりわけ、高齢者の精神・身体・社会の各相における活動性を維持向上させることが重要とされている。

図表 1-2-23 事業のロジックモデル

(枚方市『いくつになっても誰もが主役の介護予防事業～成果連動型民間委託契約方式 (PFS) による介護予防事業～』を基に作成)



趣味の機会を提供することで活動を促すこれまでにない介護予防の方法であったため、文献検討や老年学³⁸⁾の専門家からの意見を参考にしながら、ロジックモデルを構築して、実行計画の内容の因果関係を確認し、成果指標を設けている。これにより、事業計画の論理的な根拠を明確にして、実行力の高い計画策定と実施が可能となる。

これまでの取組と実績に関しては、図表 1-2-25 に示すとおり、これまで実参加人数は 192 人である。実施後の調査では、「学びの場」の参加者のうち、7 割を超える人は、これまで介護予防に関するイベントに参加経験がなかった。また、参加後に「生活の中で学んだことを他の人に話をしたり、練習した」人は全プログラムで 6 割を超えており、生活の中で行動変容に結び付く結果が得られている。

なお、令和 5 (2023) 年 4 月に令和 4 (2022) 年度分の成果に応じた報酬等の支払いがされ、同年 5 月より第 2 期が開始される予定である。

図表 1-2-24 宝塚歌劇団 OG によるミニ歌劇体験

(枚方市ホームページから引用)
[<https://www.city.hirakata.osaka.jp/kourei/0000046862.html>]



図表 1-2-25 これまでの取組と実績

(枚方市『成果連動型民間委託契約方式 (PFS) による介護予防事業者の進捗について』を基に作成)

気づきの場	学びの場	活躍の場
<p>「ひらかたおでかけビニーク プレイイベント」 令和4(2022)年9月15日(木) 内容: ① コーヒープログラム ② ゆるく楽しむ写真講座 【実参加者数: 17人】</p> <p>「ひらかたおでかけビニーク」 令和4(2022)年9月28日(水) 内容: ① ステージショー (チアリーダーズショー/ミニ歌劇体験) ② プログラム体験イベント (コーヒー倶楽部/木工制作体験/1日写真館/本を楽しむワークショップ) ③ 健康計測ブース (脳の健康チェック/血管年齢チェック等) 【実参加者数: 121人】</p>	<p>「興味性の高いテーマ型教室(各全6回)」 令和4(2022)年10月～ <SPRINGプログラム>(各定員15人) 内容: ① 「男・本気のコーヒー教室」 【実参加者数: 11人】 ② 「違いのわかるこだわりのコーヒー教室」 【実参加者数: 15人】 ③ 「ゆる写真なまをつくらう～やさしい写真講座」 【実参加者数: 15人】 ④ 「本でおしゃべり～読書会やってみよう?～&スマホオンライン体験」 【実参加者数: 5人】</p> <p>「興味性の高いテーマ型教室のお披露目の場」 令和5(2023)年1月24日(火) <SPRING CARABVAN> SPRINGプログラム修了生が撮影した写真の展示や、淹れたてのコーヒーを提供。 【アンケート回収数: 117通】</p> <p>「居場所づくり支援(運営)型教室(全3回)」 令和4(2022)年12月～ 「地域イベント運営者向け座談会」 (定員15人) 【実参加者数: 8人】</p>	<p>「活躍できる場の確保に向けた市民及び関係団体への事業の周知活動」 令和4(2022)年11月23日(水・祝) 内容: 「ひらかた社協ふくしフェスティバル」 【立ち寄り人数: 約40人】</p>
<p>「気づきの場」、「学びの場」の合計実参加人数192人(延べ人数301人) (令和4年12月末時点)</p>		

38) 老年学とは、医学・生物学・心理学・社会学などの面から老年期における諸問題を総合的に研究する学問のことをいう。

EBPM 公民連携活用型

(5) 福岡県福岡市：成果連動型民間委託（PFS）による適正服薬推進事業^{39) 40)}

概要：公民連携で適正服薬を推進することで、被保険者の健康保持増進と医療費適正化を目指す。

超高齢社会の日本において、複数の病気を持つ高齢者が増加し、処方薬の種類も量も増加する傾向にあり、多くの薬剤服薬による副作用のリスクが問題となっている。

福岡県福岡市においても、重複服薬者は年間約 2,700 人、15 種類以上の多剤服薬者は約 2,200 人に上り、いずれも 60 歳以上が 6 割以上を占めている状況であり、適正な服薬の推進による健康の保持増進と医療費の適正化が喫緊の課題となっていた。

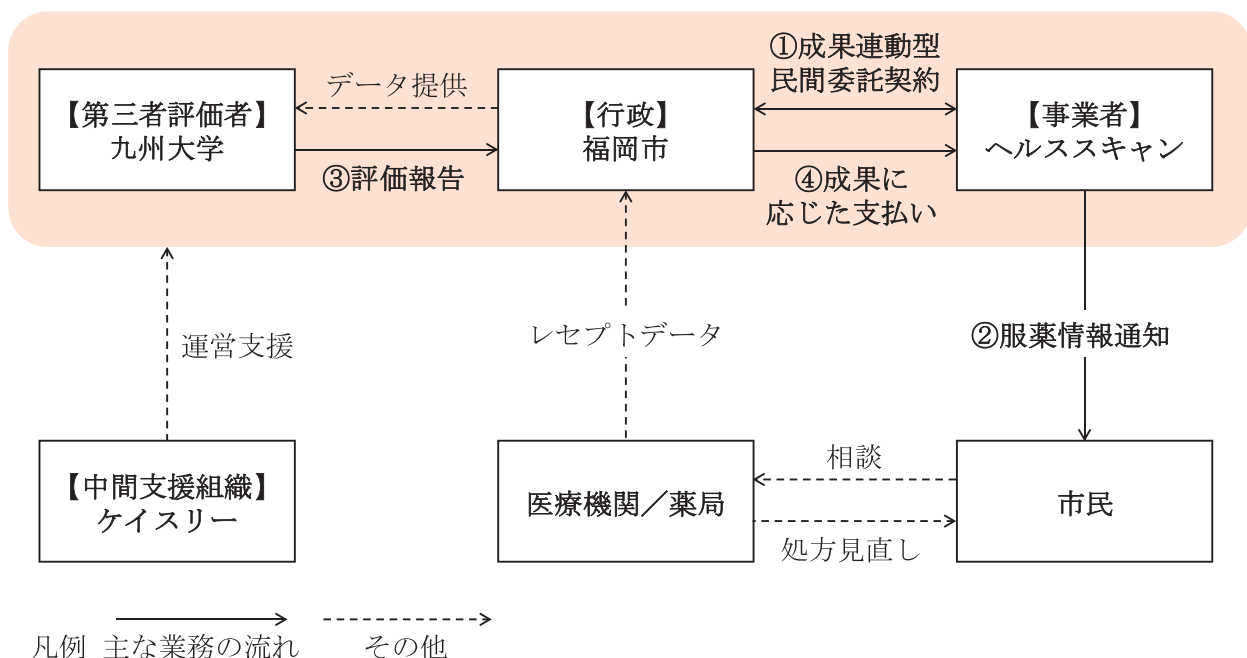
この課題に対して福岡市は、平成 31（2019）年 9 月から令和 3（2021）年 3 月までの期間で、図表 1-2-26 に示すとおり、成果連動型民間委託（PFS）（以下、「PFS」という。）を活用した適正服薬推進事業を実施した。

本事業では、国民健康保険の被保険者のうち、重複服薬、多剤服薬、併用禁忌服薬者約 8,000 人を対象に、3 年間で 4 回の服薬情報の通知書を送付して、医療機関や薬局への相談を促した。支払いに連動する成果指標は、本事業の前に実施されたモデル事業の結果を基に作成され、1)「重複服薬者の改善率（各回で 10%以上の達成した場合に上限を 43%に段階的に支払い）」、2)「併用禁忌服薬者の改善率（各回で 75%以上の達成した場合に上限を 100%に段階的に支払い）」、3)「医療費適正化効果（1 人あたり、1 月あたり医薬品に係る医療費削減割合が事業終了時に 5.0%以上を達成した場合に上限 21.5%を上限に段階的に支払い）」の 3 点である。

なお、令和 5（2023）年 3 月時点において、事業の結果を確認することができなかったため、今後の結果に注目したい。

図表 1-2-26 事業概要

（福岡市『適正服薬事業を推進します』, 2019, p.4 から引用）



39) 福岡市の事例については、以下の3点を主に参照した。

・福岡市『成果連動型業務委託を活用した適正服薬推進事業について』(内閣府公表資料), 2019

[https://www8.cao.go.jp/pfs/seminar/fukuoka_2020203.pdf] 2022年11月1日閲覧

・福岡市『適正服薬推進事業を本格実施します』, 2019

[https://www.city.fukuoka.lg.jp/data/open/cnt/3/70971/1/TF_tekiseihukuyakusuishinzigyowohonkakuzisshishimasu.pdf?20201113134320] 2022年11月1日閲覧

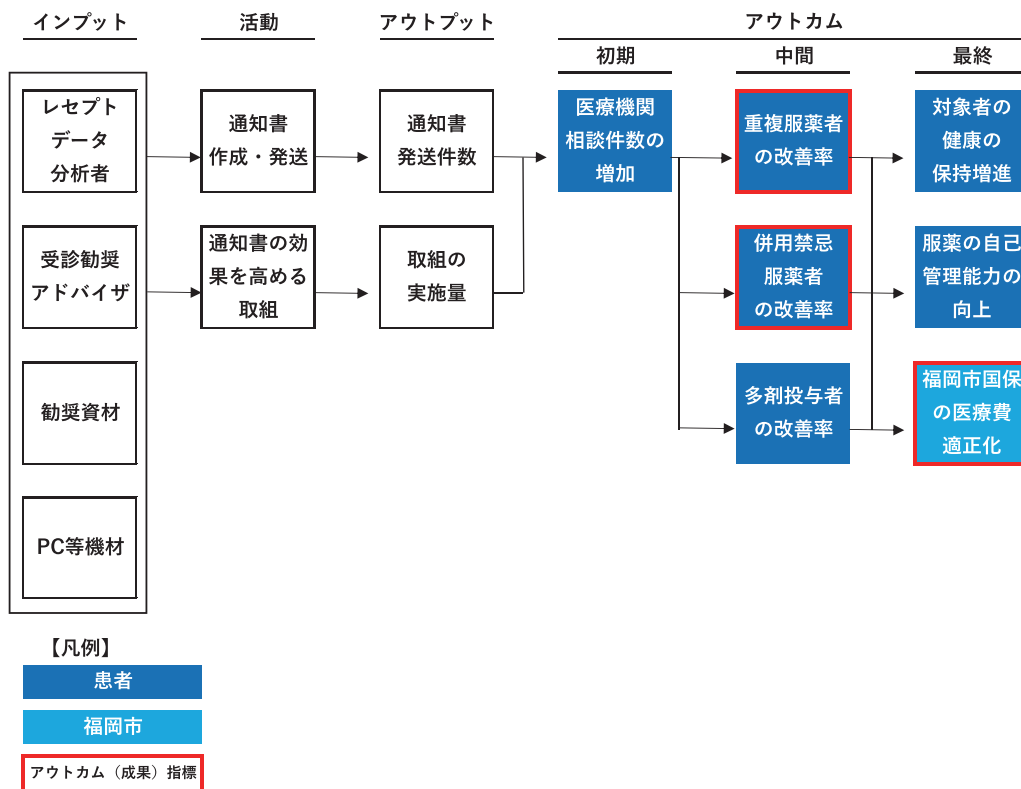
・PFS事業事例集『国民健康保険適正服薬推進事業』(内閣府公表資料), 発行年度表記なし

[<https://www8.cao.go.jp/pfs/jirei/fukuoka01.pdf>] 2022年12月9日閲覧

40) 令和5(2023)年3月時点で、事業の結果を確認することができなかったため、モデル事業の結果のみ提示している。

図表 1-2-27 事業のロジックモデル

(福岡市『成果運動型業務委託を活用した適正服薬推進事業について』を基に作成)



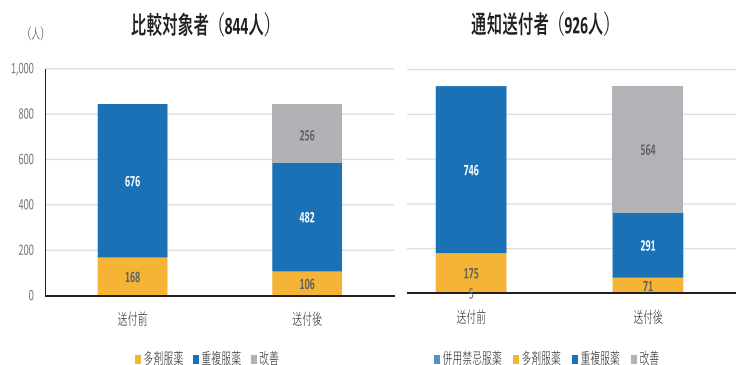
なお、本事業を検討するにあたり、データ収集を行うため、平成 30 (2018) 年にランダム化比較試験 (RCT) を用いたモデル事業を実施しており、ここではモデル事業内容及び結果について紹介する。このモデル事業では、重複服薬、多剤服薬、併用禁忌服薬者 2,000 人を抽出し、そのうち 1,000 人を対象として服薬状況及び医療機関や薬局への相談を促す内容の通知書を送付し (送付者群)、未送付の 1,000 人 (未送付者群) と比較し、効果検証を行った。図表 1-2-28 に示すとおり、結果は、未送付者群と比較し、送付者群では重複服薬者で 32.3%、多剤服薬で 22.5% の改善が見られた。また、この他に医薬品にかかる 1 か月の医療費も送付者群では送付前と比較して 6,446 円の減少⁴¹⁾が見られ、いずれの結果からも、服薬情報の通知書を送付することによって、適正な服薬を推進されたと考えられる。

モデル事業の実施体制の中で、特に興味深い役割を果たすのが、九州大学である。多くの PFS 事業では、公民で完結している事例が多くなっている。しかし、この事業では、地元にある九州大学が対象者選定の評価手法と、事業の分析結果の評価と検証を行っている。事業の質を確認するために、第三者評価者として研究機関が評価・検証を行う点は、今後の PFS 事業を実施予定とする自治体にとって、事業の品質管理の評価方法となりうる可能性を示唆している。

図表 1-2-28 モデル事業の結果

(福岡市『適正服薬事業を推進します』資料を基に作成)

- 重複服薬 : 通知送付者 61.0%減少 (比較対象者28.7%減少) 差は32.3%
- 多剤服薬 : 通知送付者 59.4%減少 (比較対象者36.9%減少) 差は22.5%
- 併用禁忌服薬 : 通知送付者 100%減少 (全対象者に通知、比較対象者の設定なし)



41) 送付者群における医薬品にかかる医療費の減少額(1月あたり、1人あたり)は、送付前(実施前)が19,555円、送付後(実施後)が13,109円となり、6,446円の減少が見られた。

EBPM 公民連携活用型

(6) 愛知県岡崎市：電動自転車シェア事業の合理化ーアジャイル型政策立案としての EBPM の可能性⁴²⁾

概要：自転車走行データ等の蓄積が可能な仕組みとしてスタートした公民連携のシェアサイクル事業が、自治体によるデータ分析と機動的な政策立案により、需要者側の行動変容を通じて合理化につなげる。

岡崎市は、実証実験を経て、公民連携の「岡崎市シェアサイクル事業」⁴³⁾を平成 29 (2017) 年から行っている。民間事業者が ICT を活用した利用者ポータルを提供し、市が自転車の購入、維持管理やサイクルポート（以下、「ポート」という。）の設置などの運営を行う。利用者は、民間事業者が提供する利用者ポータルにアクセスし事前登録を行うことで、市内の駅や市役所等に設置されたポートにある電動自転車の貸出しを受けることができる。料金は 15 分 50 円で、利用後はどのポートに返却してもよい。EBPM につながる特徴として、GPS 機能が搭載された鍵「スマートロック」を通じて、自転車の走行データを取得する仕組みが挙げられる。

電動自転車シェア事業は、通勤通学を中心とする域内の日常的な利用とともに、域外からの観光客等の利用に合った形でポートの設置場所を最適化し、かつ、自転車利用の回転率⁴⁴⁾を高める工夫が必要とされる事業である。また、利用者は自転車を返却するポートを自由に選択できるため、ポートにより自転車数が偏らないように定期的に職員による自転車の再配置を行う必要があり、また自転車に内蔵する充電電池交換の手間もかかる。

岡崎市では、近年、自転車の走行データ等の分析を基に同事業の合理化に取り組み、「短期のデータ活用サイクル」の観点から、データ活用を日次・週次・月次で行うきめ細かな運営マネジメントの対象として合理化を見定めている。改革立案、供給側改善等とともに、需要側効果測定においては実際のデータから利用者のアウトカムを確認し、需要者である利用者の行動変容につなげることを目指し、「普及展開期」、「利用拡大期」、「経営効率向上期」の 3 つを設定した。これらのうち、「利用拡大期」と「経営効率向上期」を説明する。

図表 1-2-29 に示すとおり、「利用拡大期」には、通勤通学の朝晩の利用だけでなく、昼の利用を喚起して利用を拡大する方向性を打ち出し、方策として地域の有名 YouTuber との連携やプロモーション等を行った。これを受けたデータ分析により月別売上が上昇し、朝、昼、晩と 1 日 3 回の回転率を見通せるようになった。

図表 1-2-30 に示すとおり、「経営効率向上期」には、職員の労力を低減すべく、自転車の再配置と充電電池交換にかかるコスト削減を方向性として打ち出し、戦略的なポートの増設、ポート内の充電設備設置とユーザー協力構築を方策とした。

42) 岡崎市の事例については、以下を主に参照した。

鈴木 昌幸(岡崎市総合政策部デジタル推進課)『デジタル・スマートのラストピースーデータ活用で行動変容ー』, 日本PFI・PPP協会 政府DX・スマートシティ連携部会 成果報告会セミナー, 2022

43) 岡崎市は、ソフトバンクグループ株式会社「HELLO CYCLING」システムを活用して自転車シェアリングサービスを提供する。

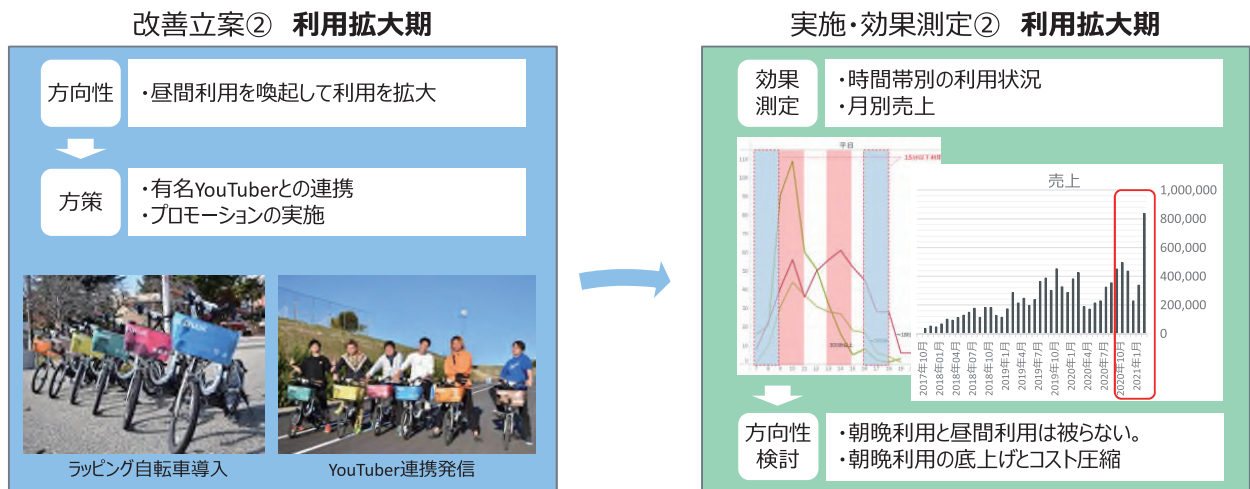
・ソフトバンク株式会社『愛知県岡崎市、ソフトバンクグループの「HELLO CYCLING」システムを活用して自転車シェアリングサービスを提供』, 2017

[https://www.softbank.jp/corp/group/sbm/news/press/2017/20171013_01/] 2022 年 7 月 14 日閲覧

44) 回転率とは、1 日あたりの自転車の利用回数を指すものをいう。1 台ごとの購入価格が高額(約 20 万円)な点、一般的に 3 ~ 5 年で内蔵充電電池の取替が必要になる点などからも、利用回転率を高める必要がある。

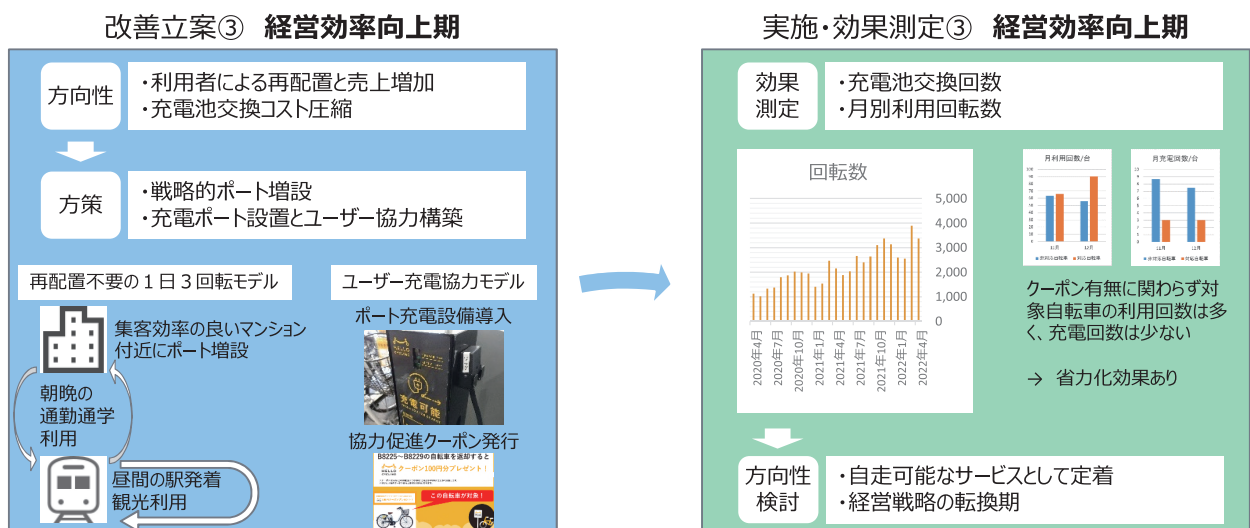
図表 1-2-29 「利用拡大期」の概要

(鈴木 正幸『デジタル・スマートのラストピース - データ活用で行動変容 -』, 日本 PFI・PPP 協会 政府 DX・スマートシティ連携部会 成果報告会セミナー, 2022, p.5 から引用)



図表 1-2-30 「経営効率向上期」の概要

(鈴木 正幸『デジタル・スマートのラストピース - データ活用で行動変容 -』, 日本 PFI・PPP 協会 政府 DX・スマートシティ連携部会 成果報告会セミナー, 2022, p.6 から引用)



この2つの方策を「アジャイル型政策立案」として注目することができる。1つ目に、ポートは、比較的に容易に移設可能なことから、試験的なポートの設置と撤去、それに伴う実績データの検証を経て、集客効率の良いマンション付近等に配置した。2つ目に、ポートに充電設備を導入し、利用後に自転車の充電器を充電設備につなぐ手間を利用者に促すため、「協力促進クーポン」を発行する仕組みも取り入れた。この2つは供給側である自治体の行動変容である。それらを受けた実績データを検証し、需要側である利用者の行動変容を確認したところ、集客効率の良いマンション付近等にポートを配置したことで自転車の再配置を行う手間が低減し、協力促進クーポンの有無に関わらず自転車の利用回数が向上していること、充電回数も少ないことが明らかとなり、岡崎市のシェアサイクル事業の効率化が達成され、自走可能なサービスとして定着してきている。

シェアサイクル事業のデータ分析を通して、昼間の利用拡大を図り、そして、ポートの再配置、協力促進クーポンというインセンティブを用いた機動的な政策介入のアウトカムをデータで検証しながら、利用者の確かな行動変容を通じて、事業の合理化と効率化を実現した点が注目される。

3. 先進事例を踏まえた総括

新宿区における EBPM の適用と実装化に向けた今後の可能性や方向性を掲示するため、「PDCA サイクル活性化型」と「EBPM 公民連携活用型」について、先進自治体の取組の 11 事例を研究し、紹介した。今回、紹介した多くの先進事例では、多種多様な行政課題とデータを分析担当者または政策担当者が自ら分析して抽出されたエビデンスを踏まえて政策形成及びロジックモデルを構築・活用し、PDCA サイクルでマネジメントを行っている。

事例研究から新宿区における EBPM の推進に向けて示唆を得られることとして、以下のことが考えられる。

【PDCA サイクル活性化型】

「PDCA サイクル活性化型」とは、EBPM を活用した検証により、行政評価の PDCA サイクルを活性化する取組であり、EBPM の活用に向けた実務的な検証を伴う取組である。EBPM の活用を通じた検証において、特定の計画事業（政策）の実施（Do）後の確認（Check）の段階において、評価と指標の改善可能性を視野に検証を行うものであり、検証を通じて、その後の次年度へ向けた改善行動（Action）、すなわち事業見直しや予算への反映、そして PDCA サイクルを実効性の高いものとするを見据えるものである。

紹介した先進事例では、より実効性の高い政策、施策や事務事業とするため、以下 4 点を重視していることが示唆された。

- (1) いかに関数モデルを用いて因果関係を明確化させていくか
- (2) PDCA サイクルをどのタイミングで回すか
- (3) 評価しやすくするためにはどのような指標を設けるのか
- (4) 市民等との協働

具体的な例として、広島県のように四半期ごとの短期間で PDCA サイクルを回すことによって、機敏に軌道修正を行うことが可能となる。また、沖縄県の定量的なデータを用いた評価指標をロジックモデルの上に設定することで、定量的な評価が可能となり、改善すべき項目が浮き彫りになってくる。

評価指標の例としては、豊岡市のように、定量的なデータのみならず、アンケートやワークショップ等からの市民からの生の声などの定性的なデータも実効性の高い政策を実行するうえでは重要である。現状では、定量的なデータをロジックモデルの上での評価指標としている自治体がほとんどである。今後、定性的なデータの評価指標としての扱い方について、議論や実務的な検証が必要となってくると考えられる。

また、豊岡市の「戦略的政策評価」では、市民との「協働型プログラム評価」を行っており、これは妥当性の高い政策を策定し、PDCA サイクルで回していく上で重要であると考えられる。海外の事例においても、自治体の総合計画への住民参加は、お互いの情報共有の点においても重要であると言われており⁴⁵⁾、豊岡市のように定期的に自治体と市民がお互いに情報交換できる機会を設けていくことが、課題の明確化や課題に対する妥当性の高い政策立案と PDCA サイクルの活性化につながるのではないかと考えられる。

また、PDCA サイクルを活性化させるためには、データに触れることを簡便にしてくれるツールも必要となってくる。迅速で簡便なデータ収集と分析、そして結果の可視化を可能にしてくれるのが、神戸市の事例で紹介した BI ツールである。神戸市では、データの集約・分析と可視化までの作業を BI ツールで行い、可視化した図表をダッシュボード上に載せて、庁内共有して活用している。

45) 小林 隆『デジタル社会の新しいカタチ～ウィズコロナ・アフターコロナの地域活動～』, 2023
 [<https://www.city.shinjuku.lg.jp/content/000362516.pdf>] 2023 年 3 月 18 日閲覧

庁内共有だけでなく、市民向けに一部のダッシュボードを公開しており、市民が市の状況を可視化した図表で簡単に把握できることで、市政への興味と参加を促進するきっかけともなる。そのため、庁内外での情報共有ツールとして、BI ツールとダッシュボードは有用である。

一方、BI ツールが多くの自治体において、未だ一般的でない状況としては、既存の表計算ソフトや無料の統計ソフトを用いた統計を行っている場合が多いと考えられる。データサイエンティスト等の専門職ではない限り、自治体職員が多種多様な行政データの収集から分析可能な状態に加工して、分析しようとするれば、膨大な時間と労力を要する。また、データ分析が EBPM に貢献できることは理解されていても、「統計処理」の障壁によって、政策議論や修正を考える上で、積極的に、気軽にデータ分析してみようとなりにくいのかもかもしれない。このような統計処理の課題を解決し、EBPM を実践・促進していく上で、BI ツールが必要であることはおそらく自治体でも理解されていると考えられる。

【EBPM 公民連携活用型】

(1) 民間事業者などとの連携による実証実験から事業化

京都市の事例は、行政課題の解決するための公民連携事業を「実証実験」として実施して、効果が確認できれば、事業化していくものであり、公民双方にとって、利点を見出せる新たな公民連携であると考えられる。自治体メリットは、民間事業者などの持つ、「ナッジ」の実践を含むノウハウや技術を活用して行政課題の解決方法を見いだせることや、実証実験に効果があればその後に事業化できることである。民間事業者などと連携するメリットは、ノウハウや技術を実証実験する場所を確保できることや、実証実験結果や効果を「エビデンス」や実績とすることが可能となり、次の公民連携等の事業参画の際に用いることができることである。特に、民間事業者などの持つデジタル技術を用いた公民連携事業や、行動経済学の「ナッジ」を用いた公民連携での実証実験、東松山市での公民に加えて大学を加えた「産学官連携」は、今後の公民連携のあり方や方法について示唆している。

また、岡崎市の取組のように、行政課題に対して公民が連携して実証実験を繰り返す「アジャイル型都市」は、課題解決されることによって、市民にとっては暮らしやすい都市へと変化していくことが可能となると考えられる⁴⁶⁾。

(2) 成果連動型民間委託 (PFS)

八王子市・府中市、枚方市、福岡市の事例は、成果連動型民間委託 (PFS) を用いた事業を紹介した。成果連動型民間委託事業は、成果に連動した報酬等の支払いであり、成果指標の設定が、公民双方にとって重要である。まず、成果指標は支払いのための指標だけではなく、市民に対しての「望ましい成果」まで導くためのロジックモデル上にある、「マイルストーン」の役割も果たすものであることを確認しておきたい。

(3) アウトカム (成果) 指標の設定

枚方市の事例は、前例の少ない趣味の機会を提供することでの外出機会を促進する介護予防事業であり、アウトカム (成果) 指標の基となる既存のデータがない状況であった。このような前後比較するための既存のデータがない事業におけるアウトカム (成果) 指標設定を行うにあたり、文献検討や専門家からの意見を参考にしていたことは、指標を考えていく上での新たな方法を示唆したものである。

また、福岡市の事例は、適正服薬の推進事業における国民健康保険の被保険者に対する事業である。事業の前提として、事前に重複服薬者数を把握できていたと考えられ、その上で、事前にモデル事業を行い、その結果を踏まえたアウトカム (成果) 指標を設定した。アウトカム (成果) 指標の設定時には、既存の行政データ

46) 西村 浩『市民が動き、行政が支えるーこれからの幸せ街づくり論ー』(国土交通省公表資料), 発行年度表記なし
[<https://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/kanminrenkei/content/001320175.pdf>] 2023年3月3日閲覧

からの課題に該当する人数の把握、そしてモデル事業を実施して、その結果や枚方市のような文献検討や専門家からの意見を踏まえて、本事業のアウトカム（成果）指標の設定を行うことが必要である。

アウトカム（成果）指標の考え方は、「PDCA サイクル活性化型」で紹介した沖縄県の事例における個別施策に対する中間アウトカム及び分野アウトカムにおける指標設定の考え方とほぼ同じである。

基本的には、アウトカム（成果）指標は事業の過程上に存在しなければならないものであり、ロジックモデルを構築・活用しながら、アウトカム（成果）指標も一緒に考え、設定していくことが重要である。

令和3年（2021）年度の研究所レポートで示したように、公民連携は、一貫したガバナンスを効かせつつ、自治体が民間と連携して公共サービスの提供を進めるものだが、確かな評価のスキームを組み込むことが可能であり、評価を通じた一定のサービス改善、PDCA サイクルの運用に取り組むものとしている。公民連携とEBPM との関係についていえば、サービス対象者である区民へのアンケート等の調査の実施、可能な場合に事業のアウトカム指標の設定、そして、事業を通じて獲得できるデータの利活用が重要である。しかし、すべての公民連携事業において、区民対象のアウトカム指標の設定、アウトカムデータの定期的な採取に向いているわけではない。そのため、公民連携で提供するサービスの構想とともに、区民対象のアウトカム指標を設計し、コンスタントにアウトカムデータを採取・分析する環境を実現できるような事業を公民で構想することが「EBPM 公民連携活用型」には求められる⁴⁷⁾。

新宿区においても令和4（2022）年度から「民間提案制度」が始まり、今後も公民連携のさらなる推進を図っていくことが期待される。推進を図る上で、事例研究により示唆されることとしては、八王子市・府中市及び福岡市のように、行政課題によっては、一つではなく、複数の民間事業者などと連携することや、東松山市のように、公民間での連携のみならず、大学・外部の研究機関と連携するといった目的に応じた多種多様な戦略方法を用いることの有用性が示唆される。

また、公民連携の中でも、成果連動型民間委託事業（PFS）において、民間事業者などから提供されるサービスの区民と行政に対する明確なアウトカムを設けることが、サービスの品質管理を保証するという意味においても重要である。

以上、先進自治体の取組を事例として、「PDCA サイクル活性化型」と「EBPM 公民連携活用型」の考察を行ってきた。

第2章では、本章での考察を基に、新宿区におけるEBPMの適用と実装化に向けた実務的な検証と分析を試みる。

47) 新宿区新宿自治創造研究所『研究所レポート2021 No.1 EBPMの研究(1)』, 2022, p.83

コラム① アジャイル型政策立案

「アジャイル型」という語が、自治体政策や EBPM に関係して用いられるようになってきた。英語の agile は「機敏な」、「敏捷な」という意味の形容詞である。

「アジャイル型」は、元はシステム開発の領域で用いられたものである。本来、一般的なシステム開発のあり方は、細かい点まで時間をかけて厳密に要件定義を行った上で上流工程を作り込み、上流から下流に向けて長時間かけて開発するものであり、そのモデルは「ウォーターフォール型」と呼ばれ、システム開発の主流の座を占めていた。ただし、いったん導入すると、システムの変更は困難であった。これに対し、今世紀に入りアジャイル型ソフトウェア開発の流れ¹⁾ が生まれた。それほど厳密に要件を定義せず、イニシャルコストを抑えながら顧客のニーズに合ったシステムの開発や導入を機動的に行い、実装とテストを繰り返し、システムを走らせながら最適化する手法が「アジャイル型」のシステム開発と呼ばれる。この手法は、ICT 技術の進展、すなわちシステムのパッケージ化の流れ、通信インフラのクラウド化の流れ、サーバーのクラウド化の流れを追い風に²⁾ 近年普及してきている。

公共部門において、「アジャイル型」が用いられるようになったのは、その後のことである。日本の国や自治体は、かつてない少子高齢化に直面し、人的・財政的リソースが限られる中、予測困難で不確実性の高い未来に向き合うことを余儀なくされている。自然災害や感染症等がその代表的なものであるが、これらの事象は、突発的、外来のものであるだけでなく影響範囲は広い。そして、地域の変化、人口動態の変化、税収の変化等を巻き込み、課題を突き付けるものである。一方、自治体に向き合う諸課題は、住民から速やかな対応を期待されるものである。

このような流れの中で、自治体には、従来の行政の政策立案の方法に加えて、より機動的に、環境の変化や住民のニーズを的確に読み取り、最適化できる政策立案のスタイルが求められているといえる。それも、行き当たりばったりではなく、政策を展開する中で確かなエビデンスに基づき、機敏に最適化可能な手法が求められているといえる。「アジャイル型」政策立案と呼ばれるのは、そのような要請に応じて登場した手法と見ることができる。

令和 4(2022)年 2 月より行政改革推進会議の中に、「アジャイル型政策形成・評価の在り方に関するワーキンググループ」が設置された。その趣旨は、アジャイル型政策立案を定義的に説明しており、「データ利活用環境を整備し、データを活用しつつ、スピーディに政策サイクルを回し、モニタリング・効果検証をしながら、柔軟に政策の見直し・改善を行っていく」、「アジャイル型政策形成・評価の在り方」とする³⁾。データ利活用を組み込みながら、政策の見直しや改善を図る機動的な政策サイクルは、EBPM 推進の動きと連動するものである。

いわゆる「行政の無謬性」や行政による計画の見直しの困難さがある中、様々なデータの利活用が可能になってきており、イニシャルコストを抑えたシステム開発が可能になってきている。データの利活用を通じて、実証実験も選択肢に入れながら、機動的な「アジャイル型政策立案」に取り組むことが、確かな政策立案プロセスにつながり、住民の多様なニーズに沿った自治体の政策実現に寄与する可能性がある。

1) 2001 年、米国の著名なソフトウェア開発者らによる「アジャイルソフトウェア開発宣言」がある。この宣言では「プロセスやツールよりも個人と対話」を、「包括的なドキュメントよりも動くソフトウェア」を、「契約交渉よりも顧客との協調」を、「計画に従うことよりも変化への対応」をうたっている。

[<https://agilemanifesto.org>] 2022 年 7 月 18 日閲覧

2) 1990 年代後半から様々な情報システムにおいてパッケージシステムが徐々に主力となり、システム開発はゼロから作り込む作業ではなく、パッケージシステムをカスタマイズする作業へと変化してきた。その後間もなく、通信インフラはクラウド化してきた。IP-VPM や広域イーサネットなどがその代表格であり 2000 年代半ばのことである。これに対して、サーバーを含むシステムの基幹部分のクラウド化は、もう少し遅く 2010 年前後以降、急速に進むことになる。自社内もしくはデータセンターにサーバーを置くオンプレミスの「クライアントサーバー型」だけでなく、サーバーをクラウド上に置く「クラウド型」の選択が可能になった。システムのパッケージ化、インフラとサーバーのクラウド化に伴う情報システムの環境の進化が、アジャイル型システム開発の発展を後押ししたと理解することができる。

3) 行政改革推進会議「アジャイル型政策形成・評価の在り方に関するワーキンググループについて(案)」, 2022

[<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/gsaigi/dai47/siryou4.pdf>] 2022 年 7 月 18 日閲覧

コラム② EBPM視点からみるデジタル田園都市構想とWell-being(ウェルビーイング)指標

概要

令和3(2021)年に政府により着手された「デジタル田園都市構想」は、「地方からデジタルの実装を進め、新たな変革の波を起こし、地方と都市の差を縮めていくことで、世界とつながる『デジタル田園都市国家構想』の実現に向け、構想の具体化を図るとともに、デジタル実装を通じた地方活性化を推進するため、デジタル田園都市国家構想実現会議を開催する」と趣旨が説明されるように、デジタルの実装とともに、地方発、格差是正、地方活性化の思想が組み込まれている。同構想は、令和3(2021)年11月11日に初回の会議が開かれた後、短期間の内に8回の会合が開催され、活発な議論を基に、令和4(2022)年6月7日に基本方針が出された。

同方針による全体像は、「全国どこでも誰もが便利で快適に暮らせる社会」を目指し、「デジタルは地方の社会課題を解決するための鍵」であり、「デジタルインフラを急速に整備し」、「官民双方で地方におけるデジタルトランスフォーメーション(DX)を積極的に推進」¹⁾ するとしている。基本方針は、以下の4つの内容で構成されている。

- (1) デジタルの力を活用した地方の社会課題解決
- (2) デジタル田園都市国家構想を支えるハード・ソフトのデジタル基盤整備
- (3) デジタル人材の育成・確保
- (4) 誰一人取り残されないための取組

このうち、(1) デジタル化の力を活用した地方の社会課題解決では、地域活性化を図るため、地方の経済・社会に密接に関係する様々な政策分野においてデジタルの力を活用した社会課題解決や魅力向上を図ることが必要であり、重要な要素として、1) 地方に仕事をつくる、2) 人の流れをつくる、3) 結婚・出産・子育ての希望をかなえる、4) 魅力的な地域をつくる、に分類し、それぞれの取組を推進する。これらを通じ、令和6(2024)年度末までにデジタル実装に取り組む地方公共団体1,000団体の達成を目標に掲げている²⁾。

また、上記の取組に加えて、「地域の特色を活かした分野横断的な支援」として、「デジタル田園都市国家構想交付金等³⁾」及び地方財政措置の着実な実施や「スマートシティ関連施策の推進」などの分野横断的な取組も進めるとしている。

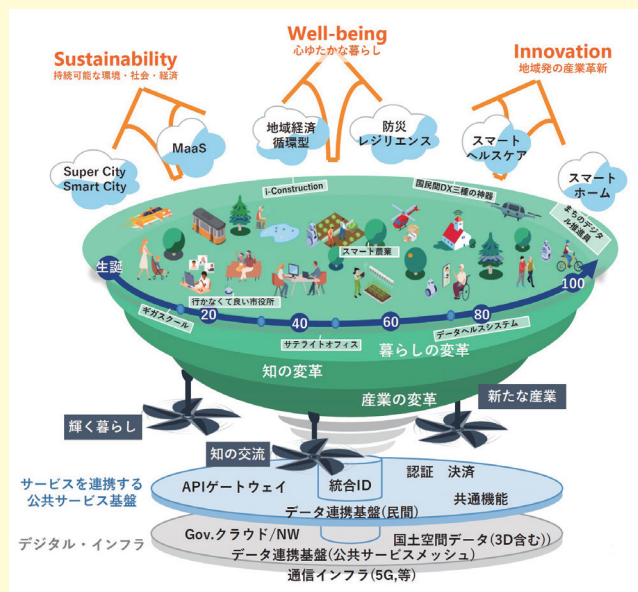
EBPM との関係

デジタル田園都市構想は、地方創生の流れをくみ、東京圏への一極集中の是正を図ろうとするものであることから、新宿区を含む特別区23区にはそれほど関係がないように見えるが、必ずしもそうではない。以下に示すように、EBPMと関係する視点を組み込んでいるだけでなく、「Well-being(ウェルビーイング)：身体的、精神的、社会的に満足な生活を送れている状態を指す語」について組み込んでいる点が注目される。

まず、デジタル田園都市国家構想の基本方針には、自治体のEBPMに関係する視点が3つ盛り込まれている。

図表1 デジタル田園都市国家構想のイメージ

(牧島 かれん(デジタル庁 デジタル大臣)『デジタル田園都市国家が目指す未来像について』, 2021, p.2 から引用)



1つ目は、地域経済とEBPMを結び付ける視点である。同構想は、「デジタル化の進展はスピードが速く、日々状況が変化していく」と指摘するとともに、「こうした状況に対して地方公共団体や民間企業のチャレンジを広く認め、試行錯誤を許容しつつアジャイルに取組を進めることが重要」とし、構想の実現に向けては「費用対効果を意識」しつつ効率的に進めるため、「中長期的な視座に立って、取組のPDCAサイクルをしっかりと回す」こととともに、「地域経済に関するデータの活用等、エビデンスに基づいた政策の企画立案（EBPM）を推進していくことが重要」としている⁴⁾。

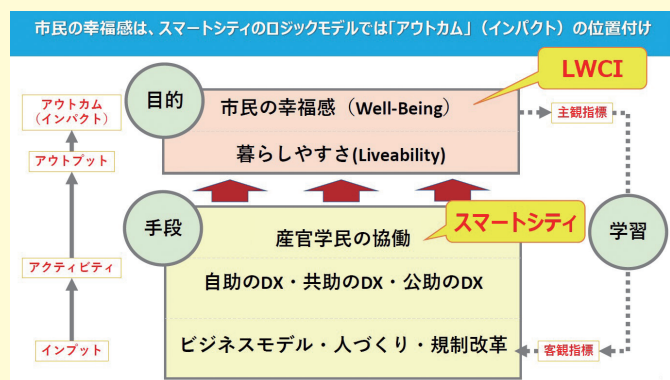
2つ目は、まちづくりとEBPMを結び付ける視点である。同構想は、人流データの流通環境整備・利活用拡大支援を説く部分において、土地・不動産活用やまちづくり、観光、交通、防災等の多様な分野において、「人流データを活用したEBPMに基づく効果的・効率的な地域課題の解決」や「新しい生活様式を支える新たなサービス等の創出を図るため、人流データを活用した先進的なモデル事業等を実施する」としている⁵⁾。

3つ目は、Well-being指標とEBPMを結び付ける視点である。同構想は、「地域ごとの特徴把握や目指すべき地域の在り方を検討するために利用できる、Well-being指標を公開するとともに、「地域全体で目指したい姿の検討仮説立案、証拠に基づく政策立案や評価（EBPM）の推進に活用する」としている⁶⁾。

これらの中で、3つ目のEBPMに関係する視点は、地域の特徴を把握するだけでなく、地域が目指そうとする姿をWell-being指標を活用しながら行えるようにしようとするものである。スマートシティ関連の一般社団法人スマートシティ・インスティテュートは、EBPMと同様の手法で、市民の幸福感（Well-being）をアウトカムとするロジックモデルを示し、指標の作成を推進している⁷⁾。デジタル庁では、自治体職員向けに、Well-being指標の活用に関する情報を提供しており⁸⁾、またWell-being指標活用のためのβ版サイトが公開された⁹⁾。この指標の整備と活用の可能性が期待される。

図表2 Well-being指標のロジックモデルのイメージ

（南雲 岳彦『Well-Beingの視点から考えるモビリティ Liveable Well-Being City Indicator』, 2022, p.9 から引用）



1) 内閣官房デジタル田園都市国家構想実現会議事務局『デジタル田園都市国家構想基本方針』, 2022, p.1. [https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/digital_denen/pdf/20220607_honbun.pdf] 2022年7月25日閲覧

2) 同上, p.7-15

3) 牧島 かれん(デジタル庁 デジタル大臣)『デジタル田園都市国家が目指す将来像について』, 2021, p.14 [https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/digital_denen/dai2/siryou2-1.pdf] 2022年7月25日閲覧
 なお、デジタル田園都市構想の交付金対象事業や事例集は、地方創生のホームページで公開されている。
 地方創生ホームページ『デジタル田園都市国家構想推進交付金』 [<https://www.chisou.go.jp/sousei/about/mirai/policy/policy1.html>] 2022年7月25日閲覧

4) 同上, p.4

5) 同上, p.88-89

6) 同上, p.89

7) 南雲 岳彦(一般社団法人スマートシティ・インスティテュート 専務理事)『Well-Beingの視点から考えるモビリティLiveable Well-Being City Indicatorの活用』, 2022 [https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/e617a8c6-f884-4fad-b27f-cc1cbba04982/cbd2794a/20220517_meeting_mobility_outline_05.pdf] 2022年7月25日閲覧

8) デジタル庁『自治体職員向け説明動画「デジタル田園都市におけるWell-Being指標の活用について」を掲載しました』, 公開日:2022年5月13日 [<https://www.digital.go.jp/news/9ed33277-5315-4dcf-9551-d49d1acaaae1/>] 2022年7月25日閲覧

9) デジタル庁『デジタル田園都市におけるWell-Being指標活用のためのβ版サイトが公開されました』, 公開日:2022年7月1日 [<https://www.digital.go.jp/news/26c0d00b-6625-4e77-8b53-cebcba76a268/>] 2022年7月25日閲覧
 β版は、一般社団法人スマートシティ・インスティテュートが提供するものである。

本章では、新宿区における EBPM の適用と実装化に向けた実務的な検証として、新宿区立中央図書館内に設置されたプロジェクトチーム「PT」（以下、「中央図書館 PT」という。）と協力・連携し、図書館業務における EBPM の視点を組み込んだ評価指標の検証や評価に基づく事業の見直しによる PDCA サイクル活性化に向けた検証と分析を試みる。

第 1 章「事例研究」の前文で示したとおり、新宿自治創造研究所では、令和 3（2021）年度の調査・研究により、新宿区において推進が期待される EBPM について、「PDCA サイクル活性化型」、「EBPM 公民連携活用型」と、これらを支える「EBPM 推進へ向けた庁内研修体制の確立」、「EBPM のためのデータリソースの共有」を提示した。新宿区では、行政評価においてアウトカム（成果）指標（型）の数値目標として KPI（重要業績評価指標）が設定され、政策の評価、また 2 年度に渡る評価¹⁾の中で、PDCA サイクルを通じた改善活動が行われている。そのため、すでに実績のある行政評価に EBPM の視点・志向を組み込み、より実効性の高いものにするため、本章では「PDCA サイクル活性化型」を中心に研究を進める。

このため、「新宿区第二次実行計画（令和 3(2021)年度～令和 5(2023)年度）」における教育委員会事務局の経常事業「図書館サービスの充実（区民にやさしい知の拠点）」について、個別事業を取り上げて検証と分析を行う。まず、図書館の事業概要を整理するとともに、新宿区立図書館の中期計画の立案に向けた現状分析（外部環境）として、公立図書館における事業動向の文献調査や、図書館統計に基づく分析を行い、整理する。次に、図書館事業の評価手法について文献調査を行った上で、参考となる知見などを整理する。そして、公立図書館の統計数値データを活用し、新宿区における図書館のパフォーマンス評価（ベンチマーク分析）を実施する。

1. 図書館の事業概要

本節では、新宿区立図書館の事業概要や、公立図書館における事業の動向を確認するとともに、図書館統計に基づく分析を行い、公立図書館の事業環境を整理する。

(1) 新宿区立図書館の事業概要

本項では、教育委員会事務局の経常事業「図書館サービスの充実（区民にやさしい知の拠点）」の事業概要を確認するとともに、中央図書館 PT による次期「新宿区立図書館サービス計画」の策定に向けた立案プロセスに沿って、必要なプロセスや作業（タスク）を確認する。

なお、今回、実務的なエビデンスと科学的エビデンスの両方を意識しながら、調査や分析、検討していくことも試みる。

1) 行政評価の実施にあたり、当該年度の進捗確認も踏まえて評価を行い、次年度予算や計画の見直しに反映すること。例えば、令和 3 年度に実施した事業は、令和 4 年度に当該年度の進捗状況を踏まえて行政評価を行い、評価結果を令和 5 年度予算や計画の見直しに反映している。

①新宿区立図書館サービス計画と評価事業の背景

図書館サービス事業は、1)「新宿区立図書館基本方針」(以下、「基本方針」という。)、2)「新宿区立図書館サービス計画」(以下、「図書館サービス計画」という。)、3)新宿区の行政計画(実行計画)、に基づいて実施され、本館の中央図書館・こども図書館を除く地域館9館は、指定管理者により運用されている。

基本方針と図書館サービス計画

新宿区立図書館の基本方針は、図書館法などに基づき、平成20(2008)年に初めて策定され、平成28(2016)年3月版が最新であり、図表2-1-1に示すとおり、現基本方針には6つの方針と、30の取組が設定されている²⁾。並行して基本方針の実現を促進するために図書館サービス計画の作成と評価が行われ、原則的に3か年(中期)計画及び年度計画として館別の6つの方針と30の取組等を定め、実績評価を行い、公表する。

図表2-1-2に示すとおり、現行の図書館サービス計画(令和3~5年度)では、5種類の全館共通の取組として、1)夏目漱石関連事業、2)東京2020オリンピック・パラリンピック関連事業、3)区の各部署との連携事業、4)図書館を応援する地域団体等との協働事業、5)調べ学習への支援、を館別に具体化するとともに、各館が重点事業として取り組む事業を3つずつ策定している³⁾。

図表 2-1-1 新宿区立図書館基本方針と取組項目

(新宿区教育委員会『新宿区立図書館基本方針』, 2016, p.17-18 を基に作成)
[<https://www.library.shinjuku.tokyo.jp/lib/files/000195106.pdf>]

I. 区民に伝える図書館		IV. 子どもの成長を応援する図書館	
1 資料の充実		16 新宿区子ども読書活動推進計画	
2 地域資料の充実		17 読書環境の充実	
3 電子資料等の活用		18 読書活動への支援	
4 行政資料の充実		19 区立図書館の利用促進	
5 他自治体等との連携		20 学校等との連携	
II. 区民を支える図書館		21 絵本でふれあう子育て支援	
6 区民の課題解決支援		V. ICTの利活用の推進	
7 利用者にわかりやすく役立つサービスの提供		22 図書館情報システムの充実	
8 外国人・障害者・高齢者に対する支援		23 ホームページの充実	
9 区内で活動する様々な人々、団体、企業等の活動支援		24 ICTのさらなる活用	
10 博物館・大学等との連携		VI. 図書館環境の整備	
11 行政支援		25 新中央図書館建設と地域図書館の配置	
III. 区民が集う図書館		26 身近な場所の読書環境の整備	
12 魅力あるイベントの実施		27 運営体制の充実	
13 多様な学習機会の提供		28 利用満足度の高い図書館運営	
14 情報の生産・発信・交流の支援		29 人材の育成・活用	
15 区民との協働		30 利用者の快適な環境づくり	

図表 2-1-2 図書館サービス計画と取組項目

(新宿区立図書館『新宿区立図書館サービス計画(令和3~5年度)』, 2021, p.5-32 を基に作成)
[<https://www.library.shinjuku.tokyo.jp/lib/files/libimg1631227886.pdf>]

全館共通の取組項目(事業)	内容
1 夏目漱石関連事業	図書資料の展示、朗読会の実施 など
2 東京2020オリンピック・パラリンピック関連事業	異文化体験、多言語おはなし会、オリパラ関連の読み聞かせ など
3 区の各部署との連携事業	絵本でふれあう子育て支援事業、平和事業 など
4 図書館を応援する地域団体等との協働事業	大学生等とのコラボ展示、地域交流、出張おはなし会 など
5 調べ学習への支援	調べる学習コンクール、子ども読書リーダー講座 など

2) 新宿区教育委員会『新宿区立図書館基本方針』, 2016
[<https://www.library.shinjuku.tokyo.jp/lib/files/000195106.pdf>] 2022年6月12日閲覧
3) 新宿区立図書館『新宿区立図書館サービス計画(令和3~5年度)』, 2021
[<https://www.library.shinjuku.tokyo.jp/lib/files/libimg1631227886.pdf>] 2022年6月12日閲覧

新宿区の行政計画（実行計画）

新宿区の行政計画の枠組みとしては、「基本構想」、「総合計画」、「実行計画」がある。「基本構想」では新しい時代の新宿区のまちづくりを進めるにあたり、基本理念、新宿区がめざすまちの姿、まちづくりの基本目標及び区政運営の基本方針を定め、「総合計画」では「基本構想」で示される「めざすまちの姿」を実現するためのまちづくりの方向性と、まちづくりを推進し、下支えする区政運営の方向性を示している⁴⁾。そして、「実行計画」は、「総合計画」に示した施策を具体の事業として計画的に実施していくために策定する行財政計画であり、区政運営の具体的指針となるものである⁵⁾。

新宿区の行政計画である「新宿区第二次実行計画（令和3(2021)年度～令和5(2023)年度）」（令和3(2021)年2月発行）において、図書館事業は1つの計画事業と2つの経常事業に分かれ位置付けされている⁶⁾。計画事業では新中央図書館等の建設が掲げられており、経常事業では「図書館サービスの充実（区民にやさしい知の拠点）」と「子ども読書活動推進」⁷⁾が掲げられている。

「図書館サービスの充実（区民にやさしい知の拠点）」事業については、「図書館利用者に幅広い知識や情報を提供するため、多様な図書館資料の収集・所蔵・提供を図っていきます。あわせて、電子書籍等を含む情報資源の活用に向けた検討を行うとともに図書館独自で作成できるデジタル情報を充実させ、より魅力ある図書館の実現を目指します。」としている。

指定管理者制度による運営

新宿区では、区立図書館として、本館である中央図書館・こども図書館（2館）と地域館（9館）⁸⁾があり、平成21（2009）年度から指定管理者制度が導入され、現在は第3期5か年（令和元年度から令和5年度）で11館中、中央・こども図書館以外の地域館9館がすべて対象である。なお、指定管理者による報告義務として、1)事業計画書、2)サービス計画、3)月例報告書、4)利用者アンケート調査、5)事業報告書が規定されている。また、指定管理者選定時における5か年の事業計画には、広くサービス向上や経費節減のための提案も含まれる⁹⁾。

計画行政の視点では、主として定性的な方針と実績報告が中心であり、多数の図書館統計や調査データを有効に活用した定量的な計画目標（指標）の設定とその評価はこれからである。そのため、令和6年度から開始する次期「図書館サービス計画」は、新宿区の行政計画（実行計画）、指定管理者との協定の更新等と同じ年度にスタートするため、有機的に連携した計画立案の好機であると考えられる。

②次期「図書館サービス計画」の策定に向けた立案プロセス

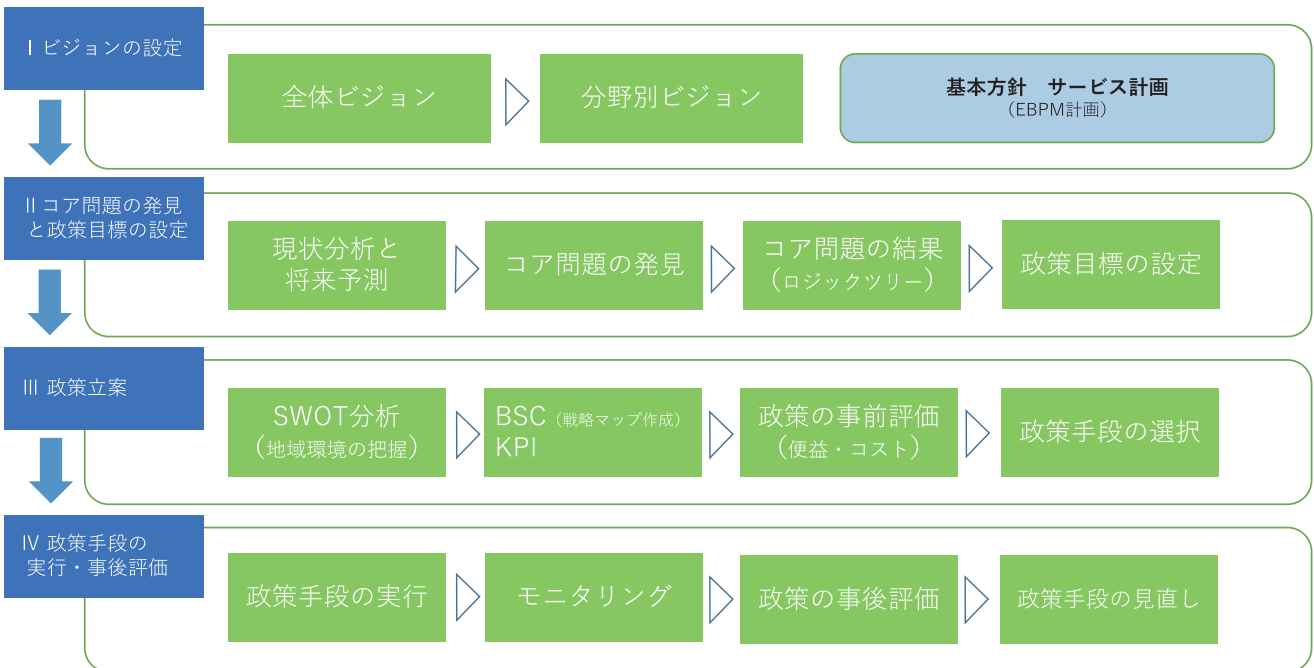
図表2-1-3は、中央図書館PTによる次期「図書館サービス計画」の策定に向けた立案プロセスを示している。今回の実務的な検証と分析としては、「IIコア問題の発見と政策目標の設定」のうち、「現状分析と将来予測」のプロセスを中央図書館PTとともに試みている。

4) 新宿区『新宿区基本構想 新宿区総合計画』、2008
 [https://www.city.shinjuku.lg.jp/kusei/file07_01_00015.html] 2022年6月13日閲覧
 5) 新宿区『新宿区第二次実行計画』、2021、p.74
 [<https://www.city.shinjuku.lg.jp/content/000305550.pdf>] 2022年6月13日閲覧

6) 同上、p.74
 7) 事業概要は、『「第五次新宿区子ども読書活動推進計画(令和2年度～令和5年度)」に基づき、計画に掲げる基本目標「自ら読書を楽しみ、学び、成長する新宿の子どもたち」の実現を目指して子ども読書活動を推進します。』である。
 8) 地域の図書館として、1)四谷、2)鶴巻、3)西落合、4)戸山、5)北新宿、6)中町、7)角筈、8)大久保、9)下落合図書館がある。
 9) 直近の募集要項及び業務要求水準書におけるサービス向上提案項目は、1)図書館サービス提供に対する理念及び実施体制、2)利用者ニーズの把握、3)「地域に密着した図書館サービス」に係る提案、4)「新たな利用者の拡大による満足度の向上」に係る提案、5)「レファレンスサービス」に係る提案、である。

図表 2-1-3 次期「図書館サービス計画」の策定に向けた立案プロセス（案）

（林 宜嗣・林 亮輔編著『地域データ分析入門 すぐに役立つ EBPM 実践ガイドブック』，日本評論社，2021，p.8，図表 1-4 を基に中央図書館 PT が作成）



(2) 公立図書館の事業環境分析

本項では、中央図書館PTで作業を進めている次期「図書館サービス計画」の策定に向けた立案プロセスに沿って、政策目標の設定に先立ち、前項で示した「II コア問題の発見と政策目標の設定」における「現状分析と将来予測」の段階の作業として、公立図書館の事業環境上の課題整理を目的に、事業動向の文献調査や図書館統計に基づく分析を行い、公立図書館の事業環境を整理する。

① 公立図書館の事業動向¹⁰⁾

我が国の公立図書館統計である公益社団法人日本図書館協会が発行する「日本の図書館 統計と名簿」によると、図表 2-1-4-1～2 に示すとおり、図書館の施設数や利用サービスの量は 1970 年代以降に急速な拡大を継続し、図書館の施設数は微増傾向で減少までには至っていない。自治体における図書館の設置率は人口ベースで 97.7% に達している¹¹⁾。図書館事業の職員数（専任）¹²⁾、総資料費、受入図書冊数は 2000 年度前後を、職員数（兼任）は 2000 年度半ばをピークに減少傾向に転じている。また、蔵書総数は増加基調を継続しており、個人貸出登録者数（以下、「登録者数」という。）も新型コロナウイルス感染症の影響前の 2020 年度までは増加基調を維持してきた（2021 年度に初めて減少した）。一方、個人貸出点数（以下、「貸出点数」という。）は、2012 年度前後に減少傾向に転じ、団体貸出点数も 2019 年度をピークに減少に転じている。

10) 公立図書館の事業動向については、以下の3点を主に参照した。

・公益社団法人 日本図書館協会『日本の図書館 統計と名簿 1971～2021』，1972～2022

・新出『公共図書館の動向—図書館経営論を中心に』，図書館界 Vol.70 No.1, 2018

[https://www.jstage.jst.go.jp/article/toshokankai/70/1/70_54/_pdf/-char/ja] 2022年9月19日閲覧

・永田 治樹『公共図書館を育てる』，青弓社，2021

11) 図書館の自治体設置率は人口ベースで市区立99.8%、町村立75.7%、平成の市町村合併で数値上、大幅に改善している。

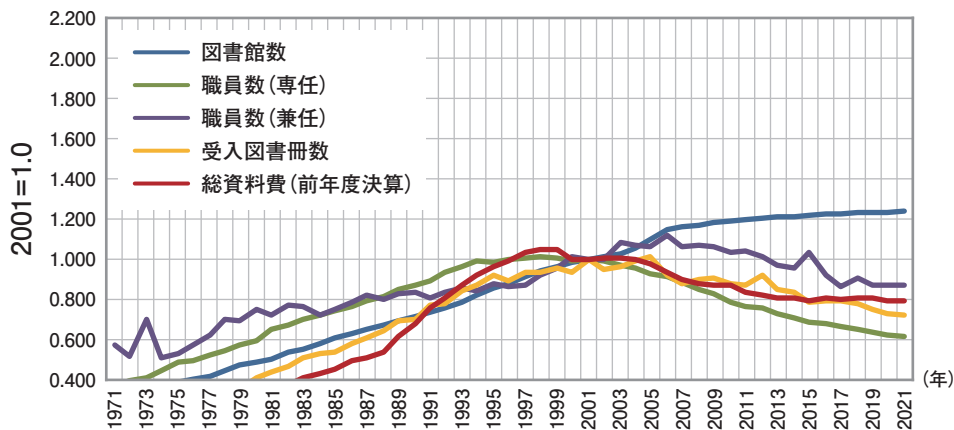
12) 地方公務員法第17条の一般職(常勤職員)のことをいう。

貸出点数の減少は人口動態に起因するとも考えられるが¹³⁾、先進国でも同様の傾向が見られる¹⁴⁾。図書館予算の削減という財政制約に基づく投資不足が図書館施設の減少や貸出点数などの図書館サービス利用量の減少を招いているという見解も目立つが、その因果関係は十分に実証されていない¹⁵⁾。

図表 2-1-5 は、「貸出点数÷図書館費」を図書館事業「全体」の費用対効果とみなし、その推移(平成 13(2001)年を 1 とする指数)を示している。同指標(「貸出点数÷図書館費」)は平成 22(2010)年の 1.21 をピークに、令和 2(2020)年には 0.92 にまで低下している。これは継続的な図書館費の増加傾向と、貸出点数の微減傾向の結果である。一方、総資料費は減少傾向を続け、令和 2(2020)年には 0.80 まで低下している。図書館費の増加の理由としては、図書や資料などの購入費以外の用途¹⁶⁾に使われてきており、新宿自治創造研究所では、今後、費用分析も重要な課題であると捉えている。

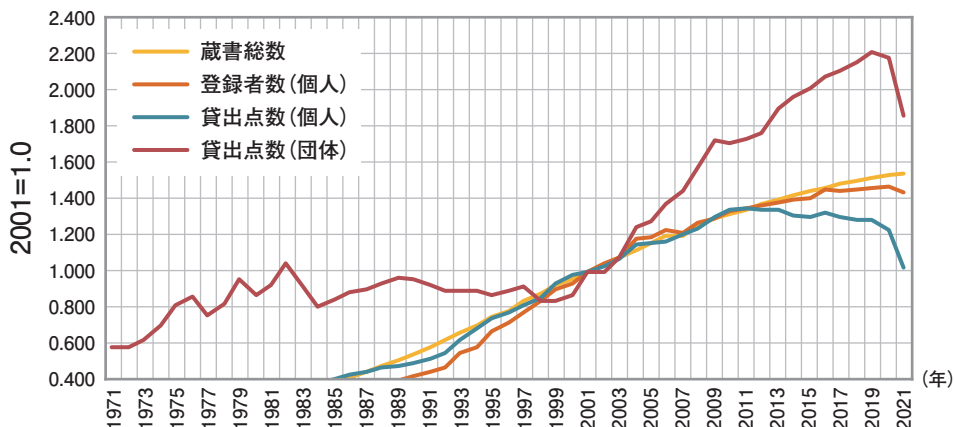
図表 2-1-4-1 公立図書館の事業動向 [全国：図書館数、職員数、受入図書冊数、総資料費]

(公益社団法人 日本図書館協会『日本の図書館 統計と名簿 1971～2021』, 1972～2022 を基に作成)



図表 2-1-4-2 公立図書館の事業動向 [全国：蔵書総数、登録者数、貸出点数]

(公益社団法人 日本図書館協会『日本の図書館 統計と名簿 1971～2021』, 1972～2022 を基に作成)



13) 日本の総人口は平成16(2004)年及び平成20(2008)年から反転減少となっており、3区分人口では、若年人口(15歳未満)は戦後一貫して減少、逆に高齢人口(65歳以上)は一貫して増加、生産年齢人口(15歳～64歳)は平成7(1995)年をピークに反転減少している。

14) 英国のデジタル・文化・メディア・スポーツ省の調査では、公共図書館の来館者は平成17(2005)年度の人口の48.2%から平成27(2015)年度には人口の33.4%まで減少したと公表している。

[<https://current.ndl.go.jp/car/32344>] 2022年9月27日閲覧

なお、英国勅許公共財務会計協会(CIPFA: Chartered Institute of Public Finance and Accountancy)も同様の統計(Public Library Users Survey)を提示している。

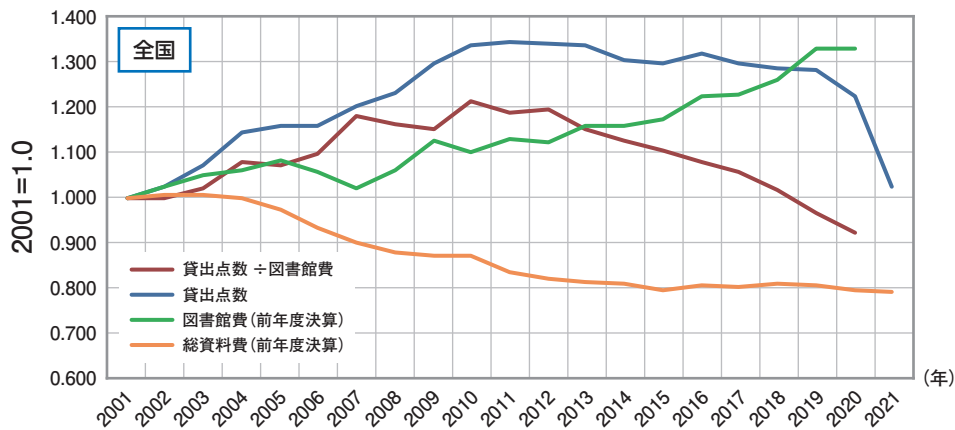
[<https://www.cipfa.org>] 2022年9月27日閲覧

15) 東京都区部の人口動態は2019年度まで増加、コロナ禍で2020年度(2021年3月)に減少した。特別区部の公立図書館の施設数を見ても、減少にまでは至っていない。

16) 図書や資料などの購入費以外の用途として、例えば、施設の修繕工事などが挙げられる。

図表 2-1-5 図書館事業の費用対効果「貸出点数÷図書館費」の推移（全国）

（公益社団法人 日本図書館協会『日本の図書館 統計と名簿 2001～2021』，2002～2022を基に作成）



②公立図書館の事業上の課題

公立図書館の課題である事業環境上の課題と事業構造上の課題、サービスマネジメントについて整理する。

A 事業環境上の課題

英国では、公立図書館の事業環境上の課題として、図書館サービスの利用量の減少の事由、衰退する公立図書館の根底にある要因として7つの論点が指摘されている¹⁷⁾。具体的には、1) 予算削減、2) 近代化の失敗、3) 人々の時間がない状況、4) デジタルシフトの進展、5) 利用形態の変化、6) マーケティングの失敗、7) 分権化による運営、である。コロナ禍を受けて、図書館という物理的施設の役割として、1) 人々に情報や読書機会を提供する役割、2) コミュニティの拠点として人々をつなぐ役割、という2つの役割が再認識され始めている。

これらの課題に対して、解決に向けた決定的な方向性はまだ見えていない状況であるが、コミュニティの拠点として人々をつなぐ役割では、図書や資料の閲覧、貸出だけのために来館するのではなく、今後、図書館が物理的な施設として、時間と空間を自発的に消費する（楽しむ）魅力的な場所になっていくことが展望されている。

B 事業構造上の課題

筑波大学の名誉教授である永田治樹氏は、これからの公立図書館を展望する上で有用な海外の図書館事業の手法として「セルフサービス（無人）図書館」、「法人（財団）立図書館」、「課金（会費）制図書館」の海外事例を紹介している¹⁸⁾。新宿自治創造研究所では、現行の制度下での枠組みでは採用できない、または困難な事業手法であるが、将来の事業構造上の可能性（方向性）として捉えることができるのではないかと考える。以下のとおり、「セルフサービス（無人）図書館」、「法人（財団）立図書館」、「課金（会費）制図書館」について、簡単に紹介する。

セルフサービス（無人）図書館（デンマーク：オーフス公共図書館）

デンマークでは、平成19（2007）年の自治体の合併及び地方行政改革を契機に、公立図書館においても改革が検討され、図書館サービスの充実と図書館費用の節減の両立という課題について大幅な無人化によって新たな図書館像を創出した。この公立図書館コンセプトは「セルフサービス（無人）図書館」と呼ばれ、フィンランドやノルウェー、スウェーデンや英国などに瞬く間に普及している。

17) 永田 秀樹, 前掲書, p.11-13
英国勅許公共財務会計協会(CIPFA)(2006年)による分析では、英国でも同時期に図書館利用が減少基調になっている。
[<https://www.cipfa.org>] 2022年9月27日閲覧

18) 永田 秀樹, 前掲書, p.36-54

法人（財団）立図書館（米国ニューヨーク市）

米国ニューヨーク市では、ニューヨーク、ブルックリン、クィーンズバラの3つの非営利法人（財団）の公共図書館組織のみ設置、運営されている。特別区23区と比べてみると、人口、面積、図書館数が同等水準（米国ニューヨーク市は223館、特別区23区は227館）である。一方、特別区23区は文字通り、設置・運営主体が23団体（区）であるのに対し、米国ニューヨーク市は3つの公共図書館であり、設置・運営主体の規模が一桁異なる。また、3つの非営利法人（財団）は主として州と市の財源を基に運営しているが、日本の図書館法上の分類では「私立公共図書館」に該当し、同法上、原則公費財源の投入はできないとされている。

課金（会費）制図書館¹⁹⁾（オランダ）

オランダでは、伝統的に会費制で地域の教会や学校、病院、クラブなどを設置、運営している。図書館においても年間数10ユーロの会費で運営される財団立図書館が普及し、公共的性格から公的資金が投入され、「公共図書館」として定着してきた。日本の図書館法では無料が原則であるが、「自助」で困難なサービスを「共助」で調達・確保する原始的な地方公共サービスの供給形態であり、合理的な取り組みといえる。

米国ニューヨーク市とオランダの事例は、ともに民営組織による公共図書館サービスの供給体制である。米国ニューヨーク市はさらに大規模運営によるスケールメリットの追求、オランダは基本サービスの課金（会費）の意義を含んでいる。一方、国内の公立図書館に目を向けると、図書館の管理運営形態として指定管理者制度の導入に関するトピックが多い²⁰⁾。図書館事業に必要な資金を安定的に調達する仕組みとともに²¹⁾、図書館経営の広域化や民営化、民間事業者への委託（指定管理者制度等）化、エージェンシー（外郭団体）化といった選択肢の再考も必要な時期となってきている。

C サービスマネジメント

自治体の図書館事業は、サービスの水準、住民負担の水準、受益と負担の公平性等に関する説明責任を果たすことが求められている。限られた財源の中で蔵書や利用者サービスを充実し、利用者のニーズにきめ細かく対応するサービスマネジメントは図書館の管理運営上の核心部分でもあり、公立図書館のマネジメント上の課題でもある²²⁾。

まず、**図表 2-1-6** に示すとおり、公費負担の視点から全国の公立図書館における経常図書館費²³⁾ の状況を概観すると、県立116.4億円、市区立1,256.5億円、町村立118.4億円が計上されている。また、人口1人あたりでは各々91.5円、1,082.5円、1,450.3円である。経常図書館費の内数として資料費は、経常図書館費の17.8%～24.1%（**図表 2-1-6** の「b/a」欄）を占めている²⁴⁾。

なお、特別区23区と新宿区の人口1人あたり経常図書館費は、各々2,343.4円と3,011.3円であり、市区立（1,082.5円）の各々2倍と3倍に相当する。また、経常図書館費に占める資料費の割合も各々13.5%と13.7%であり、市区立や町村立の資料費割合と比べて低い。経常図書館費に占める資料費の割合が高い都道府県、市区立や町村立の図書館に比べて、特別区23区と新宿区における図書館財政は比較的健全であることを示している可能性が高いと考えられる。

19) 2000年代以降はサービス利用が減少し、再編成の最中である。

20) 話題となった主な指定管理者制度による図書館の事例には、TSUTAYA 図書館(CCC :カルチャア コンビニエンス クラブ)、武雄市立図書館、千代田区立図書館などが挙げられる。なお、特別区23区の公立図書館の半数以上がすでに指定管理者制度により運営している。また、桑名市立図書館を皮切りとしたPFI(Private Finance Initiative)による図書館単独、複合施設の整備、運営も指定管理者制度採用図書館の категорияに含まれる(実績は10数件)。

21) 畠山 輝雄『図書館と命名権(ネーミングライツ)』、公益社団法人 日本図書館協会、図書館雑誌、2022.3、p.122
この雑誌において、国内でも自主財源対策として公立図書館におけるNR(ネーミングライツ)の導入事例が増加しており、令和3(2021)年12月時点で計10自治体、14契約、21施設が報告されている。

22) サービスマネジメント能力の重要性は、事業主体や管理運営形態の如何を問わない。地方公共サービスとしての図書館サービスは経済学的には純粋な公共財ではないため、特に「混雑」の問題が重要である。サービスの負担と受益に著しい不均衡が生じるとサービスモデルへの信頼性が揺らぎ、公的財源の使用への合意を得られにくくなる。例えば、電子書籍サービスはその供給契約上、回数制限などを伴うことが多く、利用者資格を通常のサービスよりも厳格化する傾向があることが挙げられる。

23) 経常図書館費は人件費や臨時的経費を含まない経常的経費(非常勤、臨時職員の報酬、賃金、委託費などは含む)である。また、資料費は、図書、雑誌・新聞、視聴覚資料、その他図書館資料の購入に要した経費の合計である。

24) 既存の図書館統計における図書館費データは、公立図書館の事業構造を分析する上では不十分な部分がある。例えば、施設や情報システムなどへの資本的な経費の扱い、各種の採用区分による職員数や人件費の不完全な計上方法などが挙げられる。

図表 2-1-6 全国の公立図書館における経常図書館費

(公益社団法人 日本図書館協会『日本の図書館 統計と名簿 2021』, 2022 を基に作成)

前前年度決算額 (億円)	(億円)						(円/人) (人口1人あたり)				
	都道府県	市区町村			参考		都道府県	市区町村		参考	
	県立	市区立	町村立	計	特別区 23区	新宿区	県立	市区立	町村立	特別区 23区	新宿区
a 経常図書館費	116.4	1,256.5	118.4	1,375.0	224.3	10.5	91.5	1,082.5	1,450.3	2,343.4	3,011.3
b 資料費	26.6	223.8	28.6	252.4	30.2	1.4	20.9	192.8	349.9	316.6	412.7
b/a	22.9%	17.8%	24.1%	18.4%	13.5%	13.7%	-	-	-	-	-

次に、図表 2-1-7 に示すとおり、全国の公立図書館における利用登録者は延べ 52,091 千人となっており、うち当該自治体内の登録者（以下、「実登録者」という。）は 11,013 千人であり、全国の実登録者数は、全国の総人口（1 億 2,714 万人）の 8.7% である。実登録者あたりで利用状況を見ると、延べ登録者数 4.7 人（図表 2-1-7 の「a / b」欄）、個人貸出総数 48.2 点（同図表「c / b」欄）、来館者数 19.2 人（同図表「d / b」欄）、予約件数 9.4 件（同図表「f / b」欄）となっている。公立図書館の個人利用者の平均的な姿は、居住している自治体以外を含めて約 5 館の公立図書館に利用登録を行い、来館は月平均 1.6 回（19.2 ÷ 12 か月）であり、そして月平均で 4.0 点（48.2 ÷ 12 か月）の図書を貸出利用している。

図表 2-1-7 全国の公立図書館における利用実績

(公益社団法人 日本図書館協会『日本の図書館 統計と名簿 2021』, 2022 を基に作成)

貸出	(億円)						(人口千人あたり)				
	都道府県	市区町村			参考		都道府県	市区町村		参考	
	県立	市区立	町村立	計	特別区 23区	新宿区	県立	市区立	町村立	特別区 23区	新宿区
(1) 個人貸出	(人)										
a I 登録者数 (千人)	4,683	46,564	5,527	52,091	3,235	87	36.8	401.2	676.7	338.0	248.7
b うち自治体内 (実登録者)	569	9,903	1,110	11,013	-	-	4.5	85.3	135.9	-	-
a/b	8.2	4.7	5.0	4.7	-	-	(点)	-	-	-	-
c II 個人貸出総数 (千点)	14,266	495,500	35,507	531,007	63,922	2,274	112.2	4,268.9	4,347.6	6,678.7	6,515.8
c/b	25.1	50.0	32.0	48.2	-	-	(人)	-	-	-	-
d III 来館者数 (千人)	10,677	197,511	14,122	211,633	-	-	84.0	1,701.6	1,729.2	-	-
d/b	18.8	19.9	12.7	19.2	-	-	-	-	-	-	-
(2) 団体貸出	(冊)										
I 団体数	4,160	162,107	24,167	186,274	-	-	32.7	1,396.6	2,959.1	-	-
e II 団体貸出数 (千冊)	924	17,394	3,495	20,889	1,240	47	7.3	149.9	427.9	129.6	134.7
e/b	1.6	1.8	3.1	1.9	-	-	(件)	-	-	-	-
f (3) 予約件数 (千件)	1,862	101,954	2,072	104,025	22,803	922	14.6	878.4	253.6	2,382.5	2,642.4
f/b	3.3	10.3	1.9	9.4	-	-	-	-	-	-	-
(4) 相互協力	(冊)										
貸出冊数 (千冊)	994	1,161	167	1,328	-	-	7.8	10.0	20.4	-	-
借受冊数 (千冊)	59	1,463	306	1,769	161	6	0.5	12.6	37.5	16.8	16.9

文献調査及び統計データの分析を踏まえ、簡単にまとめると、まず人口 1 人あたりの経常図書館費及び資料費の実情から、特別区 23 区と新宿区は比較的に健全な図書館財政であることが推測される。次に、平均的に公立図書館の利用登録者数は自治体人口の 8.7% が公立図書館の利用登録を行っており、利用登録の裾野を広げる余地は大きいと推測される。そして、こうした図書館の利用実態を利用登録者の属性別に分析することは有用であり、図書館におけるサービスマネジメント能力のさらなる向上を図ることができると考えられる。

2. 図書館事業の評価方法

本節では、図書館事業の評価手法である図書館における「エビデンスに基づくアプローチ (EBL)」や、2つの国際標準規格 (ISO 規格) である「ISO11620 図書館パフォーマンス指標」と「ISO16439 図書館インパクト評価」を概観し、参考となる知見などを整理する。

(1) 図書館事業における「エビデンスに基づくアプローチ (EBL)」²⁵⁾

図書館事業はその歴史の長さを反映して、固有の「エビデンスに基づくアプローチ (EBL: Evidence-Based Librarianship <エビデンスに基づく図書館員 (司書) 業務>のこと)」の概念と取組²⁶⁾があり、関連する用語も多くなっている。そのため、本項では、これらの導入経緯、概念や用語を整理する。

① EBL とは

EBM (Evidence Based Medicine: エビデンスに基づく医療) の影響により、図書館における「エビデンスに基づくアプローチ (EBL)」が 2000 年代半ばには既に一定の認知を得ていた²⁷⁾。内容としては、医学系図書館による母体組織 (医科大学や附属病院) への直接的な EBM 活動を支援することと、図書館活動の全般への EBL 適用の 2 種類に大別される。医学系図書館による母体組織への直接的な EBM 活動の支援は、母体組織の活動によって生じる役割であり、図書館活動の全般への EBL 適用は、図書館共通の役割である。これらは、業務上の意思決定・判断するにあたり、「エビデンスをつくる、つたえる、つかう」を切り口に活動内容と活動主体を整理することから仮説が検討された。

医学系図書館による母体組織への直接的な EBM 活動の支援においては、「エビデンスをつくる」は医学系の研究者が、「エビデンスをつかう」は臨床医が中心であり、医学部附属図書館のような一部の例外的で専門的な図書館関係者は両者に適切に「エビデンスをつたえる」役割が期待された。ただし、現実に取り扱う対象である研究情報は、出版社や学会の論文掲載誌などの紙ベースから、各種のデータベースサービスやプラットフォームの開発によって使用者が直接、研究情報にアクセスする方向に発展し、図書館の役割は限定された。図書館活動の全般への EBL 適用においては、**図表 2-2-1** に示すとおり、図書館関係者を図書館情報学 (LIS: Library and Information Science) の研究・教育者と実際に図書館サービスの提供を担う図書館員に大別し、「エビデンスをつくる、つたえる」は研究者等が、「エビデンスをつかう」は図書館員という役割分担を前提としつつ、図書館員にも「エビデンスをつくる、つたえる」役割が期待された。

このような経緯を背景に、図書館事業におけるエビデンスに基づくアプローチは「EBL」と「EBLIP (Evidence Based Library and Information Practice <エビデンスに基づく図書館情報学の実践>のこと)」という用語が現在も併用されている (以下、EBL と EBLIP を「EBL」という。)

25) 本項は、以下の5点を主に参照した。

- ・ 田辺 智子『エビデンスに基づく政策立案 (EBPM) と図書館員の役割』、情報の科学と技術 第72 巻1 号, 2022, p.24-28
[https://www.jstage.jst.go.jp/article/jkg/72/1/72_24/_pdf] 2022 年8 月8 日閲覧
- ・ 田辺 智子『図書館評価と行政評価－評価方法の共通点と相違点の分析－』、図書館情報メディア研究14 巻1 号, 2016, p.21-39
[file:///C:/Users/IR0137-1/AppData/Local/Temp/61/MicrosoftEdgeDownloads/5b6e6fd7-041a-4d8a-9569-9b0b332d1483/LIMS_14-1.21.pdf] 2022 年8 月8 日閲覧
- ・ 酒井 由紀子『EBM から EBL / EBLIP へ (前編) : 医学図書館員による Evidence-Based Practice の支援』、情報管理 Vol.51 no.1, 2008, p.2-10
[https://www.jstage.jst.go.jp/article/johokanri/51/1/51_1_2/_pdf/-char/ja] 2022 年8 月18 日閲覧
- ・ 酒井 由紀子『EBM から EBL / EBLIP へ (後編) : 医学図書館員による Evidence-Based Practice の実践』、情報管理 Vol.51 no.2, 2008, p.105-115
[https://www.jstage.jst.go.jp/article/johokanri/51/2/51_2_105/_pdf/-char/ja] 2022 年8 月18 日閲覧
- ・ 上田 修一・汐崎 順子・國本 千裕・宮田 洋輔・林 佐和子・三根 慎二・石田 栄美・倉田 敬子『「エビデンス・ベスト・ライブラリアンシップ」(EBL) の枠組みの検討 : 日本の図書館情報学文献の実態に基づいて』、Library and Information Science No.59, 2008
[file:///C:/Users/IR0137-1/AppData/Local/Temp/61/MicrosoftEdgeDownloads/5bd35ad4-c8f8-46c6-a1a1-0cd3b1931090/AN00003152-00000059-0105.pdf] 2022 年8 月25 日閲覧

26) EBM に始まる一連の「エビデンスに基づく」取組を、ここでは総称して「エビデンスに基づくアプローチ (Evidence-Based approach)」と呼ぶこととする。

27) EBM は臨床疫学から始まり、医学諸分野で取り入れられ、1990 年代終わりには教育、社会福祉、人的資源管理、犯罪学などに広がり、EBP (Evidence Based Practice : エビデンスに基づく実践) という用語も一般化した。EBL も EBP の一つであり、政策立案を対象とする EBPM も同様である。

図表 2-2-1 EBL の 3 局面と図書館員の役割

(酒井 由紀子『EBMからEBL／EBLIPへ(前編) : 医学図書館員による Evidence-Based Practice の支援』, 情報管理 Vol.51 no.1, 2008, p.2-10 を基に作成)

局面	つくる	つたえる	つかう	
活動	図書館情報学 (LIS) 研究	出版、検索ツール提供	質問定式化、文献検索、批判的吟味、業務適用、評価	
主体	図書館情報学 (LIS) 研究者 図書館員	雑誌編集者、DB 開発・提供元、図書館員	図書館員	
図書館員活動	研究開発	EBL、EBLIP 分野の研究手法の検討 実務家による調査研究の促進 実務家による実証的研究への協力	LIS 誌の評価 書誌 DB の評価	実務家による根拠に基づくサービスや意思決定事例の共有
	教育	実務家のための調査研究法教育 実務家による調査研究の促進	EBL 誌の出版 LIS、EBL 学会の運営	根拠を適用するための実践的教育
	サービス提供	—	—	根拠に基づくサービス提供 根拠に基づく図書館経営

※図書館情報学 (LIS: Library and Information Science)

② EBL におけるエビデンスの実証研究

EBM では常にエビデンスのレベルが問題となり、得られるエビデンスのレベルは研究方法 (の設計) によって判断され、また EBM の枠組みの中心はエビデンスのレベルである。この EBM の枠組みを EBL に適用する可能性については、早期に検証作業も行われている。

図表 2-2-2 に示すとおり、慶應義塾大学名誉教授の上田修一氏は、日本における図書館情報学 (LIS) の分野において、現実のエビデンスの実情、すなわち「エビデンスのレベルが高い」とされる文献が十分な量、存在しているか否かについて、関係雑誌に掲載された記事の実態を調査した²⁸⁾。具体的な調査対象文献は、日本の図書館情報学 (LIS) 分野における雑誌の掲載論文や記事であり、日本図書館情報学会「BIBLIS2」から平成 16 (2004) 年に発表された雑誌の記事を抽出した上で、できるだけ研究論文を増やすために文献を引用文献数の多い順に配列し、最終的に上位 100 件を調査対象として選定した。文献の掲載誌は計 26 誌であり、その雑誌別の掲載件数は図表 2-2-2 の「調査対象文献の収録雑誌」のとおりである。次いで、各論文について「EBL の根拠のレベル」などについて調査した²⁹⁾。図表 2-2-2 の「EBL の根拠のレベル」の項目は、EBM を参考に EBL の先駆者でもあるジェフ・D・エルドリッジが整理したものである。日本の雑誌論文 100 論文を根拠の強い順に分類すると、「体系的レビュー³⁰⁾」0 件、「メタ分析³¹⁾」0 件、「サミングアップ³²⁾」2 件、「無作為化比較試験 (RCT)³³⁾」0 件、「コホート研究³⁴⁾」0 件、「社会調査³⁵⁾」12 件、「事例研究³⁶⁾」33 件、「専門家の意見³⁷⁾」53 件であった。この調査の結果、強いエビデンスの論文はほとんどなく、エビデンスの弱い

28) 上田修一ら, 前掲資料, 2008

29) 彼らは「EBL の根拠のレベル」以外に、「課題の分類」や「EBL の主題領域」も調査している。

30) 以下、脚注 30-37 まで、上田修一ら, 前掲資料, 2008 の記述を引用する。

従来の文献レビューは記述的(ナラティブ)であり、著者の経験や主張などに依存する部分が大きい。体系的レビューでは、網羅的な文献検索の結果に対して、事前に設定された明確な基準で論文が選択され、著者による主観的な操作は除かれる。

31) メタ分析を用いた研究では、ある一つの課題についての一群の研究を、体系的に洗い出して、どの研究を採用するか、除外するかという基準を定め、基準に合った複数の研究結果からデータを抽出する。そして、データを統計的に検討する。

32) 従来の既往研究レビューが主観的になりがちであるとして、レビュー対象となる研究の結果の分布などを図や表で示そうとするものである。

33) 無作為化比較試験において被験者は無作為に二つ以上の集団に分けられ、一方の集団は何らかの介入を行う実験群となり、もう一方は何も介入を行わない対照群となる。実験群も対象群もその効果を明らかにしたい要因以外では統制されていることが必要となる。

34) コホートとは、共通の経験や環境を共有する集団のことで、コホート研究はそうした集団を対象とした調査である。暴露や介入の有無で分けられた実験群と対照群に対して、過去の記録を調べるのが後向きコホート研究で、研究開始時から未来へ向かって追跡調査し、得られる結果を測定するのが前向きコホート研究である。

35) 実態を調べる質問紙調査などである。

36) 一つもしくはごく少数の事例に基づくもので、実証的な分析というより質的分析を行っている。

37) 特に調査を行わず、自分のこれまでの経験などに基づいて意見を表明する。

「事例研究」や「専門家の意見」の論文が約9割を占めていることが分かった。これらの結果は、調査対象とした100件の論文の特徴として、研究論文以外にも解説記事が多く、査読論文も少数であり、大多数は雑誌編集部からの依頼に基づくものであったことも影響していると考えられる。

最後に、著者の上田修一氏は、EBMの影響を受けて提唱されているEBLの枠組みを維持して適用することは困難と結論付けている³⁸⁾。こうした傾向は、政策情報誌を含め、社会科学分野で共通しているのが実情と考えられ、EBMのように医療現場の実践主体のニーズを研究者コミュニティがくみ上げ、エビデンスを作成して供給し、供給されたエビデンスに基づいて医療行為が実践されるという、エビデンスの需要と供給を巡る内発的なシステムの条件は図書館事業では実現が困難であることについての、数少ない貴重な実証研究といえる。

ただし、EBPMでは、国や自治体はその社会的な意義に基づいて必要資源の投入を行うことができ、EBLとはその推進条件が異なっていることに留意が必要である。

図表 2-2-2 EBL 枠組み適用の検証例

(上田 修一『「エビデンス・ベースト・ライブラリアンシップ」(EBL)の枠組みの検討：日本の図書館情報学文献の実態に基づいて』, 2008, 第2～3表を引用)

調査対象文献の収録雑誌		EBLの根拠のレベル	
雑誌名	件数	根拠レベル	件数
情報管理	10	体系的レビュー	0
情報の科学と技術	10	メタ分析	0
シリーズ図書館情報学のフロンティア	8	サミングアップ	2
図書館界	8	無作為化比較試験 (RCT)	0
日本図書館情報学会誌	8	コホート研究	0
医学図書館	7	社会調査	12
現代の図書館	6	事例研究	33
Library and Information Science	4	専門家の意見	53
NIIジャーナル	4	計	100
情報処理学会論文誌	4		
図書館学	4		
その他 (計15誌)	27		
計	100		

↑
強 (エビデンスのレベル) 弱

38) EBLの課題として指摘された事項について、以下のとおり、まとめる。

「国内の図書館情報学分野において強い根拠のレベルの文献がほとんどないという事実は、海外の図書館情報学データベースでも同様に確認されている。体系的レビューやメタ分析などは多数の対象論文を前提とした研究方法(設計)であり、無作為化比較試験(RCT)やコホート研究などを実施する論文が十分に増加するまで、この状況は今後も国内外で継続すると推測される。医学や医療の分野では対照群と比較した介入効果の検証が一般的に実施され、核心部分でもあるが、図書館情報学分野では被験者への介入や暴露の実施や検証は極めて限定的である。EBMの影響を受けたEBLの提唱者(ブースやエルドリッジ)もEBMの標準的手法の図書館情報学への応用は困難であり、無理があると認識している。もともとEBMには啓蒙、運動としての一面があり、医療以外への拡大も適用可能性が議論される前に「根拠に基づく」という否定のできない言葉が使われていたからであろう。研究において根拠が重視されなければならないのはどの分野でも共通であろうが、どのように根拠を得るのか、得られた根拠をどのように使うのかは、分野や領域で異なると考えられる。EBLにはEBMの枠組みをそのまま持ち込むのではなく図書館サービスや図書館情報学向けに構築される必要があろう。…(中略)。現在のEBLには問題が多く、今の枠組みをそのまま使っていくには無理がある。しかしながら、研究や文献に強い根拠を求める姿勢は評価されなければならない。図書館の実務で過去の研究成果を探索し、統合、吟味して利用するばかりでなく、研究や調査を行う者と文献を執筆する者に対し、絶えず「根拠」を意識させるという点で、EBLは意義があると言わなければならない。」

(2) 図書館評価の背景と国際標準規格³⁹⁾

前項では、図書館における「根拠に基づくアプローチ (EBL)」を整理し、図書館事業においてEBMのアプローチを直接的に適用することが難しいことを確認してきた。その上で、本項以降では、EBPMの視点を踏まえて、図書館事業における評価の全体像を整理するため、関連する国際標準規格 (ISO規格) である「ISO11620 図書館パフォーマンス指標」や「ISO16439 図書館インパクト評価」を概観する。

現在の地方公共団体による公立図書館の設置及び運営の法的根拠は図書館法 (昭和25年制定、平成20年改正) である⁴⁰⁾。図書館法に規定された「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準」 (平成13年告示、平成24年改正) によって、市町村立図書館の基本的運営方針及び事業計画の策定・公表や図書館サービス等運営状況の自己点検及び評価等が努力義務とされている。同時に、並行して自治体に導入された行政評価制度と相まって、公立図書館における計画的な事業遂行の契機となった。

公立図書館では、自己評価が努力義務化される以前から、各国の図書館協会などによって図書館のパフォーマンスに関連した指標が提示され、それらの指標に基づいた図書館統計を作成し、図書館年報等の名称で公表されてきている。そして、国際標準化機構 (ISO: International Standard Organization) の発行する主な図書館関連規格には、「ISO2789 図書館統計」、「ISO11620 図書館パフォーマンス指標」、「ISO16439 図書館インパクト評価」の3種類がある。

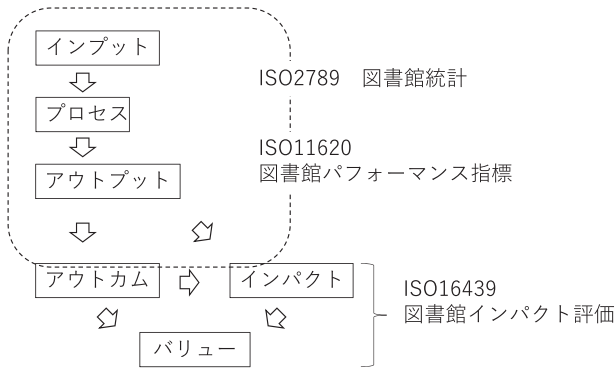
「ISO2789 図書館統計」は、図書館サービスに関する統計の取り方を規定した規格であり、「ISO11620 図書館パフォーマンス指標」は、「ISO2789 図書館統計」の数値を使用したパフォーマンス指標の計算方法を規定した規格である。両規格は、原則的に図書館業務に関連して得られる (測定される) データに基づいており、**図表 2-2-3** に示すとおり、概ね図書館事業の「インプット」、「プロセス」、「アウトプット」の各指標に相当する。また、「ISO16439 図書館インパクト評価」は、図書館を巡る事業環境の変化等に対する強い危機認識を背景に、平成26 (2014) 年に発行された規格であり、主に図書館事業の「インパクト (影響)」、「アウトカム (成果)」、「バリュー (価値)」を対象に、図書館事業における考え方と、その評価方法の概説などが整理されている。

39) 本項は、以下の9点を主に参照した。

- ・ 文部科学省『図書館の設置及び運営上の望ましい基準 (平成24年文部科学省告示第172号) について』, 2012
[https://www.mext.go.jp/a_menu/shougai/tosho/001/_icsFiles/afieldfile/2013/01/31/1330295.pdf] 2022年8月15日閲覧
- ・ ISO『ISO2789:2013[E] Information and documentation – International library statistics』, 2013 (ISO2789 図書館統計)
- ・ ISO『ISO11620:2014[E] Information and documentation – Library performance indicators』, 2014 (ISO11620 図書館パフォーマンス指標)
- ・ ISO『ISO16439:2014[E] Information and documentation – Methods and procedures for assessing the impact of libraries』, 2014 (ISO16439 図書館インパクト評価)
- ・ 田辺 智子『図書館評価と行政評価 – 評価方法の共通点と相違点の分析 –』, 図書館情報メディア研究14巻1号, 2016, p.21-39
[file:///C:/Users/IR0137-1/AppData/Local/Temp/61/MicrosoftEdgeDownloads/5b6e6fd7-041a-4d8a-9569-9b0b332d1483/LIMS_14-1.21.pdf] 2022年8月8日閲覧
- ・ 永田 治樹『図書館のインパクト – 図書館の意義をデータで実証する』, 情報の科学と技術 66巻2号, 2016, p.54-59
[https://www.jstage.jst.go.jp/article/jkg/66/2/66_54/_pdf/-char/ja] 2022年10月5日閲覧
- ・ 古川 俊『公共部門における評価の理論・類型・制度』, 公共政策研究 2巻, 2002, p.12-25
[https://www.jstage.jst.go.jp/article/publicpolicystudies/2/0/2_12/_pdf/-char/ja] 2022年10月5日閲覧
- ・ 長峯 純『BASIC 公共政策学 11 費用対効果』, ミネルヴァ書房, 2014
- ・ 篠窪 容子『政策分析の基本的手法 – E. Bardach の8ステップを基礎として –』, 法と調査 No.330, 2012, p.69-86
[https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11018169_po_20120702069.pdf?contentNo=1&alternativeNo=] 2022年11月4日閲覧

40) 図書館法は、社会教育を目的として地方公共団体または公益法人等が設置する「公共」図書館について規定し、国立図書館や学校附属図書館、企業立図書館等は対象外である。なお、「公共」図書館のうち、地方公共団体が設置するものが「公立」図書館である。また、利用料無料の原則や専門的職員としての司書・司書補資格等が規定されている。

図表 2-2-3 図書館評価に関連する国際標準規格



図表 2-2-4 「ISO11620 図書館パフォーマンス指標」の特徴の変遷

(田辺 智子『図書館評価と行政評価—評価方法の共通点と相違点の分析—』, 図書館情報メディア研究 14 巻 1 号, 2016, p.21-39 表 2 を基に作成)

	インプット・プロセス期 [~1979年]	アウトプット期 [1980年~1997年]	サービス品質期 [1998年~]
評価対象	・インプット ・プロセス	・インプット ・プロセス ・アウトプット	・インプット ・プロセス ・アウトプット ・サービス品質 ・インパクト/アウトカム
比較対象	・外生的な基準類	・外生的な基準類 ・自ら定めた計画 (設定基準・目標、過去の実績値)	・外生的な基準類 ・自ら定めた計画 (設定基準・目標、過去の実績値) ・他館の実績値 (ベンチマーク)

① ISO11620 図書館パフォーマンス指標

国立国会図書館員の田辺智子氏⁴¹⁾によると、「ISO11620 図書館パフォーマンス指標」が、これまで3回改訂⁴²⁾されてきたことから推測できるとおり、図書館のパフォーマンス指標も常に進化している。長期的な図書館のパフォーマンス指標の推移に関する研究によると、図表 2-2-4 に示すとおり、1970年代までは図書館事業の「インプット」及び「プロセス」の両指標を対象に外部団体の提示する基準⁴³⁾との比較となり、1980年代からは評価対象として「アウトプット」指標が重視されるようになり、自主的な計画との比較が追加され、1990年代後半以降は評価対象として満足度等の「サービス品質」や効率性等の評価のための「インパクト (影響)」、「アウトカム (成果)」などの指標が追加され、他館との比較 (ベンチマーク分析)⁴⁴⁾が重視されてきている。

図表 2-2-5 に示すとおり、「ISO11620 図書館パフォーマンス指標」の最新版 (2014 版) に整理された指標数は計 52 指標であり、横軸は BSC (Balanced Score card: バランス・スコアカード)⁴⁵⁾を参考に、「リソース、アクセス及びインフラストラクチャ」、「利用」、「効率」、「ポテンシャルや発展」の 4 分類であり、縦軸は重要な事業要素として、「コレクション (蔵書)」、「アクセス」、「施設」、「スタッフ」、「全般」の 5 分類で指標リストが整理されている。指標の内容を見てみると、各指標が特定の課題認識に対応しており、指標の選定は各々の図書館事業に関する課題認識を前提に、重要な指標は図書館によって異なると考えられる。

なお、第 3 節「新宿区における図書館事業のパフォーマンス評価」では、図表 2-2-5 の「B.1.4.1 人口あたり職員数」、「B2.1.1 蔵書回転率」(貸出点数÷蔵書総数)、「B2.1.2 人口あたり貸出数」、「B2.2.1 人口あたり来館者数」の 4 指標を評価指標として利用している。

評価にあたっては、公益社団法人 日本図書館協会が発行する「日本の図書館」において整備されている全国の図書館の名簿と統計データや、東京都立中央図書館による東京都内の公立図書館を対象とした「東京都立図書館調査」の集計結果データ⁴⁶⁾の両データベースの統計数値データに基づき、分析を実施した。

41) 田辺 智子, 前掲資料, 2016

42) 「ISO11620 図書館パフォーマンス指標」は、2008 年、2012 年、2014 年と 3 回改訂されている。

43) 例えば、各国の図書館協会や国が作成したガイドラインなどが挙げられる。

44) ベンチマークとは、本来は測量で利用する水準点を示す言葉であり、現在では広く比較のために用いる指標のことをいう。ベンチマーキング(ベンチマーク分析)とは、自社の課題解決のために優れた競合他社(ベストプラクティス)などを分析するプロセスのことをいう。

45) BSC(Balanced Score card)とは、バランス・スコアカードの略称で、企業のもつ重要な要素が企業のビジョン・戦略にどのように影響し、業績に現れているのかを可視化するための業績評価手法のことをいう。

46) インターネット上での公開されているデータは、平成28(2016)年度以降の調査結果データに限られている。

図表 2-2-5 「ISO11620 図書館パフォーマンス指標」(2014 版) の一覧

(「ISO11620 図書館パフォーマンス指標」(2014 版) を基に作成)

	B.1 Resources, Access, and Infrastructure リソース、アクセス、及び インフラストラクチャ	B.2 Use 利用	B.3 Efficiency 効率	B.4 Potentials and Development ポテンシャルや発展
1 Collection コレクション (蔵書)	B.1.1.1 要求されたタイトルの利用可能性 B.1.1.2 要求タイトル所蔵率 B.1.1.3 不受理アクセスの割合 B.1.1.4 蔵書内の千資料あたりのデジタル化資料数 B.1.1.5 機関リポジトリ内の当該機関の出版物の割合	B.2.1.1 蔵書回転率 B.2.1.2 人口あたり貸出数 B.2.1.3 利用されない資料の所蔵率 B.2.1.4 人口あたりダウンロードされたコンテンツ単位数 B.2.1.5 デジタル化資料のダウンロード数	B.3.1.1 蔵書利用あたり費用 B.3.1.2 蔵書利用あたり受入費用 B.3.1.3 ダウンロードあたりの費用	B.4.1.1 電子的蔵書にかかる費用の割合
2 Access アクセス	B.1.2.1 配架の正確性 B.1.2.2 閉架資料検索の所要時間(中央値) B.1.2.3 図書館間貸出の迅速性 B.1.2.4 図書館間貸出の充足率 B.1.2.5 レファレンス業務の速度(時間) B.1.2.6 Web経由でアクセス可能な貴重資料の割合 B.1.2.7 安定状態で利用可能な貴重資料の割合 B.1.2.8 保存が必要な希少資料の割合	B.2.2.1 人口あたり来館者数 B.2.2.2 外部利用者の割合 B.2.2.3 外部利用者による貸出割合 B.2.2.4 人口あたり図書館催事参加者数 B.2.2.5 人口あたり利用者教育参加者数	B.3.2.1 資料受入に要する時間(中央値) B.3.2.2 ドキュメント処理時間(中央値)	
3 Facilities 施設	B.1.3.1 人口あたり利用者用の領域の面積 B.1.3.2 人口あたり利用者用の場所の数 B.1.3.3 開館時間と利用者ニーズとの一致度 B.1.3.4 適切な環境を持つ保存スペースの割合	B.2.3.1 利用者用の場所の占有率		
4 Staff スタッフ	B.1.4.1 人口あたり職員数		B.3.3.1 利用者サービスに従事する職員数の割合 B.3.3.2 正答率 B.3.3.3 職員人件費に対する資料購入費の割合 B.3.3.4 資料整理の職員の生産性 B.3.3.5 貸出・配送サービスの職員の生産性 B.3.3.6 タイトルカタログ化あたりの人件費	B.4.2.1 電子的サービスに従事する職員の割合 B.4.2.2 職員あたりの公式研修への出席時間数 B.4.2.3 職員の研修に費やした時間の割合 B.4.2.4 協力パートナーシップとプロジェクトのスタッフの割合
General 全般		B.2.4.1 ターゲット集団の利用率 B.2.4.2 利用者満足度 B.2.4.3 再利用の意思	B.3.4.1 利用者あたりの費用 B.3.4.2 来館者あたりの費用	B.4.3.1 特別助成金・自主財源の資金の割合 B.4.3.2 図書館向け措置される機関資金の割合

② ISO16439 図書館インパクト評価

図表 2-2-6 に示す問題意識から、図書館の事業環境の変化等に対する強い危機認識を背景に、図書館事業の「インパクト（影響）」、「アウトカム（成果）」、「バリュー（価値）」の評価方法や手順を規定した「ISO16439 図書館インパクト評価」が平成 26（2014）年に発行された。

図表 2-2-6 「ISO16439 図書館インパクト評価」の問題意識⁴⁷⁾

「図書館の価値は伝統的に自明だと考えられてきたが、利用者は徐々に情報探索において図書館を頼らなくなっており、情報はウェブ上でただで手に入るように見え、そのため図書館サービスから得られる便益が資金提供組織だけでなく、一般の人々からも問題にされるようになってきた。」

図書館事業におけるインパクト（影響）とは、図表 2-2-7 に示すとおり、図書館事業が個人や集団に与えた変化または差異であり、極めて広い範囲となる。図書館のインパクト（影響）は、強弱、間接・直接、長期・短期など多様であり、計画的に管理していくためには集約や選別を行い、活動目標として定めなければならない⁴⁸⁾。その際、あらかじめ狙いを定めたインパクト（影響）を想定したアクティビティのアウトプット（活動結果）の効果が図書館の「アウトカム（成果）」である。つまり、アウトカム（成果）とインパクト（影響）は、意図したか、意図しなかったかの違いである。

また、図書館のバリュー（価値）は、インパクト（影響）の中でステイクホルダー（利害関係者）に認知されるベネフィット（便益）である。つまり、バリュー（価値）とインパクト（影響）は、ステイクホルダー（利害関係者）にとって意義があるか、意義がないのかの違いである。

図表 2-2-7 「ISO16439 図書館インパクト評価」における主な概念の定義⁴⁹⁾

インパクト（影響）

図書館サービスとの接触によって生じた、個人やグループにおける、変化または差異

アウトカム（成果）

図書館の活動の目的、目標に関するアウトプットの、直接的または前提とされた効果

バリュー（価値）

ステイクホルダーにとっての図書館の重要性、実際または潜在的に認知される便益

（※ ステイクホルダー（利害関係者）：資金提供機関、政治家、一般市民、図書館関係者 など）

図表 2-2-8 は、「ISO16439 図書館インパクト評価」における主な概念の定義を基に、図書館活動の諸要素を再整理したものである。同規格ではアウトカム（成果）とバリュー（価値）の関係への言及はないが、ステイクホルダー（利害関係者）にとって重要なインパクト（影響）であるバリュー（価値）を図書館活動の中に明確に位置付け、図書館の事業方針や計画として、アウトカム（成果）を設定すること（図表 2-2-8 に示すようにアウトカムとバリューの重なりを作ること）が重要であることが分かる。

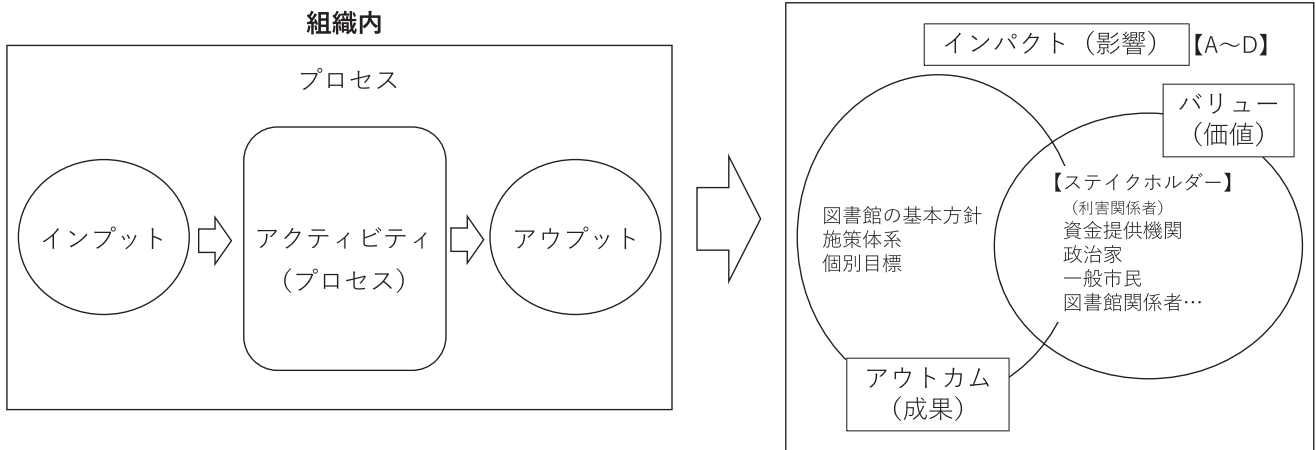
公立図書館における図書館評価は、自治体をも一義的なステイクホルダー（利害関係者）とみなし、様々なステイクホルダー（利害関係者）にとっての存在意義や重要性、すなわちバリュー（価値）を意識する必要性があると考えられる。

47) ISO16439 図書館インパクト評価, 前掲資料, 2014, p.13

48) 単なる実績報告の場合、後付けで様々な良いインパクト（影響）だけを選択し、羅列しがちになることに留意する必要がある。

49) ISO16439 図書館インパクト評価, 前掲資料, 2014, p.13

図表 2-2-8 ISO規格の枠組みの整理



また、「ISO16439 図書館インパクト評価」の特徴の1つは、インパクト（影響）の分析から始めることである。図表 2-2-9 に示すとおり、「ISO16439 図書館インパクト評価」は、具体的な図書館事業のインパクト（影響）として、個人、母体組織、社会、経済の計4領域、14項目を例示している。

なお、「ISO16439 図書館インパクト評価」では、各々のインパクト（影響）の具体的な測定方法や詳細な手順、計算例までの記載はなく、用語の定義やインパクト（影響）の分類などに関する国際的な標準としての意義にとどまっている。

図表 2-2-9 「ISO16439 図書館インパクト評価」におけるインパクトの例：4領域 14項目⁵⁰⁾

- A：個人へのインパクト**
- ・スキルやコンピテンスの変化（図書館や情報機器の使い方、情報リテラシー など）
 - ・態度や行動の変化（読書のあり方や情報資源の習熟 など）
 - ・研究、学習、キャリア上の成功（情報探索の効率化、研究方法や批判的思考、情報リテラシー能力 など）
 - ・満足な生活状態の確保（安全で満足できる場所やコミュニティへの帰属感 など）
- B：母体組織等へのインパクト**
- ・母体組織の威信の向上（ランキングの向上、資金が集まる、多くの人をひきつける効果 など）
- C：社会的インパクト**
- ・社会生活へのインパクト：社会的包摂（外国人、障害者、経済的困窮者との共生 など）
 - ・情報と教育への関与：社会参加支援（情報への無料アクセス提供、学習参加支援 など）
 - ・地域の文化と固有性：展示やイベントで普及、地元情報提供、交流場所提供
 - ・文化的多様性：各集団の文化的遺産とその多様性維持支援
 - ・コミュニティの展開：コミュニティ等発展助成活動の拠点（環境、健康、交通安全、福祉 など）
 - ・個人の福祉：交流のための安全、静かで快適な場所の提供（帰属感、社会的治安貢献）
 - ・文化的遺産の保存：文化的価値ある資料の保存
- D：経済的インパクト**
- ・図書館経営として投入資金に対する見返り（投資収益率（ROI：Return on Investment）⁵¹⁾ 上の便益）
 - ・コミュニティ、地方、国の経済への図書館の影響（図書館の雇用や資源調達 など）

50) ISO16439 図書館インパクト評価, 前掲資料, 2014, p.14-17

51) 投資収益率(ROI:Return on Investment)とは、投資した費用に対してどのくらいの効果(利益)があったのかという費用対効果を表す指標のことをいう。

3. 新宿区における図書館事業のパフォーマンス評価

本節では、新宿区立図書館の現状分析（内部環境）を行うにあたり、新宿区における図書館事業のパフォーマンス評価として、EBPMの推進に向けて公会計監査における評価手法の1つである3E(VFM)評価の視点を踏まえ、新宿自治創造研究所が独自に費用対効果を分解、評価指標を設定し、ベンチマーク分析を行う。

(1) 費用対効果の3E(VFM)評価

本項では、前節までの考察を基に、基礎自治体の多種多様な事務事業ごとの費用対効果を意識づけることができるとともに、PDCAサイクルを活性化させる効果的な手法（取組）として、3E(VFM)評価について解説する。

3E(VFM)評価は、「最終的な顧客である住民・区民にとっての行政サービスの質の向上と効率性の向上」を施策や事務事業の目的とし、また「選択肢を含む各施策や事務事業の住民・区民にとっての費用対効果の評価情報を提供し、住民・区民の満足度を向上すること」というPDCAサイクルにおける「C」(Check)の部分に、EBPMの視点である効果の検証活動の目的が組み込まれた手法（ツール）である。

また、EBPMを推進していく上では、施策や事務事業ごとの難易度や特性の相違の影響が大きく、施策や事務事業にあった推進が必要であると推測される。一方、3E(VFM)評価は、EBPMを推進していく上での手法（ツール）として、負担が比較的小さく、横展開も比較的容易と考えられる⁵²⁾。

① 3E(VFM)評価とその特徴

事務事業の費用対効果を評価（行政評価）するにあたり、公会計監査の中でバリュー・フォー・マネー（VFM: Value for Money）⁵³⁾の視点を重視した手法である「3E(VFM)監査」を取り上げる。3E監査では、経済性（Economy）、効率性（Efficiency）、有効性（Effectiveness）の3つの側面から費用対効果分析を実施するため、各々の頭文字をとって「3E監査」と呼ばれ、**図表 2-3-1**に示すとおり、定義されている（以下、3E監査の考え方を行政評価に適用したものを「3E評価」という。）。

52) 3E(VFM)評価の形式は、EBPMの基本ツールである、ロジックモデルを発展したものである。

53) バリュー・フォー・マネー（VFM: Value for Money）とは、経済学用語の一つであり、字義通りには「金額に見合った価値」という意味である。近年になってから行政において重視されるようになってきている概念で、納税者の視点で行政における価値あるお金の使い方を考えようというものである。費用対効果を対象としたPDCAサイクルは、「VFM」を「品質」と捉えた、庁内の品質マネジメントシステムといえることができる。

【図表 2-3-1】 費用対効果とその分解（経済性、効率性、有効性）

$$\frac{\text{効果}}{\text{費用}} = \frac{\text{アウトカム}}{\text{コスト}} = \frac{\text{インプット}}{\text{コスト}} \times \frac{\text{アウトプット}}{\text{インプット}} \times \frac{\text{アウトカム}}{\text{アウトプット}}$$

（第1項）
（第2項）
（第3項）

経済性
効率性
有効性

【経済性 (Economy)】

経済性とは、最小のコストでしかるべき質の事業の生産要素（インプット）⁵⁴⁾ を獲得することである。行政サービスの提供に必要な施設（ハード）や要員、ノウハウ（ソフト）といった生産要素の調達プロセスの生産性でもある。

【効率性 (Efficiency)】

効率性とは、ある部署（またはプログラム）に投入された資源（インプット）から活動による最大の産出物（アウトプット）を得ることである。または、一定のレベルのアウトプットに対して資源の投入（インプット）を最小にすることでもある。なお、アウトプットとは、住民に提供される行政サービスの質と量を意味しており、効率性は生産要素の活用または業務プロセスの生産性でもある。

【有効性 (Effectiveness)】

有効性とは、サービスの活動から得られるアウトプットによって期待されたアウトカム（成果）を達成することである。なお、アウトカム（成果）とは、一般的に行政サービスを受けた住民の認識する満足度であり、有効性は行政サービスの企画・設計プロセスの生産性でもある。

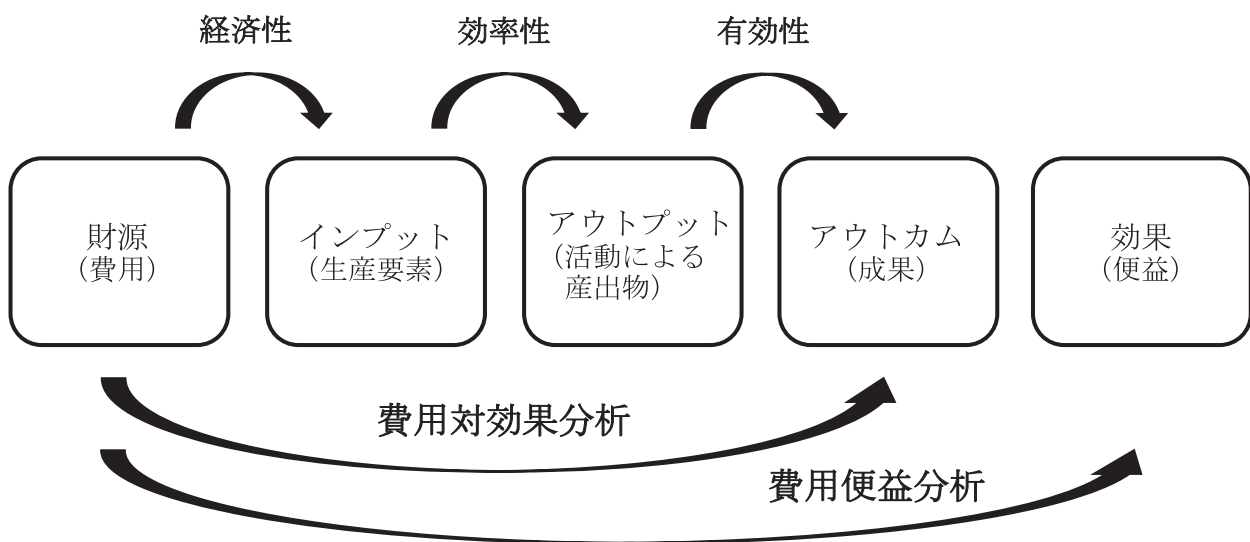
3E 評価の特徴と意義は、1) 費用対効果（受益と負担）を基軸とする行政評価の基礎概念を導入したこと、2) 行政サービス活動全体の費用対効果を任意のプロセスに分解することによって、事務事業に関する意思決定の機能を向上させたこと⁵⁵⁾、3) 有効性の観点の導入によってサービスのアウトプットとアウトカムを分離し、識別する評価を確立したこと、4) EBPM の主要ツールであるロジックモデルとの親和性も高い、などである。自治体の事務事業の評価は、事業上の特性もありアウトプット指標となる傾向が少なくなく、アウトカム（成果）指標の意識を高める上で、特に有効性の観点を導入することは、効果的な事業手法を評価するには有用となる。

54) インプット(事業に投入する生産要素)は、4M(Man(人員)、Machine(施設、機械・設備・機器・情報システム)、Material(必要資材・原材料)、Method(方法論、ノウハウ))で整理(分類)することが多い。
 55) 3E 評価は、事務事業プロセスを1)企画・設計プロセス(有効性)、2)生産要素の調達プロセス(経済性)、3)業務プロセス(効率性)に分割するため、「バリューチェーン」の分析でもあるが、各プロセスを細分化できるという意味で典型的なプロセス管理の手法・アプローチ方法である。

図表 2-3-2 は、3E 評価に基づき、自治体における費用便益分析及び費用対効果分析の例を示したものである⁵⁶⁾。限りある財源(費用)を基に、事業ごとにインプット(生産要素)を用意し、事業活動の結果はアウトプット(活動による産出物、財やサービスの量と質)として現れ、住民や社会の便益(の向上)という事業目的・目標に照らした達成度合いまたは成果はアウトカムとして測定される⁵⁷⁾。一般的には、いかに適切にインプットを用意(調達)するかを「経済性」といい、いかに適切にインプットからアウトプットを行うかを「効率性」といい、そしていかに適切にアウトプットからアウトカムを得るかを「有効性」と呼ばれている。このように事業活動を複数部分に分割し、プロセス志向で部分最適と全体最適を両立させ、効果的な管理、意思決定、説明責任の遂行を行うのが 3E (VFM) 視点による 3E 評価のポイントである。

図表 2-3-2 費用対効果とその分解(経済性、効率性、有効性)

(長峯 純一『BASIC 公共政策学 11 費用対効果』, ミネルヴァ書房, 2014, p.102, 図 5-3 を基に作成)



② 3E 評価の表示形式例

図表 2-3-3 は、3E 評価の表示形式例である。3E 評価では、事務事業全体の費用対効果と構成する要素を一覧できるため、有用である。特定の政策プログラムが自治体の事務事業のパフォーマンスとして、どの部分にどの程度、影響するものなのかを整理することに役立つ。なお、事務事業の特性上、アクティビティ項目を省略することも可能である。

56) 長峯 純一『BASIC 公共政策学 11 費用対効果』, ミネルヴァ書房, 2014, p.102, 図5-3

57) 全体的な視点からは良好なインプットを用意することも、同じアウトプットから良好なアウトカムを実現することも、同じ重要な「アクティビティ(活動)」である。EBPM において提唱されているロジックモデルの多くは、インプット(投入)とアウトプット(産出)の間に「アクティビティ(活動)」を表示する形式であり、事業活動の全体的な視点からは誤認や誤解を生じさせやすく、行政評価の仕組みの一部として適用する上では留意する必要がある。

図表 2-3-3 3E 評価の表示形式例

コスト ⁵⁸⁾	インプット ⁵⁹⁾	アクティビティ	アウトプット	アウトカム
コスト指標	インプット指標	アクティビティ指標	アウトプット指標	アウトカム指標
経済性	効率性		有効性	
インプット指標÷コスト指標 (生産要素の調達プロセスの生産性)	アウトプット指標÷インプット指標 (生産要素の活用または 業務プロセスの生産性)		アウトカム指標÷アウトプット指標 (行政サービスの企画・設計 プロセスの生産性)	
事業全体の費用対効果				
アウトカム指標÷コスト指標				

③ アウトソーシング・公民連携（PPP）の費用対効果

自治体の事務事業では、全般に自前主義から積極的に公民連携（PPP）を展開するようになっており、外部の民間活力の活用、アウトソーシングもバリューチェーン⁶⁰⁾の視点で、事務事業の費用対効果を検討することは有益である。ヒト・モノ・カネ・ノウハウなどの事業資源（インプット）の外部調達からサービス提供（アウトプット）工程の外部委託、さらには成果連動型民間委託（PFS）などではアウトカム（企画・設計プロセス）の外部化であり、3E視点の応用が可能である。評価対象が事務事業の全体であるため、アウトソーシングや公民連携（PPP）のモニタリング等にも有用である。

58) コストは、総(全体)コストであり、ヒト・モノ・カネ以外のもの(事業における職員の負担感や定性的な情報など)も含まれる広義的な意味のコストである。

59) インプットは、個別的なコストであり、ヒト・モノ・カネと言った直接的な投入(個別)資源や生産要素である狭義的な意味のコストである。また、インプット、アクティビティ、アウトプットをまとめてプロセス(指標)という場合もある。

60) バリューチェーンとは、企業における各事業活動を価値創造のための一連の流れとして把握する考え方のことをいう。

(2) 分析・評価モデルの概略

新宿自治創造研究所では、EBPMの視点を組み込んだ「PDCAサイクル活性化型」に向けた効果的な手法を検討するための実務的な検証と分析を行うにあたり、図書館事業のパフォーマンス評価として、3E評価の視点を中心に、独自に費用対効果を分解、評価指標を設定し、ベンチマーク分析を試みた。

図書館事業は住民の福祉の向上を目的として、地域資料の充実、電子資料等の活用、読書環境の充実や魅力あるイベントの実施など様々な事業を進めている中、費用対効果の視点も配慮しつつもコスト（財源）をかけて目指すべく「図書館サービスの充実（区民にやさしい知の拠点）」（住民の福祉の向上）に向けた各種事業を進めなければならない部分があると考えている。今回、主に特別区23区との比較により、新宿区立図書館の現状を把握、確認する目的で新宿自治創造研究所が独自に分析・評価モデルを設定している。

なお、現状把握とモデルの簡素化のバランスを考慮し、今回、モデルケースとして「基本ケース（モデル）」と「拡張ケース（モデル）」を設定した。

【分析・評価モデルの設定（前提条件）】

- 3E評価の考え方にに基づき、できる限り単純な設定⁶¹⁾
- コスト指標⇒インプット指標⇒アウトプット指標⇒アウトカム指標の4段階の概念的枠組みにより、事業全体を分析することができるよう大幅に簡素化
- 図書館事業のパフォーマンス評価における指標として、ヒト・モノ・カネの視点から費用対効果の分析を目的とするため、カネの側面がある「図書館費」、「総資料費」、「蔵書総数」、「貸出点数」を採用
- 採用した各評価指標に、「東京都公立図書館」（東京都立図書館）や「日本の図書館 統計と名簿」（公益社団法人日本図書館協会）で集計・公表されている統計数値データを利用し、分析
- 3E評価の考え方にに基づき大幅に簡素化したモデル設定に、評価指標と数値データを単純に落とし込んでいるため、分析結果では不明確な部分が残っているものも見られる⁶²⁾。

しかし、この実務的な検証や分析ができたことが1つの成果であり、分析の結果がすべてではなく、EBPMの視点を組み込んだ「PDCAサイクル活性化型」の手法や考え方が今後の図書館事業の評価や、横展開として新宿区の中長期計画や個別事業における評価につなげていきたい。

61) 今後、より重要な部分のモデル設定にあたっては、各事業の現実や実情に併せて改善する必要がある。そのため、いくつかある指標の中で、どの指標を選定(KPI(重要業績評価指数)の設定)し、評価していくのが重要な視点となる。

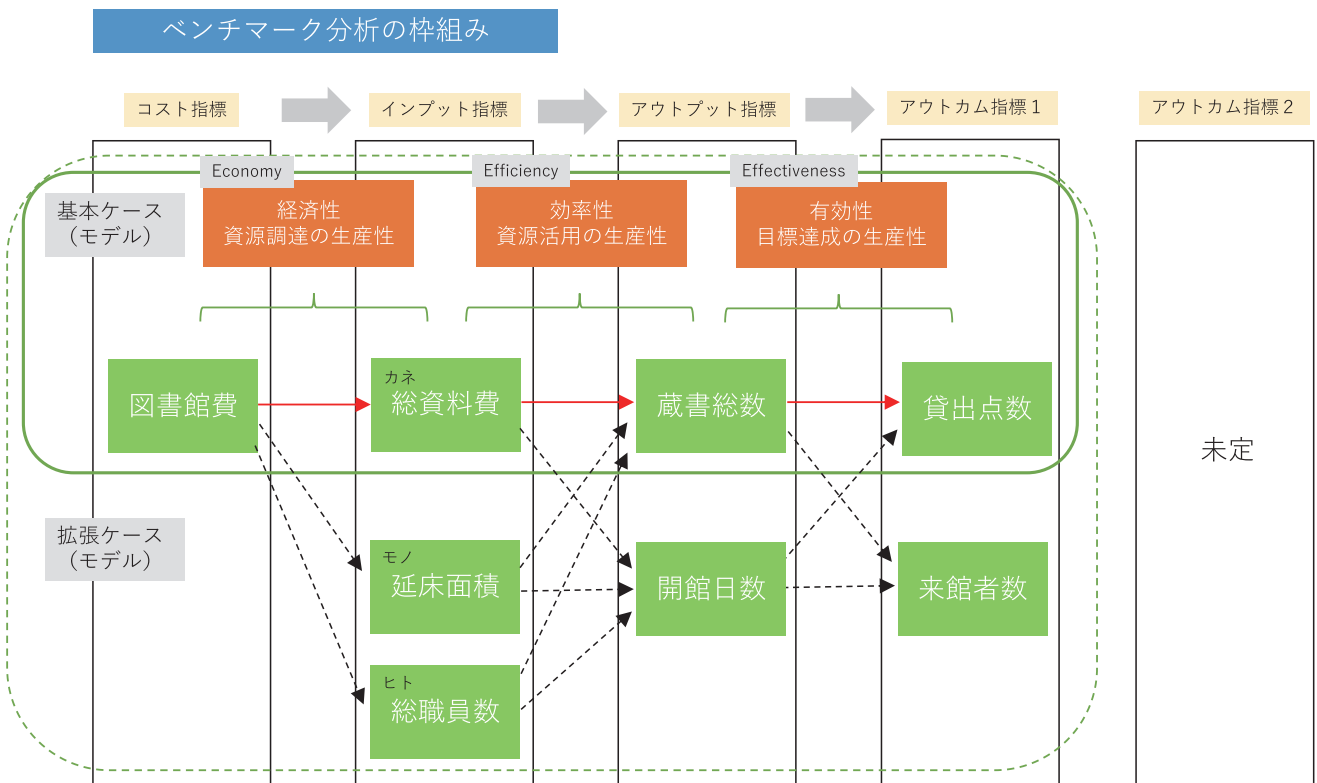
62) 例えば、3E評価での効率性(アウトプット指標÷インプット指標)において評価指標として採用した「総資料費」の統計数値データは令和3(2021)年度の数値(単年数値)であり、「蔵書総数」は令和3(2021)年3月31日現在の数値(経年数値の総冊数)となっていることが挙げられる。

① パフォーマンス評価のための構造と評価指標

まず、図表 2-3-4 に示すとおり、図書館事業のパフォーマンス評価における指標として、図書館事業「全体」の費用対効果「基本ケース（モデル）」を設定した。「基本ケース（モデル）」については、中央図書館 PT と協議した結果、事業のアウトカム（成果）指標として個人貸出点数（以下、「貸出点数」という。）を採用し、コスト指標として図書館費⁶³⁾を採用した。また、インプット（事業資源）指標には総資料費⁶⁴⁾を採用し、アウトプット指標には蔵書総数⁶⁵⁾を採用した。

さらに、「基本ケース（モデル）」に続き、中央図書館 PT との次期「図書館サービス計画」の策定に向けた議論・対話がより深まるよう「拡張ケース（モデル）」を設定して、「ヒト、モノ、カネ」の視点を踏まえた事業資源に対応し、「ISO11620 図書館パフォーマンス指標」でも指標として掲載されている延床面積と総職員数⁶⁶⁾をインプット指標に追加した。また、アウトプット指標として年間開館日数（以下、「開館日数」という。）を追加するとともに、アウトカム（成果）指標として来館者数を追加した分析も試みている。

図表 2-3-4 図書館事業のパフォーマンス評価における指標



63) 図書館費は、資料費、賃金・報酬(非常勤職員、臨時職員や委託・派遣職員の報酬・賃金など)、講師謝礼、その他図書館費(委託費、指定管理費など)、臨時的経費を合計したものである。なお、人件費(常勤職員の給与・諸手当、専任や兼任職員の給与・諸手当)は含まれていない。(今回の検証と分析では令和3(2021)年度の数値)

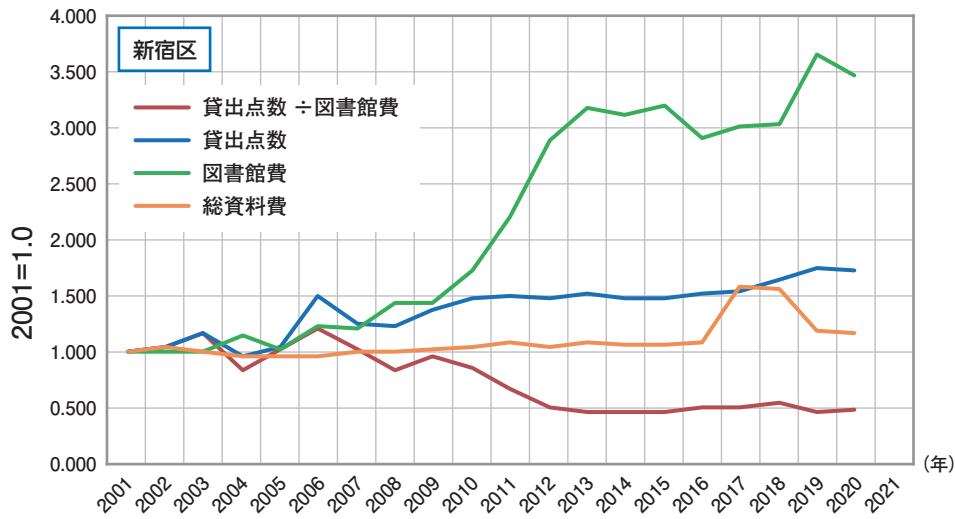
64) 総資料費は、図書費、雑誌・新聞費、視聴覚資料費、その他の資料費を合計したものである。(今回の検証と分析では令和3(2021)年度の数値)

65) 蔵書総数は、令和3(2021)年3月31日現在、図書館で所蔵する図書の総冊数(雑誌、視聴覚資料等、録音図書、電子的資料は含まれていない)である。

66) 総職員数は、令和3(2021)年4月1日現在、1)館長のうち、①専任、②兼任、③非常勤、④PFI・指定管理の職員、2)常勤職員、3)非常勤・臨時職員(令和3(2021)年度予定数で、年間実労働1,500時間を1人として換算)、の合計したものである。

図表 2-3-6-1 図書館事業の費用対効果「貸出点数÷図書館費」の推移（新宿区）

(公益社団法人 日本図書館協会『日本の図書館 統計と名簿 2001～2021』, 2002～2022 を基に作成)



図表 2-3-6-2 新宿区立図書館における図書館費の増加経緯

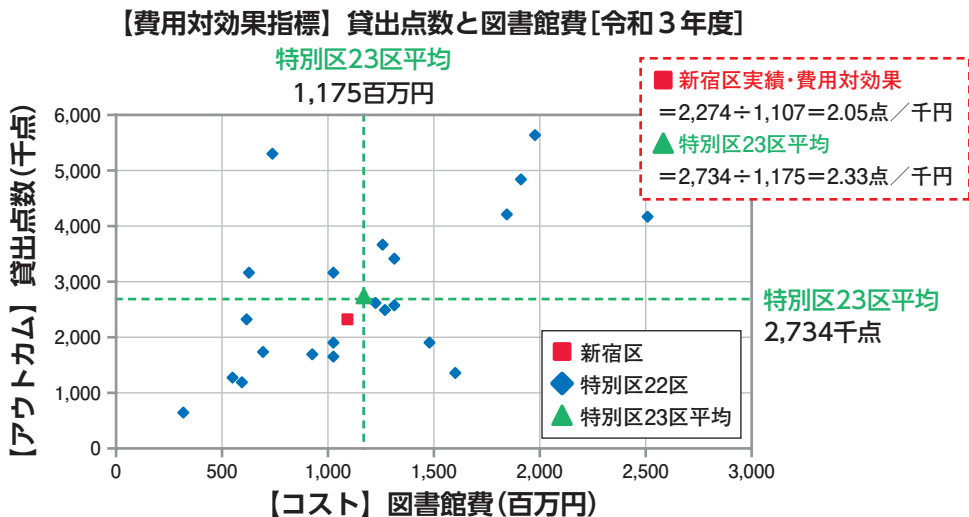
平成 24 (2012) 年度	旧中央図書館解体設計委託
平成 25 (2013) 年度	同上解体工事費・同移転経費
平成 26 (2014) 年度	同上解体工事費・下落合図書館設計委託
平成 27 (2015) 年度	下落合図書館建設工事、資料購入費、中央図書館拡張設計委託
平成 28 (2016) 年度	下落合図書館建設工事、資料購入費、初度調弁、落成記念式典、中央図書館拡張工事費
平成 29 (2017) 年度	～地域図書館 1 館増に伴う資料購入費増
令和 元 (2019) 年度	鶴巻図書館工事費
令和 3 (2021) 年度	四谷図書館工事費

②特別区 23 区における費用対効果「全体」の指標の相対比較

特別区 23 区における費用対効果「全体」の指標「貸出点数÷図書館費」において、新宿区は 13 位である。

図表 2-3-7 は、分子の貸出点数を縦軸、分母の図書館費を横軸とした散布図を示している（費用対効果の指標「貸出点数÷図書館費」は同図表上の「原点からの傾き」である。）。

図表 2-3-7 費用対効果の指標「貸出点数と図書館費」

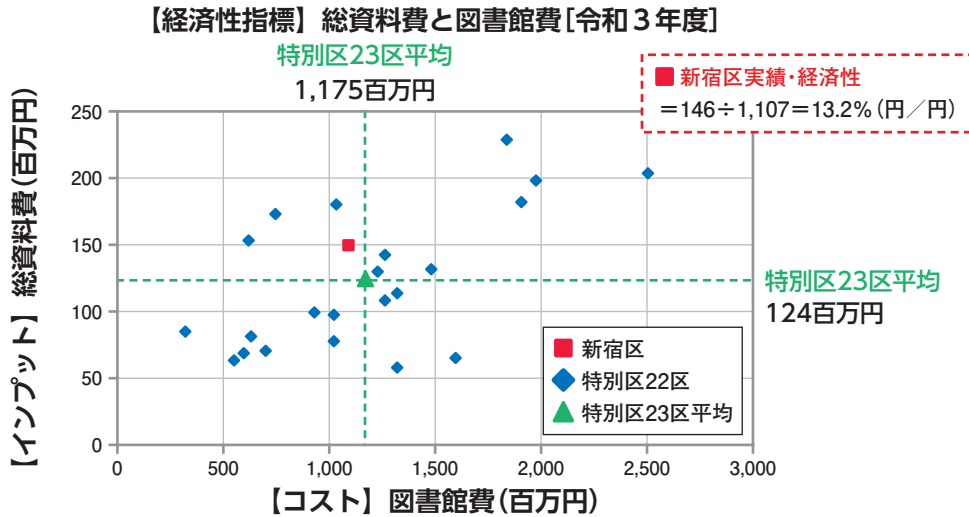


③ 経済性指標「総資料費÷図書館費」の相対比較

「基本ケース（モデル）」の経済性指標「総資料費÷図書館費」において、新宿区は5位である。

図表 2-3-8 は、分子の総資料費を縦軸、分母の図書館費を横軸とした散布図を示している（経済性指標「総資料費÷図書館費」は同図表上の「原点からの傾き」である。）。なお、経済性指標は、建物建設などの一時的な図書館費の増減等の影響で大きく変動する特徴があることに留意する必要がある。

図表 2-3-8 経済性指標「総資料費と図書館費」



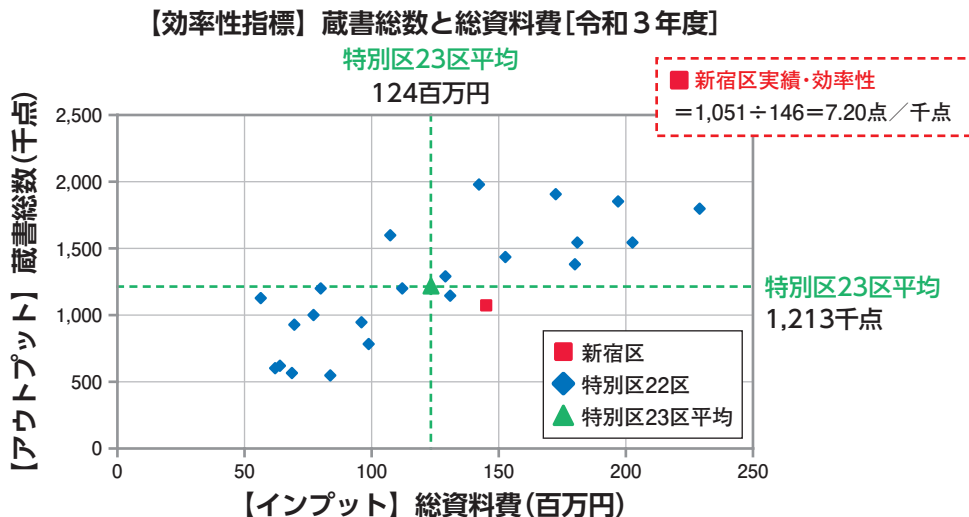
④ 効率性指標「蔵書総数÷総資料費」の相対比較

「基本ケース（モデル）」の効率性指標「蔵書総数÷総資料費」において、新宿区は22位である。

図表 2-3-9-1 は、分子の蔵書総数を縦軸、分母の総資料費を横軸とした散布図を示している（効率性指標「蔵書総数÷総資料費」は同図表上の「原点からの傾き」である。）。同散布図を見てみると、全体として「正の相関」の傾向が見られる⁶⁹⁾（第4節第1項「主要指標間の相関」を参照のこと）。

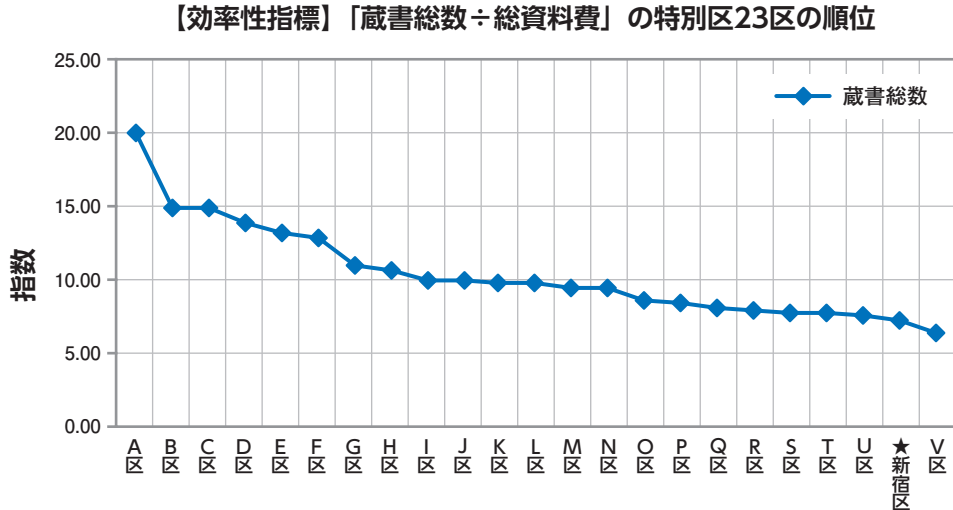
また、図表 2-3-9-2 は、効率性指標「蔵書総数÷総資料費」における特別区 23 区での順位を折れ線グラフで示している。なお、効率性指標においても、建物建設などによる資料購入費の増（減）に伴う一時的な総資料費の増減等の影響で大きく変動する特徴があることに留意する必要がある。

図表 2-3-9-1 効率性指標「蔵書総数と総資料費」



69) 例えば、一般的に総資料費が少ないと蔵書総数も少ないなどが挙げられる。

図表 2-3-9-2 (参考) 効率性指標「蔵書総数と総資料費」(特別区 23 区の順位)

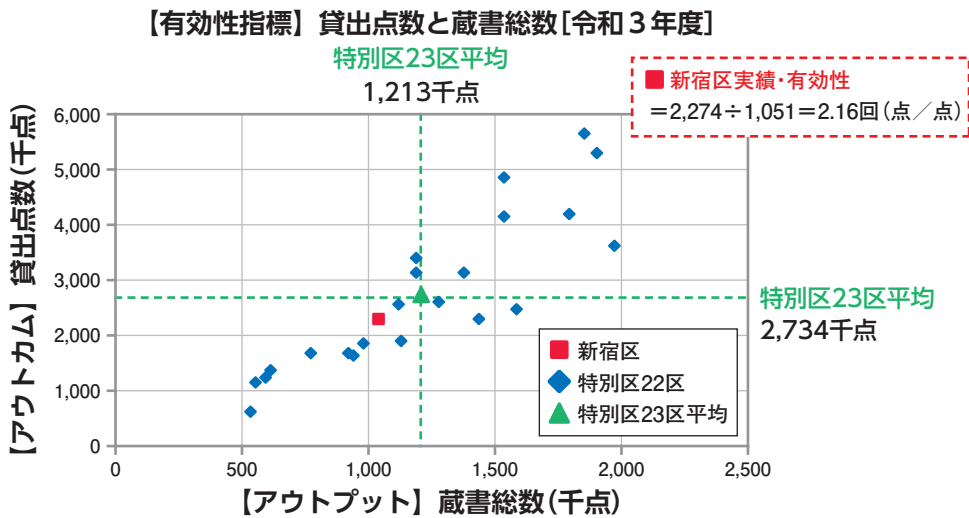


⑤有効性指標「貸出点数÷蔵書総数」の相対比較

「基本ケース (モデル)」の有効性指標「貸出点数÷蔵書総数」において、新宿区は 12 位である。

図表 2-3-10 は、分子の貸出点数を縦軸、分母の蔵書総数を横軸とした散布図を示している (有効性指標「貸出点数÷蔵書総数」は同図表上の「原点からの傾き」である)。同散布図を見てみると、ここでも全体として「正の相関」の傾向が見られる (第 4 節第 1 項「主要指標間の相関」を参照のこと)。

図表 2-3-10 有効性指標「貸出点数と蔵書総数」



⑥まとめ「基本ケース（モデル）」

図表 2-3-11 に示すとおり、新宿区における図書館事業「全体」の費用対効果の指標は、特別区 23 区内で 13 位との結果になった。この内訳としては、経済性指標が 5 位、効率性指標が 22 位、有効性指標が 12 位である。今回の分析においては、新宿自治創造研究所が独自に指標の選定などを行い、結果を示している。今後は図書館事業で従来から行われている詳細な原因分析に加えて、人口 1 人あたり貸出点数、蔵書総数や図書館費などの数値データを活用しつつ、一定の前提を置きながら様々なシミュレーションすることができ、次期「図書館サービス計画」の立案に限らず、定量的な目標を設定する際の重要なエビデンスを提供できると考えられる。

図表 2-3-11 まとめ「基本ケース（モデル）」の分析結果

(東京都立図書館『令和 3 年度東京都立図書館（総括表）』, 2022 を基に作成)

コスト指標 (全体の費用・財源)	インプット指標 (投入資源・生産要素)	アウトプット指標 (活動による産出物)	アウトカム指標 (成果)
図書館費 1,107 百万円 (人口 1 人あたり順位 10 位)	総資料費 146 百万円 (同 6 位)	蔵書総数 1,051 千点 (同 10 位)	貸出点数 2,274 千点 (同 11 位)
経済性 (インプット指標÷コスト指標) 図表 2-3-8	効率性 (アウトプット指標÷インプット指標) 図表 2-3-9-1～2	有効性 (アウトカム指標÷アウトプット指標) 図表 2-3-10	
0.132 (%) = 146 ÷ 1,107 特別区 23 区内 順位 5 位	7.20 (点/千円) = 1,051 ÷ 146 特別区 23 区内 順位 22 位	2.16 (回) = 2,274 ÷ 1,051 特別区 23 区内 順位 12 位	
図書館事業「全体」の費用対効果「貸出点数÷図書館費」 図表 2-3-7			
2.05 (点/千円) = 2,274 千点 ÷ 1,107 百万円 特別区 23 区内 順位 13 位			

※今回、新宿自治創造研究所が独自に費用対効果を分解・分析し、特別区 23 区との比較により新宿区立図書館の現状を確認するため、3E 評価の概念的な枠組みと考え方にに基づき、できる限り単純な設定により各指標に落とし込んだ結果となっており、また建物建設などによる一時的な図書館費や総資料費の増減等の影響により順位は大きく変動する特徴がある。

※図書館事業のパフォーマンス評価における指標として、ヒト・モノ・カネの視点から費用対効果の分析を目的とするため、カネの側面がある「図書館費」、「総資料費」、「蔵書総数」、「貸出点数」を採用し、各評価指標に、「東京都立図書館調査」(東京都立中央図書館)や「日本の図書館 統計と名簿」(公益社団法人 日本図書館協会)で集計・公表されている統計の数値データを利用し、分析している。

※統計の数値データについて、以下のとおり補足する。

○図書館費は、資料費、賃金・報酬(非常勤職員、臨時職員や委託・派遣職員の報酬・賃金など)、講師謝礼、その他図書館費(委託費、指定管理費など)、臨時的経費を合計したものである。なお、人件費(常勤職員の給与・諸手当、専任や兼任職員の給与・諸手当)は含まれていない。(令和 3 (2021) 年度の数値)

○総資料費は、図書費、雑誌・新聞費、視聴覚資料費、その他の資料費を合計したものである。(令和 3 (2021) 年度の数値)

○蔵書総数は、令和 3 (2021) 年 3 月 31 日現在、図書館で所蔵する図書の総冊数(雑誌、視聴覚資料等、録音図書、電子的資料は含まれていない)である。

※公立図書館統計の統計(集計)上、総資料費と貸出点数は図書(費)以外の雑誌・新聞(費)や視聴覚資料(費)などを含んでいるが、蔵書総数は、図書(費)のみとなっている。

新宿区では、比較的洋雑誌や視聴覚資料が充実しているが、今回の分析では、できる限り単純な設定としているため、統計(集計)上の数値をそのまま利用していることに留意する。

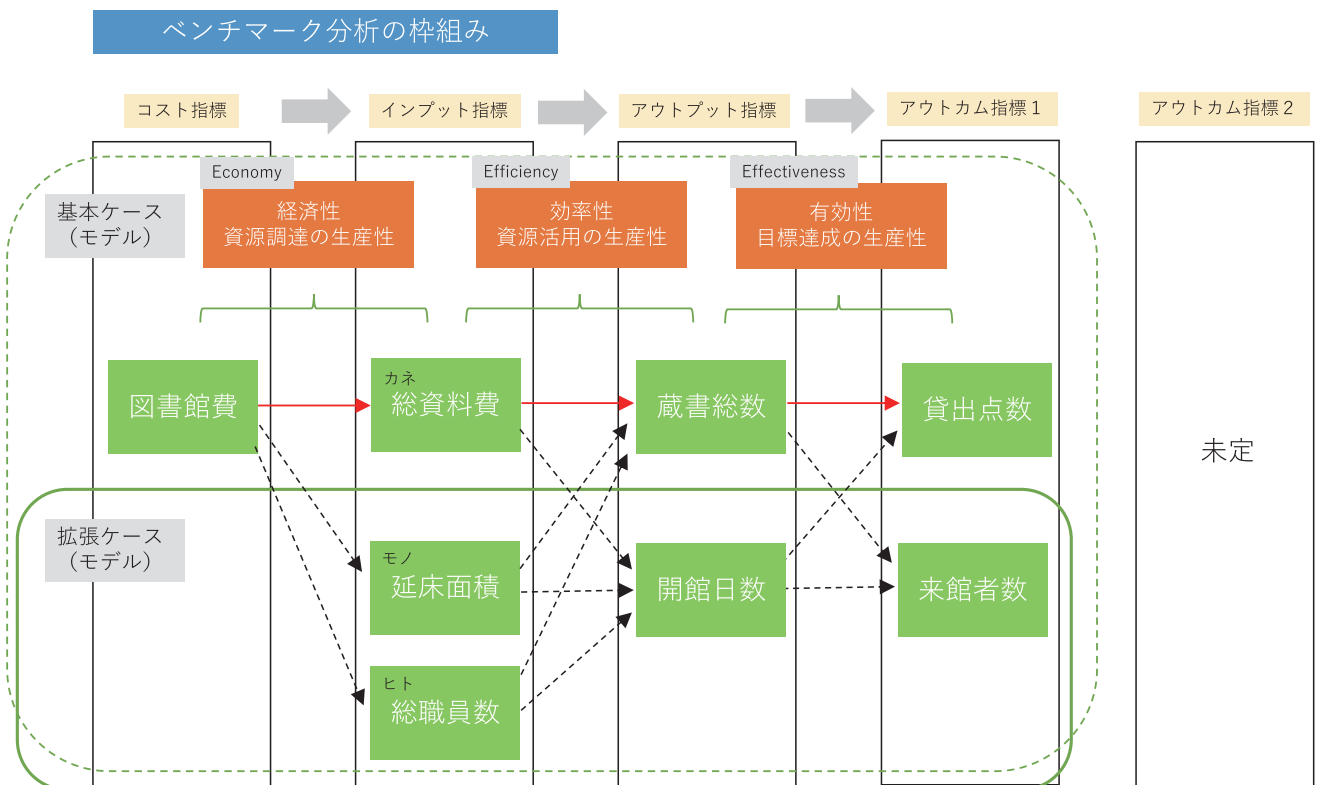
(4) 「拡張ケース(モデル)」の分析結果

図書館事業の現状を踏まえたパフォーマンス評価のモデルとして、「基本ケース(モデル)」に続き、中央図書館PTとの次期「図書館サービス計画」の策定に向けた議論・対話がより深まるよう「拡張ケース(モデル)」を設定する。「拡張ケース(モデル)」では、「ヒト、モノ、カネ」の視点を踏まえた事業資源に対応し、「ISO11620 図書館パフォーマンス指標」でも指標として掲載されている延床面積と総職員数をインプット指標に追加した。また、アウトプット指標として開館日数を追加するとともに、アウトカム(成果)指標として来館者数を追加した分析を試みている。

なお、アウトプット指標として開館日数を追加した理由は、貸出点数は蔵書の充実だけでなく、開館日数を含む利便性も大きな要因であると一般的に認識されているためである。また、アウトカム(成果)指標として来館者数を追加した理由は、第1節第2項②「公立図書館の事業上の課題」に関する文献調査により、現在、再認識され始めている公立図書館の2つの役割(「人々に情報や読書機会を提供する役割」と「コミュニティの拠点として人々をつなぐ役割」)のうちのコミュニティ拠点としての機能を測定する指標として適切であると考えたためである。

「拡張ケース(モデル)」では、図表2-3-12に示すとおり、評価指標の数が4指標から8指標に倍増するとともに、指標間の関係はそれ以上に増加するため、「基本ケース(モデル)」と比べて複雑となるが、基本ケースと同様の手順で、本項にて「拡張ケース(モデル)」の分析結果を簡単に紹介する。

図表 2-3-12 図書館事業のパフォーマンス評価における指標



図表 2-3-13 「拡張ケース（モデル）」の費用対効果とその分解

$$\frac{\text{効果}}{\text{費用}} = \frac{\text{アウトカム}}{\text{コスト}} = \frac{\text{インプット}}{\text{コスト}} \times \frac{\text{アウトプット}}{\text{インプット}} \times \frac{\text{アウトカム}}{\text{アウトプット}}$$

(第1項)
(第2項)
(第3項)

経済性
効率性
有効性

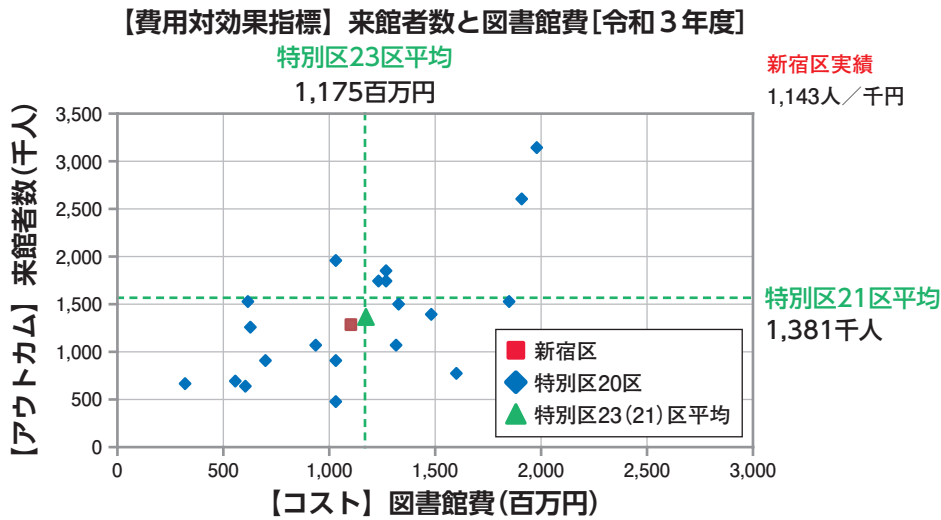
※「拡張ケース（モデル）」

- (C) コスト指標 : (基本ケース) 図書館費
- (I) インプット指標 : (基本ケース) 1 総資料費、(拡張ケース) 2 延床面積、3 総職員数
- (P) アウトプット指標 : (基本ケース) 1 蔵書総数、(拡張ケース) 2 開館日数
- (O) アウトカム指標 : (基本ケース) 1 貸出点数、(拡張ケース) 2 来館者数

①特別区 23 区における費用対効果「全体」の指標の相対比較

特別区 23 区における費用対効果「全体」の指標「来館者数÷図書館費」において新宿区は 14 位である⁷⁰⁾。
 図表 2-3-14 は、分子の貸出点数を縦軸、分母の図書館費を横軸とした散布図を示している（費用対効果の指標「来館者数÷図書館費」は同図表上の「原点からの傾き」である。）。

図表 2-3-14 費用対効果の指標「来館者数と図書館費」



②経済性指標の相対比較

一般的に、インプット（投入資源・生産要素）は「ヒト・モノ・カネ」と表現することが多く⁷¹⁾、ここでは「ヒト・モノ・カネ」における「カネ」は「基本ケース（モデル）」の総資料費のままとし、「ヒト」は総職員数、モノは延床面積（設置図書館の延床面積）をインプット指標として追加している。したがって、「拡張ケース（モデル）」における経済性指標は、1つのコスト指標と3つのインプット指標から「基本ケース（モデル）」を含め、3パターンが算出される。

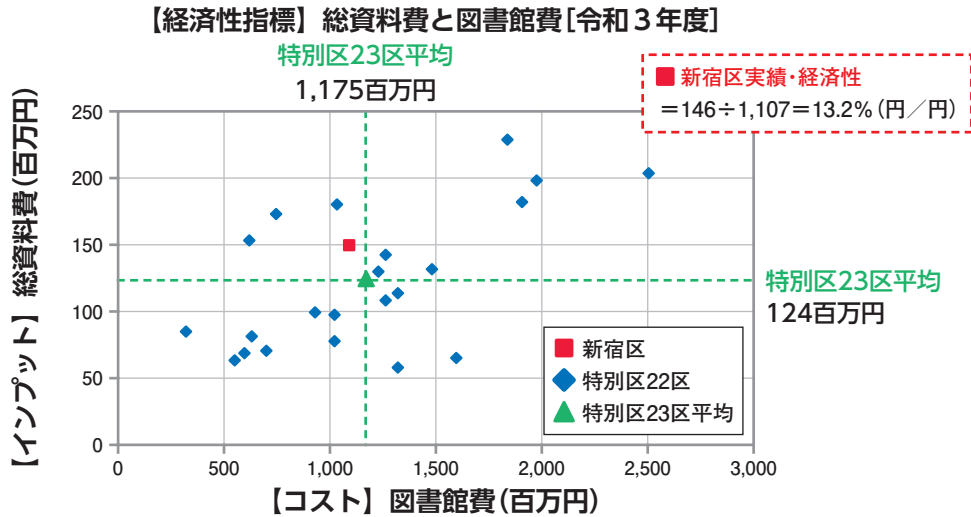
図表 2-3-15-2～3 は、「拡張ケース（モデル）」の経済性指標「延床面積÷図書館費」、「総職員数÷図書館費」において、分子のインプット指標を縦軸、分母の図書館費を横軸とした散布図を示している（経済性指標「延床面積÷図書館費」と「総職員数÷図書館費」は同散布図上の「原点からの傾き」である。）。

70) 世田谷区と江戸川区における来館者数の統計が不明(数値の記載がない)なため、正確には特別区23区内ではなく、21区での順位である。

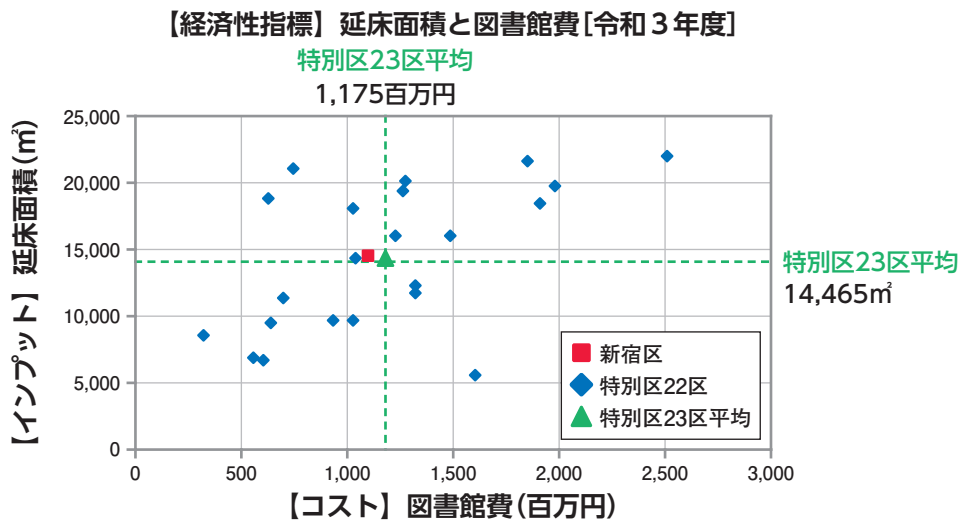
71) 品質管理分野では、4M(Man(人員)、Machine(施設・機械・設備・機器・情報システム)、Material(必要資材・原材料)、Method(方法論、ノウハウ))で整理(分類)することが多い。

新宿区における図書館事業の経済性指標「延床面積÷図書館費」は11位、「総職員数÷図書館費」は14位である。なお、前述のとおり、経済性指標は建物建設などの一時的な図書館費の増減等の影響で大きく変動する特徴があることに留意する必要がある。

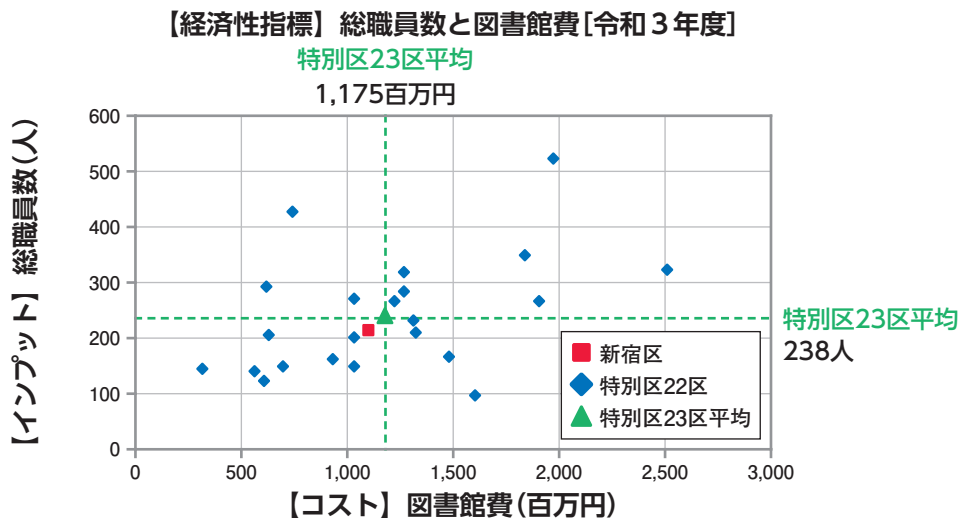
図表 2-3-15-1 (再掲) 経済性指標「総資料費と図書館費」



図表 2-3-15-2 経済性指標「延床面積と図書館費」



図表 2-3-15-3 経済性指標「総職員数と図書館費」



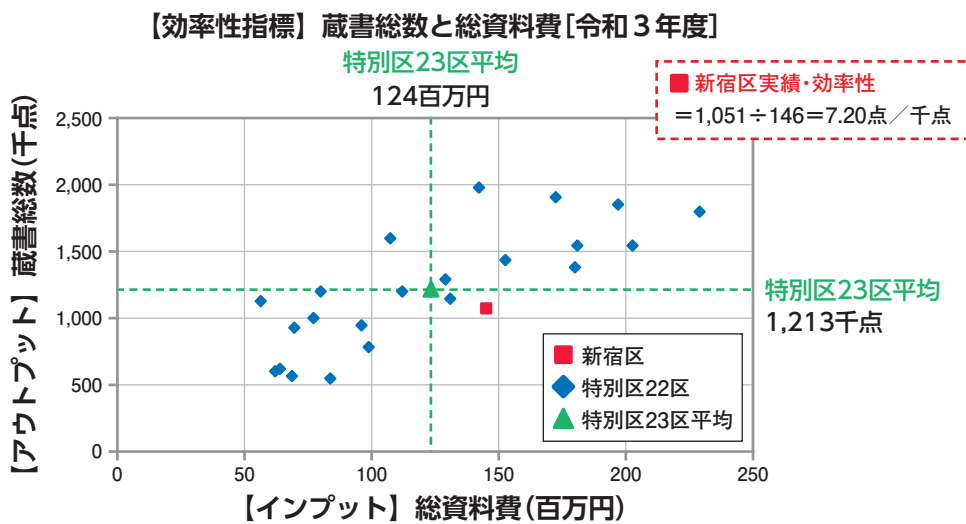
③ 効率性指標の相対比較

「拡張ケース（モデル）」における効率性指標は、インプット指標を2つ追加して（延床面積と総職員数）計3指標、アウトプット指標は1つ追加して（開館日数）計2指標の組み合わせにより「基本ケース（モデル）」を含め、6パターンが算出される。

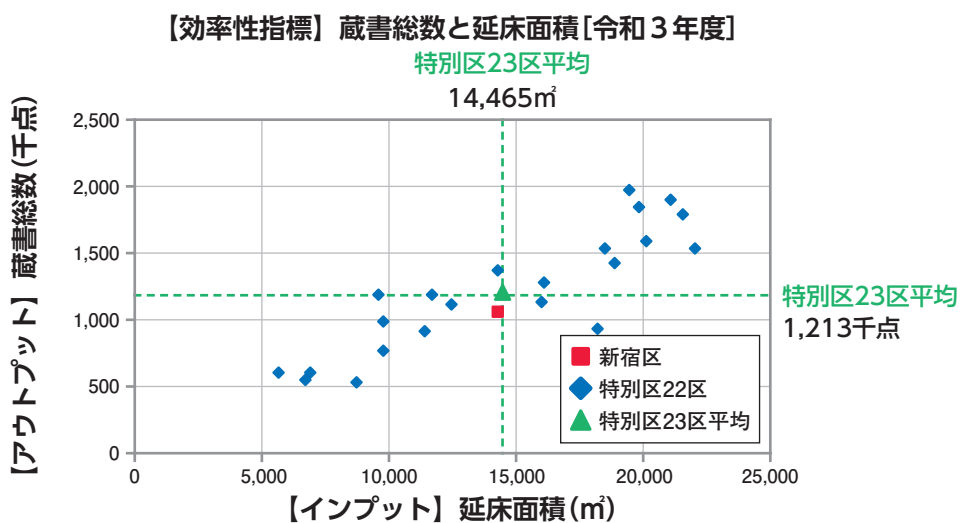
図表 2-3-16-2～6 は、「拡張ケース（モデル）」の効率性指標において、分子のアウトプット指標を縦軸、分母のインプット指標を横軸とした散布図を示している（効率性指標「蔵書総数÷延床面積」、「蔵書総数÷総職員数」、「開館日数÷総資料費」、「開館日数÷延床面積」、「開館日数÷総職員数」は、同散布図上の「原点からの傾き」である。）。

新宿区における図書館事業の効率性指標「蔵書総数÷延床面積」は11位、効率性指標「蔵書総数÷総職員数」は14位であり、効率性指標「開館日数÷総資料費」は14位、効率性指標「開館日数÷延床面積」は11位、効率性指標「開館日数÷総職員数」は5位である。新宿区における図書館事業の効率性指標「開館日数÷総職員数」が5位であることからヒトの生産性が高いことを示唆している⁷²⁾。

図表 2-3-16-1 (再掲) 効率性指標「蔵書総数と総資料費」

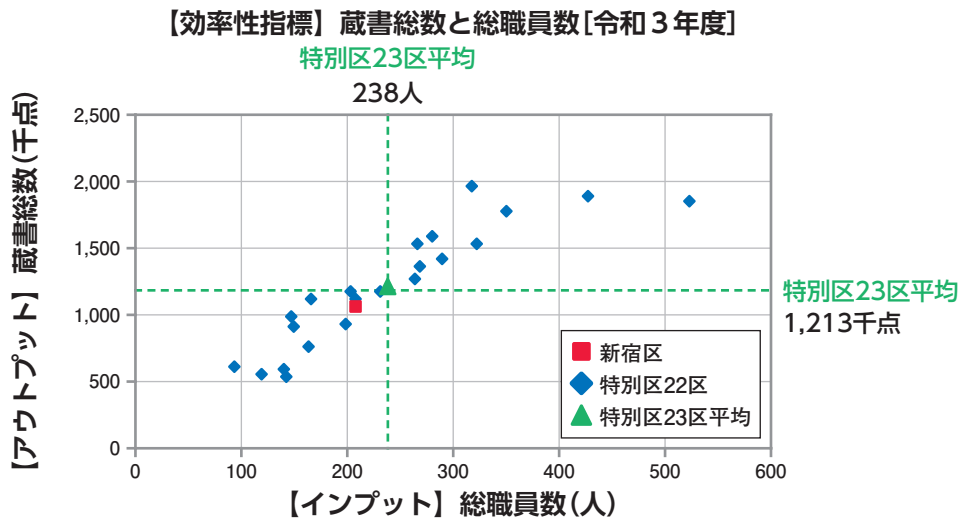


図表 2-3-16-2 効率性指標「蔵書総数と延床面積」

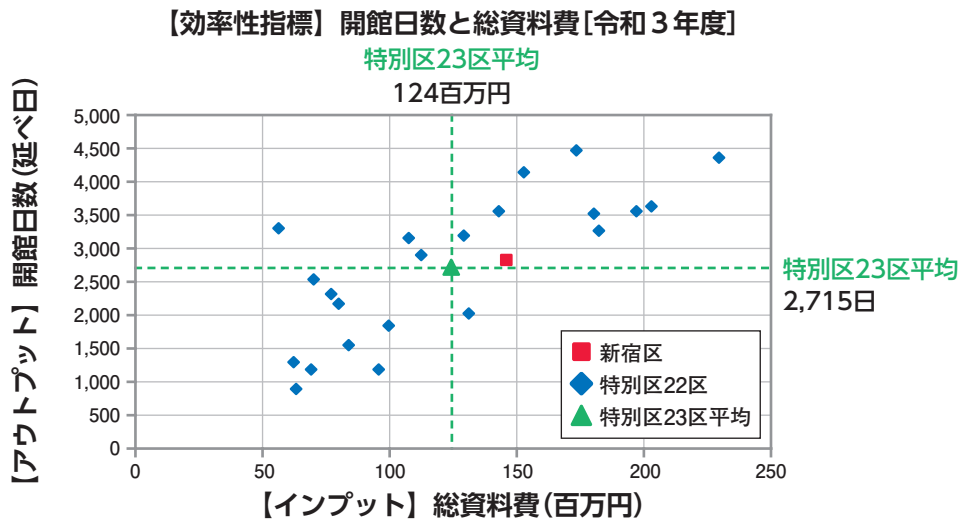


72) 客観的な統計数値上の計算結果を単純に結論とするには注意が必要である。より長い開館日数を、より少ない総職員数で実現する中で、充実した省力化投資の成果か、業務プロセス上のムリ・ムダ・ムラが生じていないか等の確認が重要である。

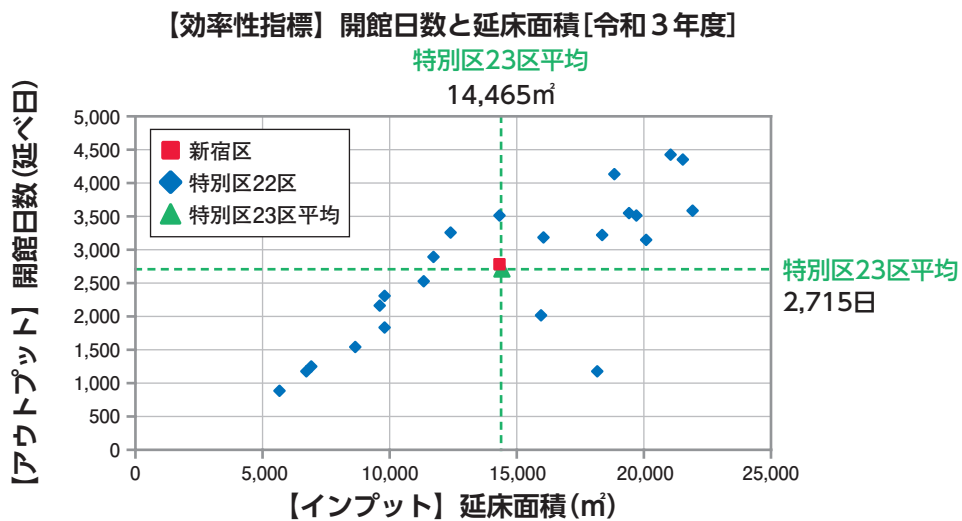
図表 2-3-16-3 効率性指標「蔵書総数と総職員数」



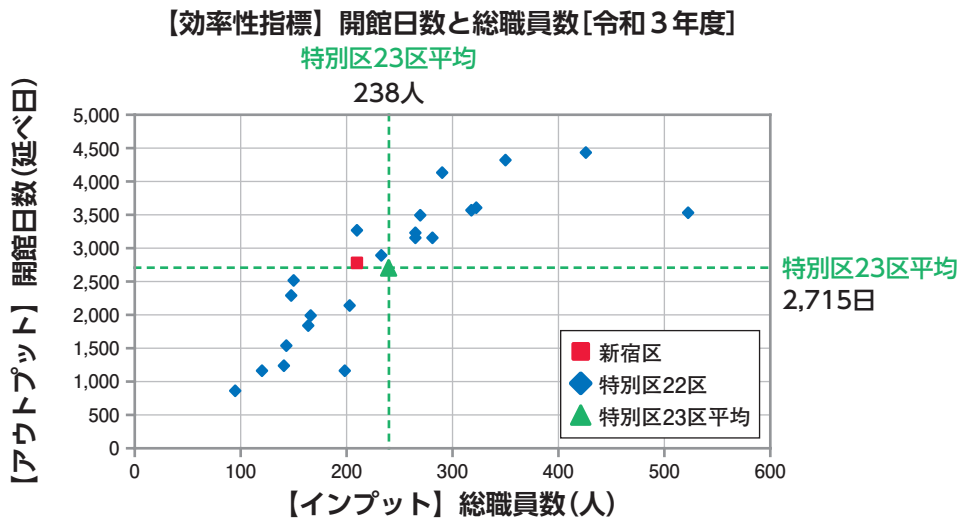
図表 2-3-16-4 効率性指標「開館日数と総資料費」



図表 2-3-16-5 効率性指標「開館日数と延床面積」



図表 2-3-16-6 効率性指標「開館日数と総職員数」



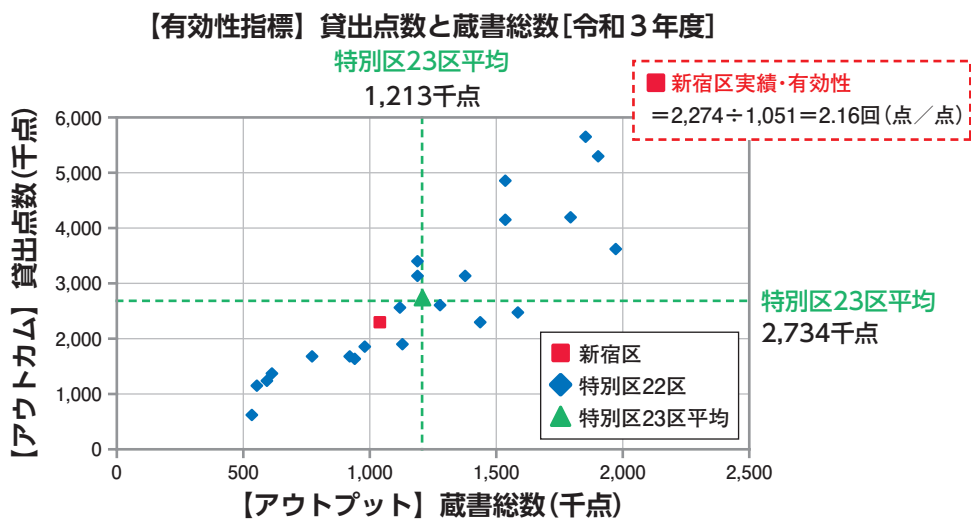
④有効性指標の相対比較

「拡張ケース(モデル)」における有効性指標は、アウトプット指標を1つ追加(開館日数)して計1指標、アウトカム(成果)指標も1つ追加(来館者数)して計2指標となり、「基本ケース(モデル)」を含め、4パターンが算出される。

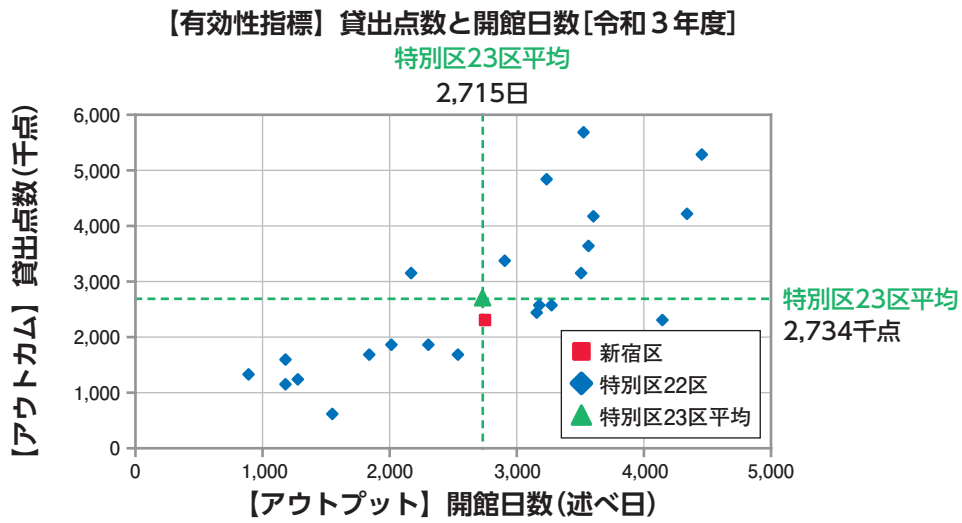
図表 2-3-17-2～4は、「拡張ケース(モデル)」の有効性指標における、分子のアウトカム(成果)指標を縦軸、分母のアウトプット指標を横軸とした散布図を示している(有効性指標「貸出点数÷開館日数」、「来館者数÷蔵書総数」、「来館者数÷開館日数」は、同図表上の「原点からの傾き」である)。同散布図を見てみると、ここでも全体として「正の相関」の傾向が見られる(第4節第1項「主要指標間の相関」を参照のこと)。

新宿区における図書館事業の有効性指標「貸出点数÷開館日数」は16位、有効性指標「来館者数÷蔵書総数」は14位、有効性指標「来館者数÷開館日数」は15位である。

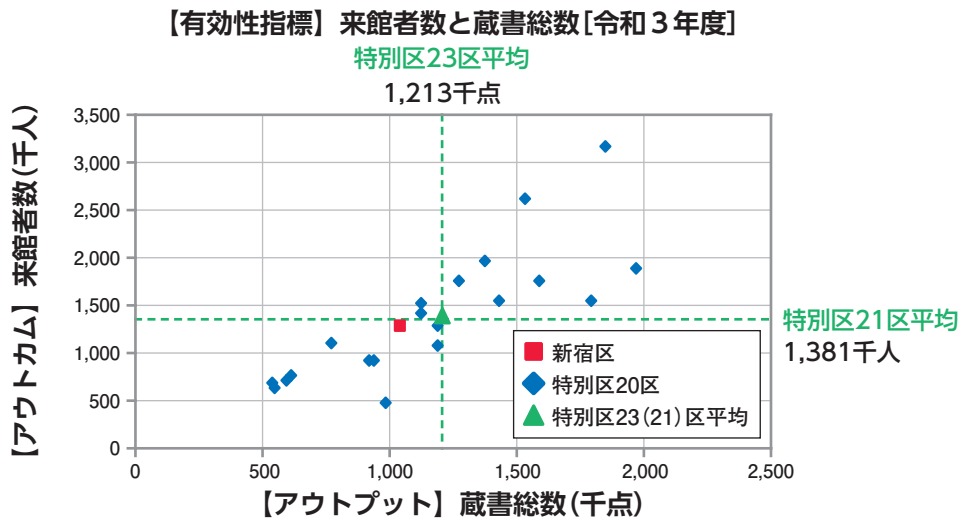
図表 2-3-17-1 (再掲) 有効性指標「貸出点数と蔵書総数」



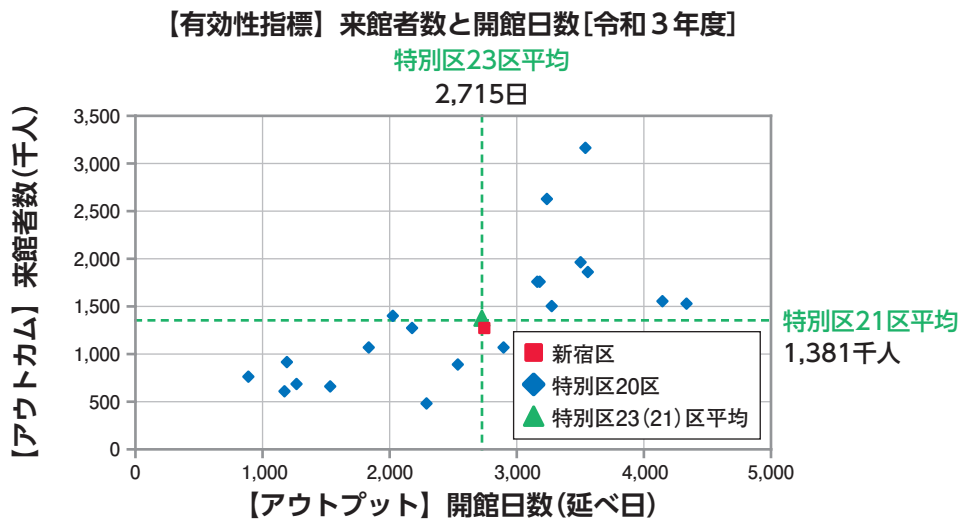
【図表 2-3-17-2】 有効性指標「貸出点数と開館日数」



【図表 2-3-17-3】 有効性指標「来館者数と蔵書総数」



【図表 2-3-17-4】 有効性指標「来館者数と開館日数」



⑤ まとめ「拡張ケース（モデル）」

図表 2-3-18 に示すとおり、新宿区における図書館事業「全体」の費用対効果の指標として、特別区 23（21）区内の順位は、貸出点数をアウトカム（成果）指標として 13 位、来館者数をアウトカム（成果）指標として 14 位である⁷³⁾。

今回の分析においては、新宿自治創造研究所が独自に指標の選定などを行い、結果を示している。「拡張ケース(モデル)」においても、この実務的な検証や分析ができたこと、適用の可能性があることが 1 つの成果であり、この分析の結果がすべてではなく、EBPM の視点を組み込んだ「PDCA サイクル活性化型」の手法や考え方が今後の図書館事業の評価や、横展開として新宿区の中期計画や個別事業における評価につなげていきたいと考える。

図表 2-3-18 まとめ「拡張ケース（モデル）」の分析結果

(東京都立図書館『令和 3 年度東京都立図書館（総括表）』, 2022 を基に作成)

コスト指標 (C) (全体の費用・財源)	インプット指標 (I) (投入資源・生産要素)	アウトプット指標 (P) (活動による産出物)	アウトカム指標 (O) (成果)
C 図書館費 1,107 百万円 (人口 1 人あたり順位 10 位)	I1 総資料費 146 百万円 (同 6 位) I2 延床面積 14.4 千㎡ (同 10 位) I3 総職員数 210 人 (同 6 位)	P1 蔵書総数 1,051 千点 (同 10 位) P2 開館日数 2,763 延べ日 (同 6 位)	O1 貸出点数 2,274 千点 (同 11 位) O2 来館者数 1,265 千人 (同 14 位)
経済性 (インプット指標÷コスト指標)	効率性 (アウトプット指標÷インプット指標)	有効性 (アウトカム指標÷アウトプット指標)	
[I1 ÷ C] 13.2 (%) = 146 ÷ 1,107 (特別区 23 区内 順位 5 位) [I2 ÷ C] 13.01 (㎡/百万円) = 14,397 ÷ 1,107 (同 11 位) [I3 ÷ C] 0.190 (人/百万円) = 210 ÷ 1,107 (同 14 位)	[P1 ÷ I1] 7.20 (点/千円) = 1,051 ÷ 146 (同 22 位) [P1 ÷ I2] 72.99 (点/㎡) = 1,051 ÷ 14.4 (同 11 位) [P1 ÷ I3] 5.00 (点/人) = 1,051 ÷ 210 (同 14 位) [P2 ÷ I1] 18.92 (日/千円) = 2,763 ÷ 146 (同 14 位) [P2 ÷ I2] 191.9 (日/㎡) = 2,763 ÷ 14.4 (同 11 位) [P2 ÷ I3] 13.16 (日/人) = 2,763 ÷ 210 (同 5 位)	[O1 ÷ P1] 2.16 (回) = 2,274 ÷ 1,051 (同 12 位) [O1 ÷ P2] (点/日) = 2,274 ÷ 2,763 (同 16 位) [O2 ÷ P1] (人/点) = 1,265 ÷ 1,051 (同 14 位) [O2 ÷ P2] (人/日) = 1,265 ÷ 2,763 (同 15 位)	
図書館事業「全体」の費用対効果			
[O1 ÷ C] 貸出点数÷図書館費 2.05 (点/千円) = 2,274 千点 ÷ 1,107 百万円 (特別区 23 区内 順位 13 位) [O2 ÷ C] 来館者数÷図書館費 1.143 (人/千円) = 1,265 千人 ÷ 1,107 百万円 (特別区 21 区内 順位 14 位)			

73) 今回、利用した令和3年度の統計数値データについては、新型コロナウイルス感染症の影響などを考慮しなければならない。

(5) 考察

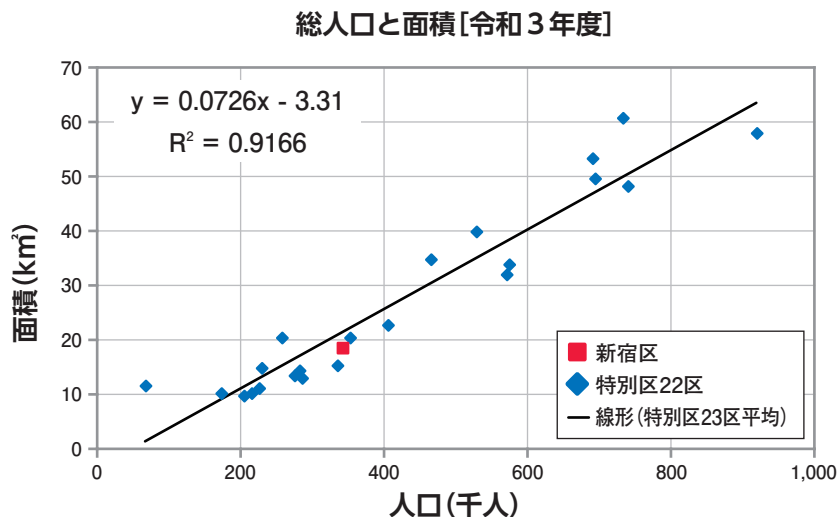
本項では、評価指標に人口要因である人口指標を採用したモデルケースを作成するとともに、新宿区の特徴的な分析結果について考察する。

①人口要因と各種指標⁷⁴⁾ ⁷⁵⁾

パフォーマンス評価のための個別指標（貸出点数、蔵書総数や総資料費など）の水準は、各自治体の総人口1人あたりの数値による相対比較が有益である。ここでは、総人口を横軸に、各指標を縦軸にとった特別区23区の散布図をまとめて整理した。また、各指標に対する人口変数の影響度合いの参考として、各指標を被説明変数、人口を説明変数とした回帰分析結果も併せて図表内に示している。なお、決定係数は高い値ほど、説明変数（人口）による高い説明力を意味している（最低0%、最高100%）。

まず、**図表 2-3-19** は特別区23区における総人口と面積の散布図である。新宿区の総人口は12位、面積は13位である。両変数の回帰式の決定係数（ R^2 ）は高い値（91.7%）を示しており、面積が人口水準に影響を与えていると考えられる。（人口密度は、人口÷面積で表すことができる。）

図表 2-3-19 特別区23区における総人口と面積



図表 2-3-20-1 ~ 10 は、計10指標⁷⁶⁾「1) 歳出総額、2) 教育費、3) 図書館費、4) 総職員数、5) 延床面積、6) 総資料費、7) 蔵書総数、8) 開館日数、9) 貸出点数、10) 来館者数」の人口を横軸とした各指標の散布図である。

決定係数の高い指標は、**図表 2-3-20-1**「1) 歳出総額」の94.6%である。一方、決定係数の低い指標は、**図表 2-3-20-3**「3) 図書館費」の19.2%である。各自治体の歳出総額水準は各区の人口水準に大きな影響を受けており、反対に、図書館費は各区の人口水準からの影響が小さいといえる。

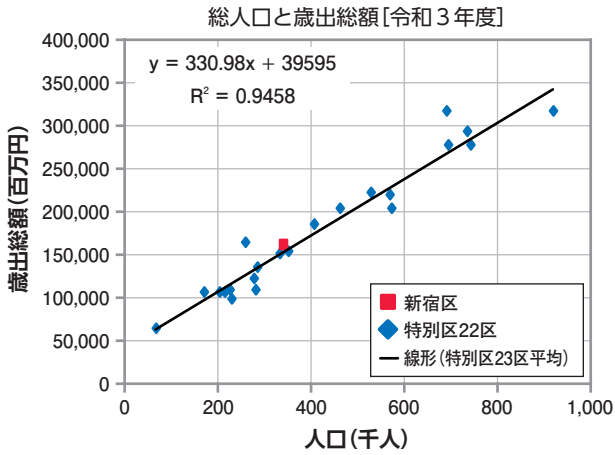
その他に決定係数が70%を超える指標は、5指標「2) 教育費、4) 総職員数、7) 蔵書総数、8) 開館日数、9) 貸出点数」であり、各区の人口水準から影響を受けているといえる。

74) 東京都『令和3年度特別区当初予算状況』、発行年度表記なし
 [<https://www.soumu.metro.tokyo.lg.jp/05gyousei/03nend.html>] 2023年2月16日閲覧

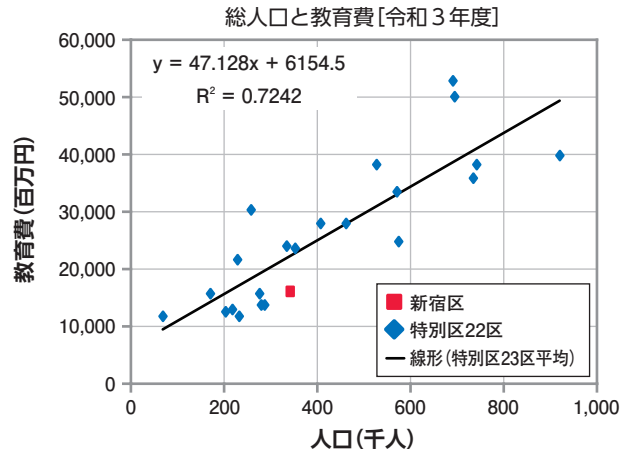
75) 図表の作成にあたり、以下3点を参照した。
 ・東京都立図書館『令和3年度東京都立図書館(総括表)』、2022
 [https://www.library.metro.tokyo.lg.jp/lib_info_tokyo/uploads/R3_koutochou_ippan_1.pdf] 2022年10月10日閲覧
 ・公益社団法人 日本図書館協会『日本の図書館 統計と名簿2021』、2022
 ・東京都『令和3年度特別区当初予算状況(当初・同時補正)』、2021

[<https://www.soumu.metro.tokyo.lg.jp/05gyousei/gyouzaisei/new/04tuika/03yosanbon-ku/03.pdf>] 2023年2月16日閲覧
 76) 1) 歳出総額と2) 教育費は区全体(普通会計)の額、3) 図書館費から10) 来館者数は図書館の額、人、点などの統計数値データを利用している。

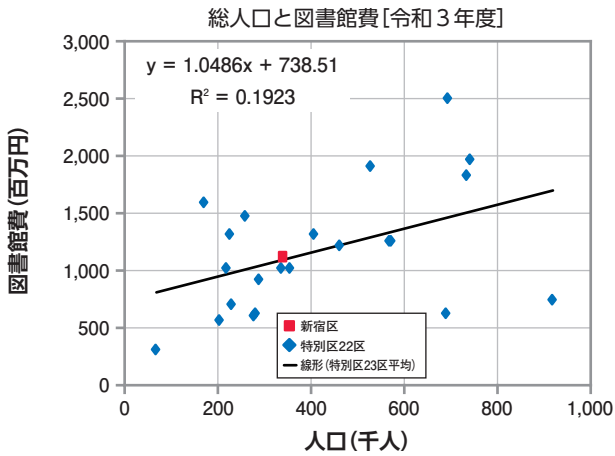
図表 2-3-20-1 総人口と歳出総額



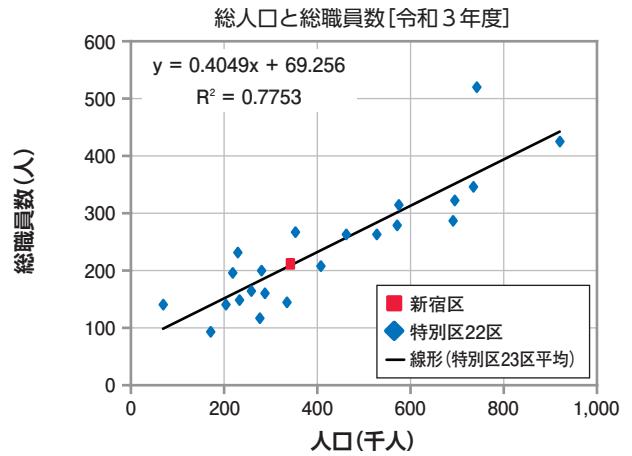
図表 2-3-20-2 総人口と教育費



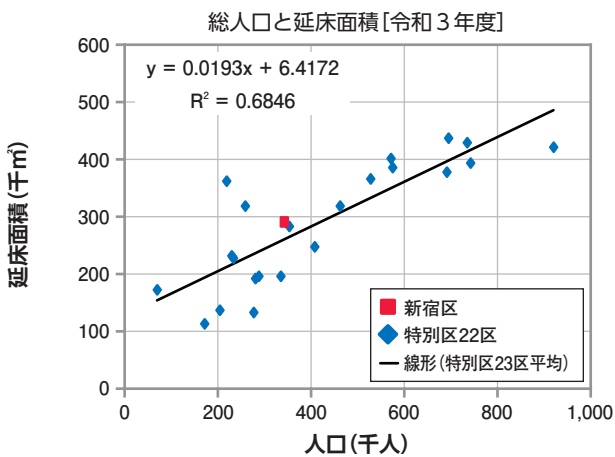
図表 2-3-20-3 総人口と図書館費



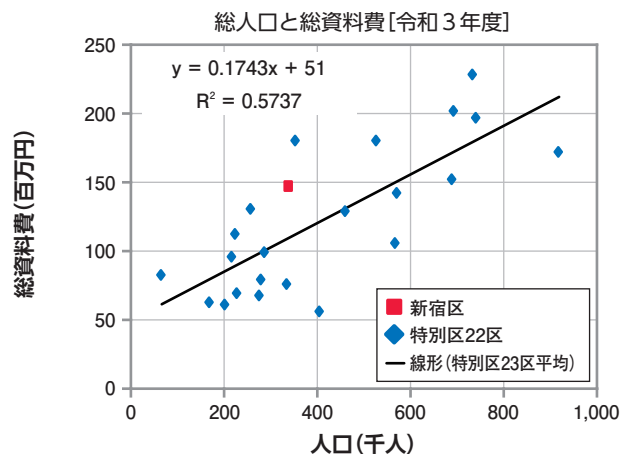
図表 2-3-20-4 総人口と総職員数



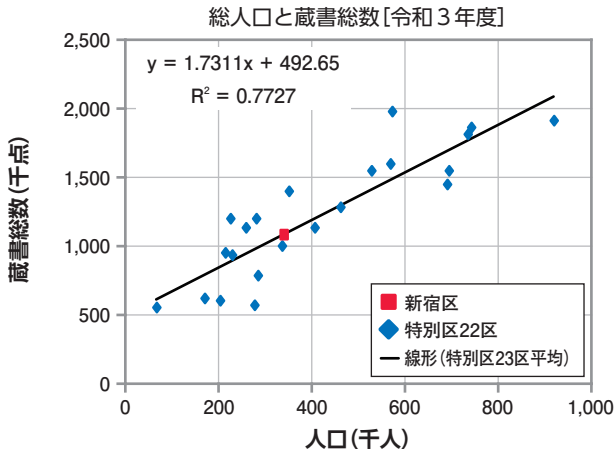
図表 2-3-20-5 総人口と延床面積



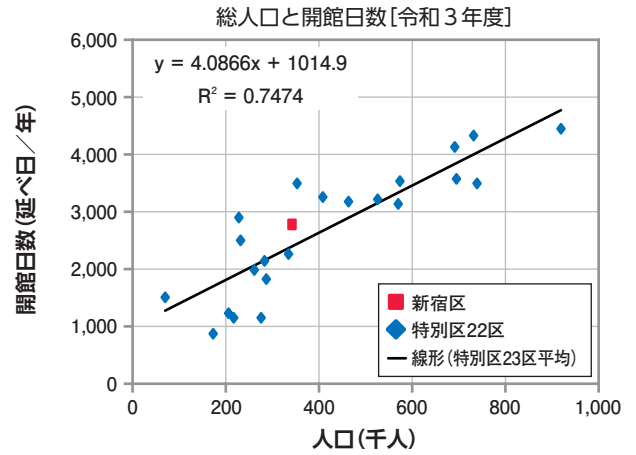
図表 2-3-20-6 総人口と総資料費



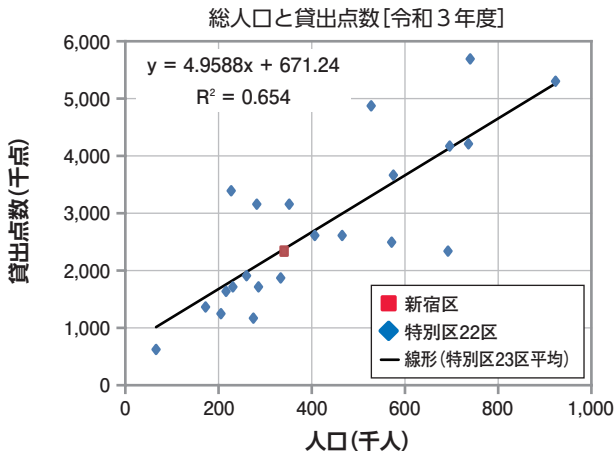
図表 2-3-20-7 総人口と蔵書総数



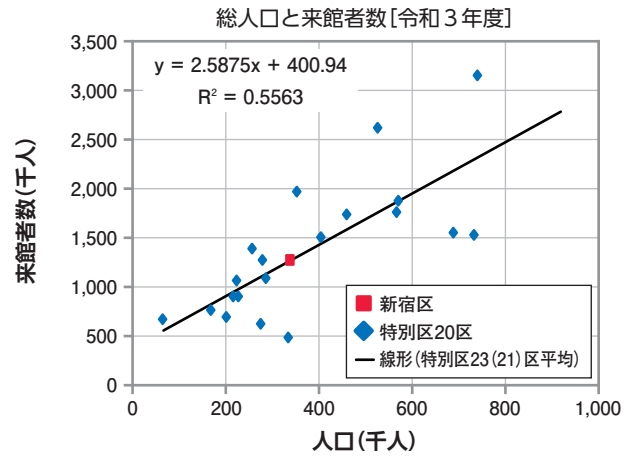
図表 2-3-20-8 総人口と開館日数



図表 2-3-20-9 総人口と貸出点数



図表 2-3-20-10 総人口と来館者数



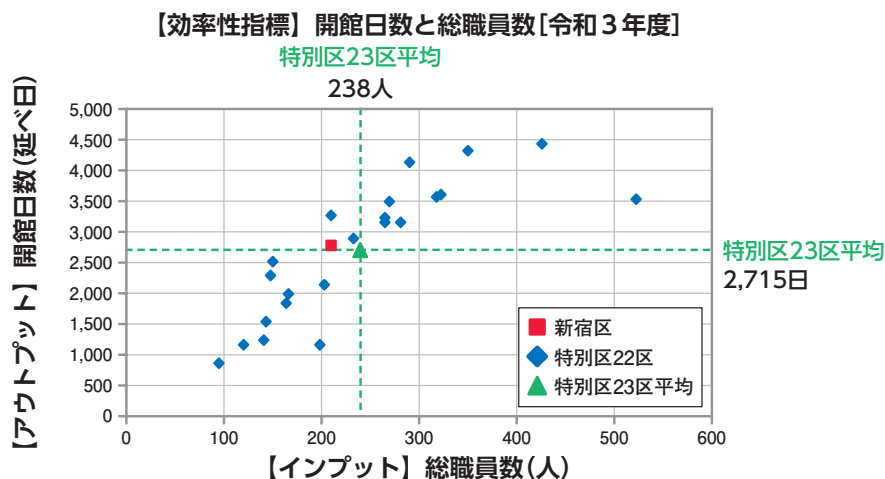
②新宿区の特徴的な分析結果

新宿区立図書館に特徴的なパフォーマンス指標は2指標、1) 開館日数÷総職員数(効率性5位)、2) 総資料費÷図書館費(経済性5位)である。

A 「開館日数÷総職員数」(効率性指標)

図表 2-3-21 (再掲) に示すとおり、「開館日数÷総職員数」は特別区 23 区内で 5 位である。分子の開館日数は人口 1 人あたり順位 6 位、分母の総職員数は同 6 位の結果である。

図表 2-3-21 (再掲) 効率性指標「開館日数と総職員数」



この結果を単純に解釈すると、利用者の利便性向上のために開館日数を増やすためには職員も増やす必要があるが、新宿区は比較的少ない職員数で開館日数を増やしていることとなる。これは、「職員の生産性が高い」ということが考えられる。

その理由の1つとして推測される仮説は、職員に占める専門資格保有者（司書・司書補）の割合の高さが考えられる。直近の職員数の内訳は図表 2-3-22 に示すとおり⁷⁷⁾、全体の3分の2が司書または司書補であり、指定管理者において安定的な専門資格保有者の確保ができていることが影響している可能性がある。一方、業務プロセスにムリ・ムダ・ムラがないかを確認することで、その負担がどこかに生じていないかなどを掘り下げて分析するにあたり、新宿自治創造研究所では引き続き、中央図書館 PT を支援していきたい⁷⁸⁾。

図表 2-3-22 職員数の構成（令和 4（2022）年 4 月 1 日現在）

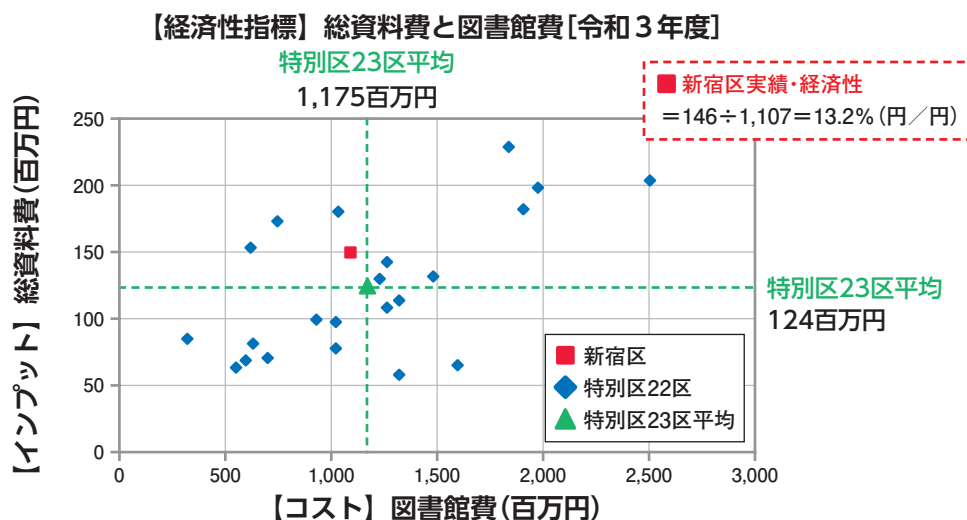
（新宿区立図書館『しんじゅくの図書館 2022』、2022 を基に作成）
 [<https://www.library.shinjuku.tokyo.jp/lib/files/libimg1679530303.pdf>]

（構成）	職員数	うち司書等	同左割合
常勤職員	46	18	39.1%
非常勤	20	20	100%
委託職員	159	105	66.0%
合計	225	143	63.6%

B 「総資料費 ÷ 図書館費」（経済性指標）

図表 2-3-23（再掲）に示すとおり、「総資料費 ÷ 図書館費」は特別区 23 区内で 5 位である。分子の総資料費は人口 1 人あたり順位 6 位、分母の図書館費は同 10 位の結果である。この指標は、図書館事業の予算措置の結果による影響が大きいと推測される。総資料費以外の図書館費は委託費や指定管理費など固定的で裁量の余地が小さいと考えられるため、今後も総資料費の水準は、図書館事業全体にとって重要な要素の 1 つと推測される。なお、経済性指標は、建物建設などの一時的な図書館費の増減等の影響で大きく変動する特徴があることに留意する必要がある。

図表 2-3-23（再掲）経済性指標「総資料費と図書館費」



77) 今回、分析に使用した統計データには、委託職員の司書などの数値がないため、特別区 23 区内での比較ができていない。

78) 専門資格保有者（専門職種）による業務工程は品質管理分野では「特殊工程」といい、マニュアル化や標準手順の文書化などの省略が許容される。あ・うんの呼吸によって効率的に業務遂行が可能というメリットと、工程の「可視化」が少ないために外部から「見えにくい」というデメリットがある。

(6) 中央図書館 PT の検討経緯

本項では、図書館サービスの評価方法の改善などに向けて中央図書館 PT と検討（議論）した内容について簡単に紹介する。

【回数】	【開催日】	【検討内容】
第1回	令和4年4月27日	・新宿区立図書館サービス評価（中間成果報告）案について （対象、目的、方法（案））
第2回	令和4年6月1日	・ロジックモデル等を用いた新宿区立図書館サービスの進め方について
第3回	令和4年7月6日	・23区の図書館サービス実績表（まとめ）から比較：現状、目標、改善
第4回	令和4年8月3日	・図書館サービス評価のロジックモデルについて （モデルのタイプ、用途）
第5回	令和4年9月7日	・ベンチマークによるパフォーマンス評価について ・令和3年度実施図書館サービスの点検評価案について
第6回	令和4年10月5日	・図書館運営協議会（第2回）からの意見 ・次期「図書館サービス計画」の策定について ・ベンチマーク分析の枠組みの概要について
第7回	令和4年11月4日	・指定管理者制度関連について ・EBPMの視点「不読率」について
第7.5回	令和4年11月17日	・各図書館統計のランキング一覧 ・ベンチマーク分析（モデルの設定）について ・新宿区立図書館サービス評価
第8回	令和4年12月15日	・運営協議会（第3回）報告 ・次期「図書館サービス計画」のまとめ方 ・図書館の経営戦略について
第9回	令和5年1月19日	・現状評価分析：事業環境
第10回 ～ 第12回	令和5年2月1日 2月16日 3月1日	・費用対効果の3E（VFM）評価 ・ベンチマーク分析について ・図書館の現状分析「図書館事業のパフォーマンス評価」について

4. 参考

本節では、参考に、主要指標間の相関やアウトカム（成果）指標について示すとともに、施策・事務事業におけるEBPMの観点からの効果検証の方法を整理する。また、「図書館サービスの充実（区民にやさしい知の拠点）」活動などについて、分析・評価を新宿自治創造研究所が独自に試みている。

(1) 主要指標間の相関

図表 2-4-1 に示すとおり、主要指標間の相関についての統計データを掲載する。図表内では、アウトカム指標、アウトプット指標、インプット指標、コスト指標、その他指標（人口等）の指標間における相関係数を示している。

相関係数は、2つの変数の関係（直線的な比例関係）の強さを-1から1の間の数で表し、絶対値が1に近いほど相関関係が強い。なお、相関係数がマイナスの場合は負の相関という。

図表 2-4-1 主要指標間の相関係数

		アウトカム指標		アウトプット指標		インプット指標				
		貸出点数	来館者数	蔵書総数	開館日数	総資料費	総職員数	延床面積		
アウトカム指標	貸出点数	—	0.873	0.879	0.777	0.784	0.892	0.715		
	来館者数		—	0.812	0.687	0.742	0.867	0.719		
アウトプット指標	蔵書総数			—	0.886	0.786	0.897	0.881		
	開館日数				—	0.760	0.810	0.787		
インプット指標	総資料費					—	0.799	0.813		
	総職員数						—	0.815		
	延床面積							—		
コスト指標	図書館費									
その他	人口									
	区域面積									
	図書館数									
	貸出登録者									
	歳出総額									
	教育費									
		コスト指標	その他指標							
		図書館費	人口	区域面積	図書館数	貸出登録者	歳出総額	教育費		
アウトカム指標	貸出点数	0.590	0.809	0.761	0.724	0.752	0.736	0.658		
	来館者数	0.657	0.746	0.219	0.657	0.612	0.700	0.664		
アウトプット指標	蔵書総数	0.501	0.879	0.834	0.867	0.717	0.826	0.733		
	開館日数	0.364	0.865	0.859	0.981	0.714	0.853	0.779		
インプット指標	総資料費	0.599	0.757	0.816	0.743	0.535	0.775	0.715		
	総職員数	0.457	0.881	0.837	0.802	0.719	0.826	0.705		
	延床面積	0.535	0.827	0.833	0.773	0.589	0.828	0.772		
コスト指標	図書館費	—	0.439	0.466	0.294	0.431	0.475	0.545		
その他	人口		—	0.957	0.153	0.652	0.973	0.851		
	区域面積			—	0.064	0.600	0.970	0.886		
	図書館数				—	0.669	0.815	0.702		
	貸出登録者					—	0.611	0.627		
	歳出総額						—	0.922		
	教育費							—		
【参考】										
0～0.2: 相関が無い										
0.2～0.4: 弱い相関がある										
0.4～0.7: 中程度の相関がある										
0.7～1: 強い相関がある										
		アウトカム指標								
		登録者数	登録者数	有効登録者数	有効登録者数	貸出点数	貸出点数	貸出点数	貸出点数	来館者数
			(児童)		(自治体内)		(自治体内)	(児童)	(視聴覚)	
登録者数		—	0.730	0.443	0.542	0.752	0.712	0.599	0.665	0.612
登録者数(児童)			—	0.658	0.861	0.856	0.909	0.754	0.488	0.821
有効登録者数				—	0.921	0.691	0.702	0.705	0.504	0.736
有効登録者数(自治体内)					—	0.843	0.872	0.822	0.626	0.840
貸出点数						—	0.989	0.913	0.584	0.873
貸出点数(自治体内)							—	0.929	0.761	0.870
貸出点数(児童)								—	0.553	0.799
貸出点数(視聴覚)									—	0.465
来館者数										—

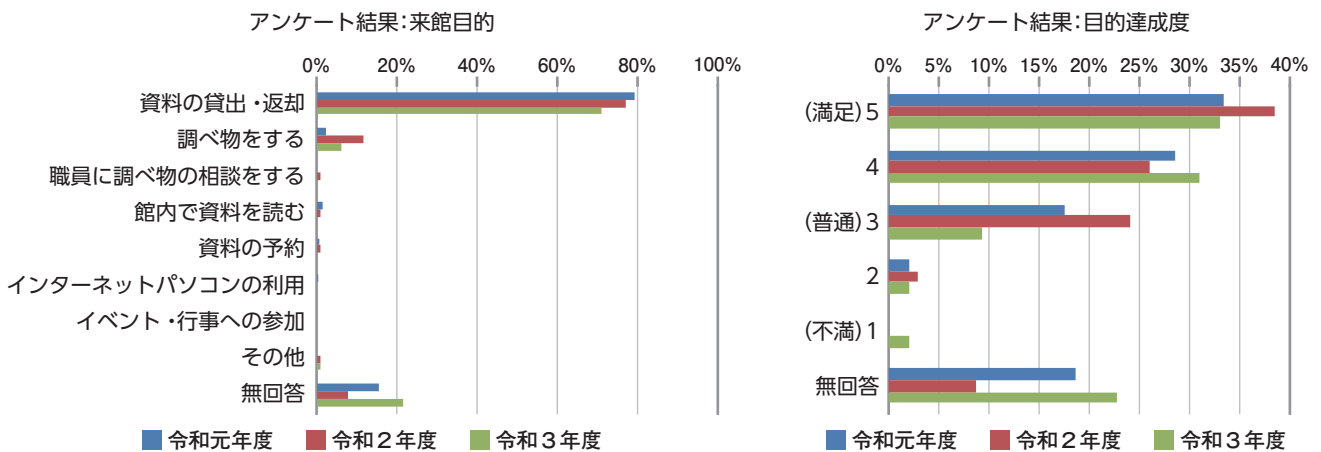
(2) アウトカム(成果) 指標

文献調査⁷⁹⁾等から、近年、図書館という物理的な施設の役割として、1)人々に読書機会や情報を提供する役割、2) コミュニティの拠点として人々をつなぐ役割、が再認識され始めている。コミュニティの拠点として人々をつなぐ役割では、図書や資料の閲覧、貸出だけのために来館するのではなく、今後、図書館が物理的な施設として、時間と空間を自発的に消費する(楽しむ)魅力的な場所になっていくことが展望されており、コミュニティ拠点としての機能を測定するアウトカム(成果)指標として「来館者数」は有力候補の1つであると考えられる。

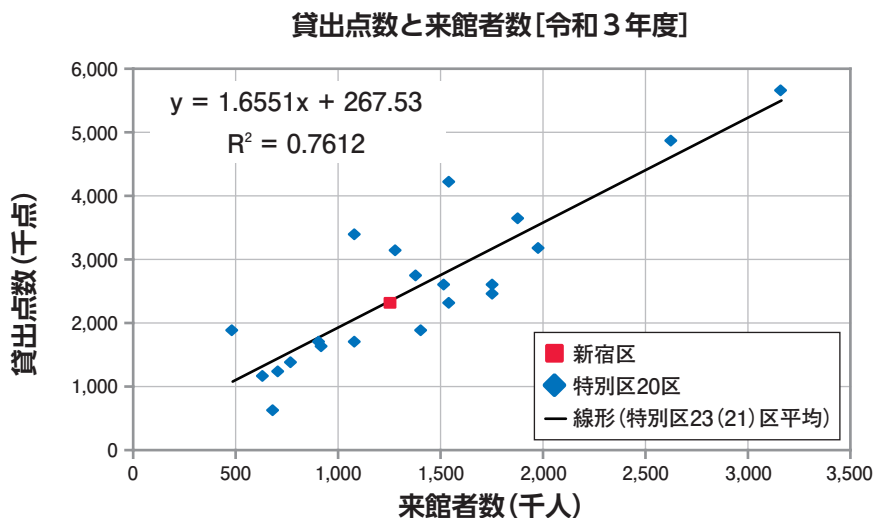
図表 2-4-2 に示すとおり、現在の新宿区立中央図書館への来館者の来館目的は「資料の貸出・返却」が79%(令和元年度)～71%(令和3年度)を占めている。その目的の達成度は「5 満足」と「4 どちらかという満足」の合計で62%(令和元年度)～64%(令和3年度)である。新宿区立図書館における来館者数の増加と、その来館者の満足度をさらに向上させることが今後も戦略的な課題となってくることが予想される。

なお、図表 2-4-3 に示すとおり、現在の特別区 23 区の区立図書館データでは、貸出点数と来館者数の間に強い相関関係を示している(相関係数 0.873)。

図表 2-4-2 新宿区立中央図書館の来館目的とその達成度(アンケート結果)⁸⁰⁾



図表 2-4-3 アウトカム指標間の相関(特別区 23 区の散布図)「貸出点数と来館者数」



79) 例えば、永田 治樹『公共図書館を育てる』、青弓社、2021 を参照のこと。

80) 新宿区立中央図書館では、来館者に対して「新宿区立中央図書館満足度調査アンケート」を実施している。内容として、施設・設備、蔵書・資料、サービスについての満足度などの9項目を調査し、まとめている。なお、回答数は、令和元年度が252人、令和2年度が104人、令和3年度が97人である。

(3) 効果検証のための対象施策の整理方法

アウトカム（成果）指標とアウトプット指標の境界が曖昧という指標を設定する上での課題は、令和3（2021）年度の研究所レポート⁸¹⁾でも示したとおり、図書館事業に限らず、自治体における事務事業の全般でも珍しくなく、個々の事務事業の性格により、具体的な数値として「成果」（アウトカム）を示すことの困難さがある。図書館事業での具体的な例としては、住民の読書意欲の向上、情報リテラシーの向上、仕事や学業での成功、読書を通じた心の安らぎなどが挙げられる。

アウトカム（成果）指標の設定が難しい事業における対応の方向性としては、「中間アウトカム」指標を設定し、事業目標に即した達成度を管理していくことである。これは、しっかりとした事業計画及び施策体系を策定・整備することが、客観的なアウトカム（成果）指標をうまく運用していく鍵である。指標の羅列ではその意図が十分に理解・浸透せず、データは豊富にあっても利活用ができず、評価時（PDCA サイクルのCやAの段階）にのみ作成されるという状況に陥りがちである。事業計画によってメリハリの利いた評価指標に基づく重点管理が可能になり、業務プロセス（PDCA サイクルのDの段階）でも利用されるようになる。

第1節第1項④「新宿区立図書館サービス計画と評価事業の背景」の図表2-1-1で示したとおり、新宿区立図書館基本方針における「図書館サービスの充実（区民にやさしい知の拠点）」の6つの方針と、30の取組については、網羅的でわかりやすい項目に整理されており、完成度の高い基本方針及び取組であると考えられる。しかし、EBPMの観点から、このままでは効果検証を行う場合は一部の表現が曖昧な部分があり、各項目をどこまで掘り下げて検討し、計画を作成しているか否かが大切である。

特に、図書館事業に限らず、自治体における事務事業の全般に共通する特徴は、事業の対象者、介入の対象者に「住（区）民」や「サービス利用者」が多いことである。検証対象となる政策介入の対象者を「住（区）民」としてしまうと、介入していない者との比較は同様の事業を実施している他の自治体（新宿区の場合は特別区23区など）との比較になるし、その場合には他の自治体でも同様の介入が行われているため、厳密な非介入者との比較ができない。また、対象者を「サービス利用者」とした場合、「非サービス利用者」との比較が必要であり、事前に計画していないと効果検証はやはり困難となってくる。図書館サービスの影響（インパクト）の及ぶ対象者を合理的、客観的にセグメンテーションしていく、いわゆるマーケティングの発想が大切である。

さらに、図書館事業の基本方針や取組に見られる一般的な特徴は、介入対象が住（区）民や利用者というよりも、「図書館」を良くするという意識で基本方針や取組を表現し、設定する傾向が強く、その先は「住（区）民や利用者」一般として認識され、介入対象者を特定しにくいことである。図書館は政策介入の手段であるにも関わらず、ややもすると介入対象の「主役」になりかねないが、図書館事業という政策介入の手段を改善することも重要な図書館事業である。この場合には、第3節「新宿区における図書館事業のパフォーマンス評価」で取り上げた図書館事業のパフォーマンス評価の（費用対効果の）改善をアウトカム（成果）指標（施策や取組の目標）として設定することが考えられる⁸²⁾。図書館事業の「幹」の部分はパフォーマンス評価で、図書館サービス計画に記載するような個別の施策や取組は、言わば「枝・葉」部分であり、そのインパクト（影響）を政策プログラム評価で、両者を組み合わせて実施することが重要である。計画立案の段階で今まで以上に課題認識を持ち、効果検証の計画を併せて検討しておくことも重要であると考えられる。

81) 新宿区新宿自治創造研究所『研究所レポート2021 No.1 EBPMの研究(1)』, 2022, p.81

82) 自治体の費用対効果を基礎とした事業資源の調達プロセス(経済性)、事業資源を活用したサービス提供プロセス(効率性)、サービスアウトプットのアウトカム(有効性)の3E評価の視点は定式化(構造化)の有効な切り口と考えられる。

(4)「図書館サービスの充実(区民にやさしい知の拠点)」活動の評価

新宿区の行政計画である第二次実行計画（令和3（2021）年度～令和5（2023）年度）上で、図書館事業は、1つの計画事業と2つの経常事業に分かれ位置付けされており、経常事業として「図書館サービスの充実（区民にやさしい知の拠点）」を掲げている。本項では、第3節「新宿区における図書館事業のパフォーマンス評価」で実施したように、利用可能な図書館統計データでできる可能な分析方法を検討する。具体的には、図書館統計データの中で、新宿自治創造研究所が独自に「図書館サービスの充実」に含まれるアウトプットまたはアウトカム（成果）指標を特定し、その指標の特別区23区内の順位変動を測定することによって、図書館サービスが充実したか否かを評価しようという試みである。検討の結果、特定の単一の指標ではなく、「図書館サービス」に該当する複数の項目の順位の平均値を利用して評価することとした。

図表2-4-4は、公立図書館における統計上の項目の中で、図書館サービスに相当するものとして計38項目を選択⁸³⁾し、項目ごとの特別区23区内の順位を算出し、令和3（2021）年版と令和元（2019）年版を比較した結果⁸⁴⁾を示している。計38項目における新宿区の順位の平均は、令和3年（2021）版の実数順位9.3位、人口1人あたりの順位8.3位であり、令和元（2019）年度の実数順位9.9位、人口1人あたりの順位9.6位から各々、0.6位から1.3位、上昇している。新宿自治創造研究所の独自の分析結果から、令和元（2019）年度から令和3（2021）年度にかけて、「図書館サービスの充実」という目標は実現していると考えられる。

また、図書館サービスの項目を個別に見てみると、令和3（2021）年度における電子資料等の利用可能館割合（CD-ROM機器、インターネット情報検索端末、オンライン商用データベース端末）は、実数順位では1位、6位、3位であり、人口1人あたりの順位でも2位、3位、1位に位置している。

さらに、ボランティアの受入（児童サービス、配架・製本・補修、障害者サービス、その他）も、実数順位で10位、1位、5位、2位であり、人口1人あたりの順位でも3位、2位、5位、3位に位置している。これらは新宿区立図書館が特別区23区の中でも優れている図書館サービス項目であると考えられる。

一方、参考業務（レファレンス）では、専用カウンターの設置は実数順位2位、人口1人あたりも2位であるが、受付件数は実数順位13位、人口1人あたりは14位である。また、重要なアウトカム（成果）指標となり得るサービス項目である来館者数（実数順位12位、人口1人あたりの順位14位）や貸出点数（個人貸出総数）（実数順位14位、人口1人あたりの順位11位）となっている。

83) 図表の作成にあたり、以下2点を参照した。

・東京都立図書館『平成31年度東京都公立図書館調査（総括表）』、2020

[https://www.library.metro.tokyo.lg.jp/lib_info_tokyo/uploads/h31_koutochou_ippan.pdf] 2022年10月10日閲覧

・東京都立図書館『令和3年度東京都公立図書館調査（総括表）』、2022

[https://www.library.metro.tokyo.lg.jp/lib_info_tokyo/uploads/R3_koutochou_ippan_1.pdf] 2022年10月10日閲覧

84) 図書館サービスに相当する統計上の項目（計38項目）について、最新の令和3(2021)年版と比較できる統計データが令和元(2019)年版であるため、ここでは、令和3(2021)年版と令和元(2019)年版を比較している。

図表 2-4-4 公立図書館統計に基づく「図書館サービスの充実」の評価（特別区 23 区との比較）⁸⁵⁾

(東京都立図書館『平成 31 年度東京都立図書館調査 (総括表)』, 2020,
東京都立図書館『令和 3 年度東京都立図書館調査 (総括表)』, 2022 を基に作成)

	人口	自治体面積	図書館施設		年間開館日数	蔵書数													来館者数
			館数	サービスポイント数		総数	内児童資料	内外国語資料	内地域資料	雑誌	新聞	レコード	カセット	CD	ビデオ	DVD	フィルム		
																		1	
2021 年 実数順位 人口 1 人あたりの順位	12 —	13 16	10 5	10 11	13 6	15 10	10 4	14 11	13 10	4 3	11 7	2 2	8 7	10 10	7 8	4 5	5 6	12 14	
2019 年 実数順位 人口 1 人あたりの順位	12 —	13 16	10 5	10 11	13 5	15 13	11 6	16 13	14 10	6 5	10 7	2 2	10 9	10 10	6 7	4 6	6 7	14 16	

	17		18		19		20		21		22		23		24		25		26		27		28		29		30		31		32		33		34	
	個人貸出登録者		有効登録者		個人貸出点数				団体貸出				他自治体への貸出		予約受付総数		文献複写		参考業務		電子資料等利用可能館数															
	総数	内児童	数	内自治体内	総数	内自治体内貸出	内児童資料	内視聴覚資料	団体数	貸出冊数	他自治体への貸出	予約受付総数	文献複写	専用カウンター設置	受付件数	CD-ROM	インターネット情報	商用オンラインデータベース																		
2021 年 実数順位 人口 1 人あたりの順位	14 11	7 10	12 12	7 9	14 11	7 10	12 12	7 9	13 15	11 10	20 17	10 9	16 14	2 2	13 14	1 2	6 3	3 1																		
2019 年 実数順位 人口 1 人あたりの順位	14 12	8 20	16 18	7 9	14 12	8 20	16 18	7 9	16 17	12 13	10 10	10 9	16 12	3 3	16 15	1 2	6 3	3 1																		

	ボランティアの受入				平均
	児童サービス	配架・製本・補修	障害者サービス	その他	
2021 年 実数順位 人口 1 人あたりの順位	10 3	1 2	5 5	2 3	9.3 8.3
2019 年 実数順位 人口 1 人あたりの順位	9 3	1 2	5 8	4 5	9.9 9.6

	図書館費 (図書館の予算)								平均	
	図書館費	総資料費								委託費
		図書費				視聴覚資料				
		児童関係	雑誌・新聞	視聴覚資料	その他	児童関係	雑誌・新聞	視聴覚資料		
2021 年 実数順位 人口 1 人あたりの順位	12 10	8 4	9 6	5 3	8 6	3 5	2 2	10 5	7.1 5.1	
2019 年 実数順位 人口 1 人あたりの順位	14 14	9 9	11 11	16 16	11 11	3 3	4 4	18 4	10.8 9.0	

85) 図表2-4-4の「実数順位」とは、人口1人あたりに換算しない原数値の順位を示し、「人口1人あたりの順位」は各区の人口で除算し、人口1人あたりに換算した数値の順位を示している。また、「サービスポイント数」とは、図書館以外で貸出・返却等の図書館サービスが受けられる場所のことをいう。

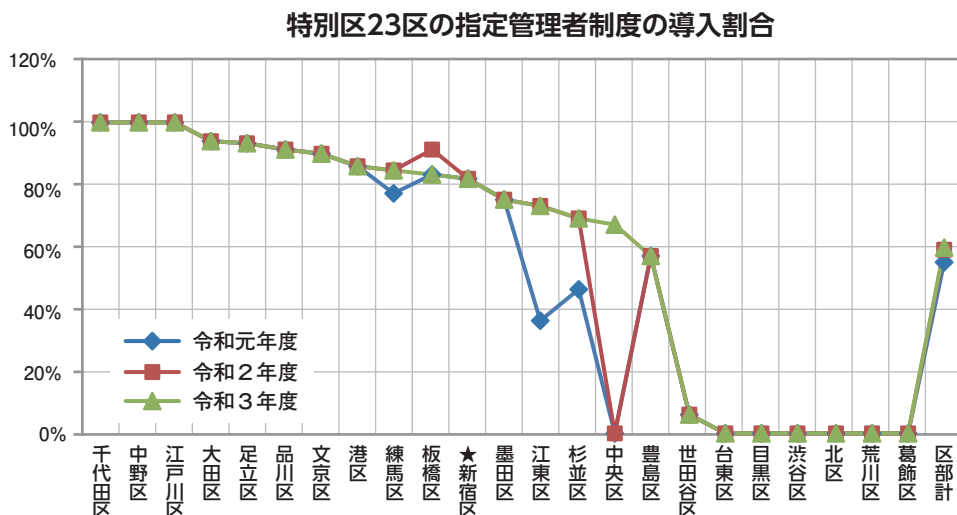
(5) 指定管理者制度の導入効果

新宿区では11館中、中央図書館とこども図書館を除く地域館9館について指定管理者制度を導入し、管理運営を行っている。具体的には、平成21(2009)年度に3館(戸山、北新宿、中町)、平成22(2010)年度に3館(四谷、角筈、大久保)、平成23(2011)年度に2館(鶴巻、西落合)、平成28(2016)年度に1館(下落合)である。導入目的は、図書館の多様化する利用者ニーズにより効果的・効率的に対応し、図書館サービスの拡充・向上を図るため、民間事業者やNPO法人等の能力の活用により、区民・利用者の満足度の高い図書館運営を行い、経費の縮減を図ることである⁸⁶⁾。期待する制度導入効果は、1) 民間事業者等の経営ノウハウを活かした図書館サービス事業の展開、2) 柔軟な人的配置による開館時間の拡大、3) 司書有資格者や専門的人材の確保によって利用者ニーズに速やかに対応するなどの利用者満足度の向上、の3点である⁸⁷⁾。これは、図書館事業に必要な人材やノウハウというインプット(事業資源)の安定的で適切な確保・活用という経済性に相当する側面が重視されていることになる。

図表2-4-5は、特別区23区における指定管理者制度の導入館における区別割合について高い順に示している。特別区23区の平均導入割合は59.4%であるが、千代田区や中野区、江戸川区(完全導入3区)のように100%の区から台東区、目黒区、渋谷区、北区、荒川区、葛飾区のように0%(未導入6区)の区まで、対応が二分されている。なお、新宿区の導入割合は81.8%(9÷11館)である。

図表2-4-5 特別区23区の指定管理者制度の導入割合

(公益社団法人 日本図書館協会『日本の図書館 統計と名簿 2021』, 2022 を基に作成)



また、図表2-4-6は、特別区23区における図書館事業の職員数を委託・派遣の多い順に示している。専任職員は世田谷区を除き、極めて少なく、兼任職員はほとんどいない状況である⁸⁸⁾。非常勤職員数が多いのは世田谷区や葛飾区、荒川区の3区のみでその他の特別区は委託または派遣職員が多くなっている。これは、指定管理者制度を導入していない区でも個別の業務委託が進んでいることが推測される。図書館事業の数百人の職員の人事労務管理の事務などの負担軽減は、業務委託や指定管理者制度の導入の目的であり、メリットでもあることが考えられるため、その効果については、引き続き、掘り下げて効果検証を行う予定である。

86) 新宿区立図書館「しんじゅくの図書館2021」, 2021

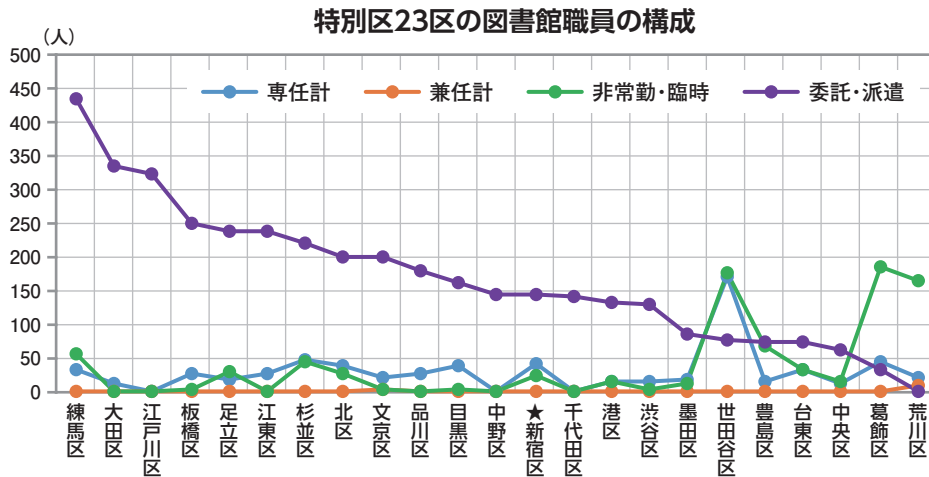
87) 同上

88) 専任職員とは、自治体が採用している職員(フルタイムの正規職員)で、司書資格がない館長のことをいう。また兼任職員とは、正規職員であり、図書館以外の職務を本務としている館長のこと(他の図書館との兼務は、兼任ではない。)をいう。

なお、職員数には、直営館と指定管理者により運営している館の(常勤)職員などが含まれている。

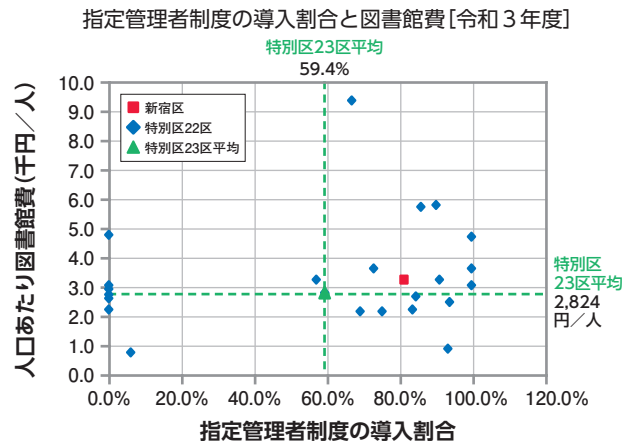
図表 2-4-6 特別区 23 区の図書館職員の構成

(公益社団法人 日本図書館協会『日本の図書館 統計と名簿 2021』, 2022 を基に作成)

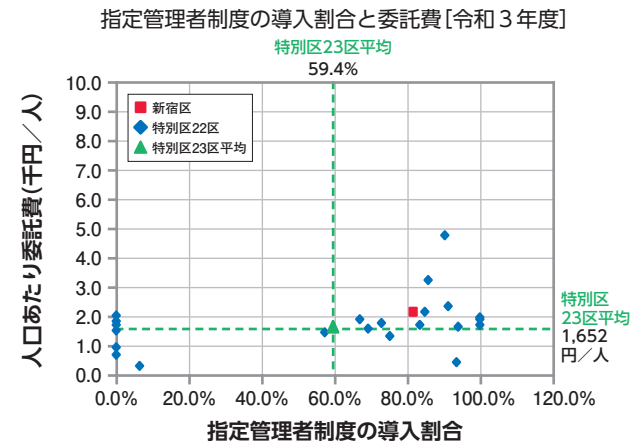


さらに、図表 2-4-7-1 ~ 9 は、第 3 節「新宿区における図書館事業のパフォーマンス評価」で使用したコスト、インプット、アウトプット、アウトカム各指標（人口 1 人あたり）を縦軸に、指定管理者の導入割合を横軸とした散布図を示している。結果として、指定管理者制度の導入割合の大小によって、コストやアウトプット、アウトカム（成果）指標の統計データ上に顕著な差異は見られない。なお、新宿区は指定管理者制度の導入割合の高いグループの中の間（中心）に位置し、平均的な数値となっている。

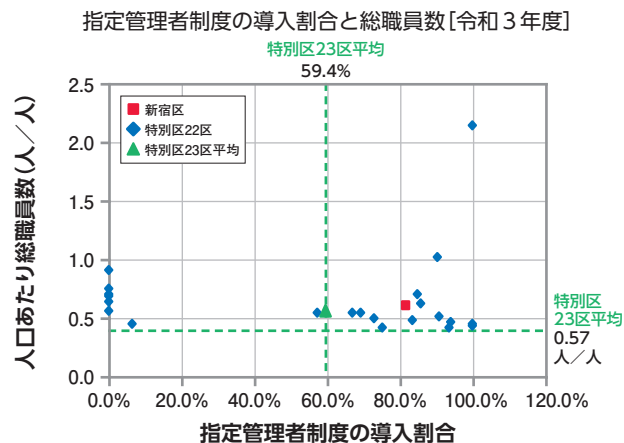
図表 2-4-7-1 指定管理者制度の導入割合と図書館費



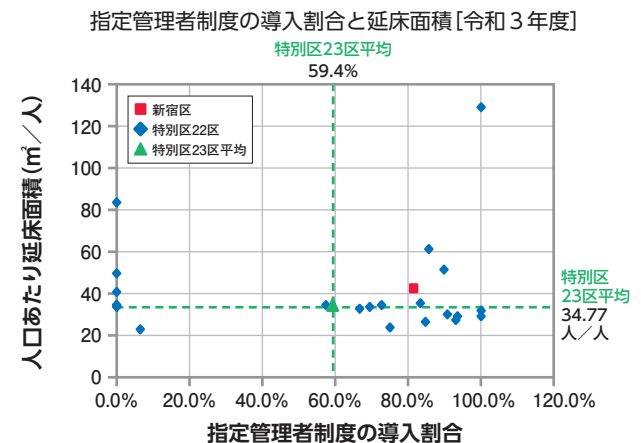
図表 2-4-7-2 指定管理者制度の導入割合と委託費



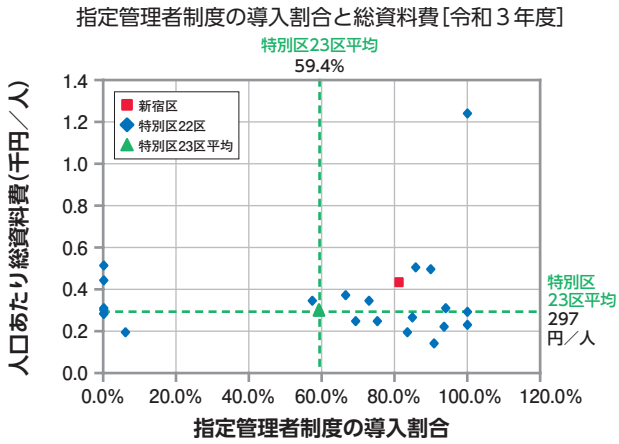
図表 2-4-7-3 指定管理者制度の導入割合と総職員数



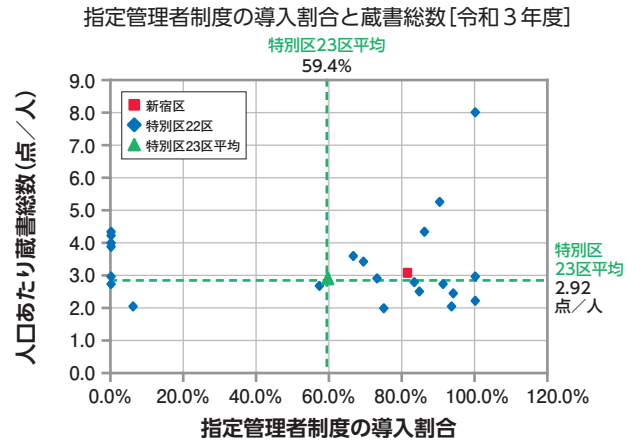
図表 2-4-7-4 指定管理者制度の導入割合と延床面積



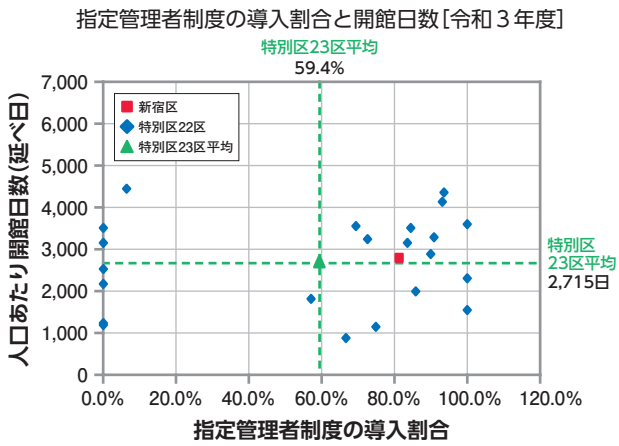
図表 2-4-7-5 指定管理者制度の導入割合と総資料費



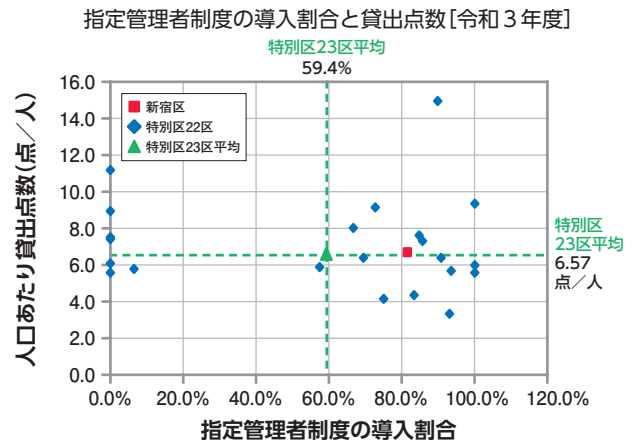
図表 2-4-7-6 指定管理者制度の導入割合と蔵書総数



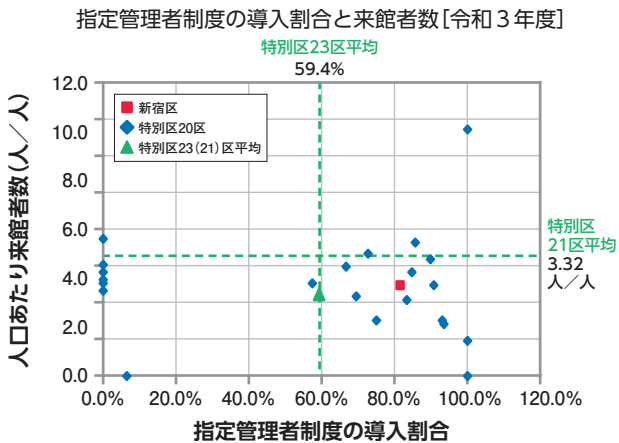
図表 2-4-7-7 指定管理者制度の導入割合と開館日数



図表 2-4-7-8 指定管理者制度の導入割合と貸出点数



図表 2-4-7-9 指定管理者制度の導入割合と来館者数



コラム③ 行動経済学と「(政策) ナッジ」

ナッジとは、行動経済学などの行動科学の知見（行動インサイト）を政策立案や実践に活用する手法であり、人々が行動を選択するときのくせ（惰性・バイアスなど）を理解して、強制することなく、人々が望ましい行動を選択するように導くアプローチが特徴である。

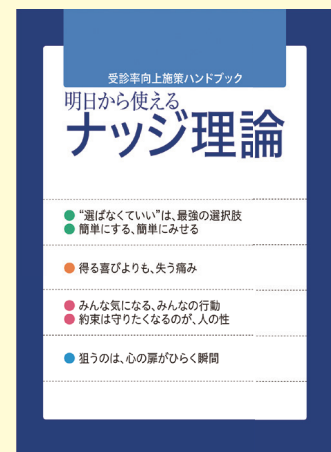
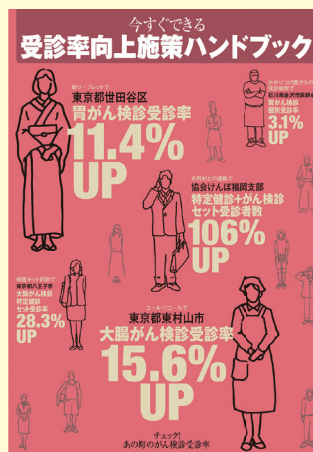
人々の非合理的な行動を主な研究対象とする行動経済学は、平成 14（2002）年にダニエル・カーネマン、平成 29（2017）年にはリチャード・セイラーがノーベル経済学賞を受賞して一般に知られるようになった。個人の行動は、常に意図と一致するとは限らない（価値と行動のギャップとして知られる不一致）。人間が完全に合理的な存在ではないことはよく知られており、人々は、自分の行動が自分の最善の利益にならないと分かっているにもかかわらず、自分の利益にならないことをすることがよくある。具体的な例として、空腹のとき、健康的な食事をするという彼らの意図は、満腹になるまで一時的に弱まる可能性がある。ダニエル・カーネマンは、人々が自分の利益に反して行動することがある理由について、人々は 2 つの異なる情報処理方法によって意思決定をしたり、行動したりするためであると説明している。

一方、ナッジング手法は、提唱したリチャード・セイラーの受賞を受け、キャス・サンステーンとの共著『実践行動経済学』（2009 年発行）がベストセラーになり、広く一般に知られることになった。同書におけるナッジは、『選択を禁じたり、経済的インセンティブを大幅に変えたりしないで、人々の行動を予測可能な形で変える「選択アーキテクチャー」のあらゆる要素』と定義された「行動インサイト」の一部であり、ここで「行動インサイト」とは、行動科学や社会科学等の知見を活用したアプローチのことである。

ナッジを政策に活用する動きは EBPM と同様に、英国から主要な先進国さらには国際機関に拡大、ナッジの政策活用を支援することを目的とした公共機関の「ナッジ・ユニット」は世界に 200 以上も存在する。日本国内では、環境省が「日本版ナッジ・ユニット」を平成 29（2017）年に発足し、経済産業省が続き、また国内の地方公共団体における同ユニット設置第 1 号は神奈川県横浜市（横浜市デザインチーム:YBIT）である。

ナッジ活用のポイントをまとめたフレームワークの例としては、英国行動インサイトチーム（英国 BIT）が世界の研究成果を蓄積し、実務家向けに研修を重ねて開発した極めてシンプルなツールである「EAST」¹⁾ が有名である。

EBPM との相乗効果や、費用対効果が高いとの評価もされている。また、厚生労働省は、主にがん検診をターゲットに「受診率向上施策ハンドブック」を国立がん研究センター及び株式会社キャンサーズキャンと共同で発行し、ナッジの活用を推奨している。第 1 版では、ナッジ理論についての簡単な解説があり、第 2 版ではより具体的なアプローチ方法やツールを分かりやすく紹介している。



1) EAST とは、「Easy(簡単に)」、「Attractive(魅力的に)」、「Social(社会的に)」、「Timely(タイムリーに)」の 4 つの頭文字であり、政策立案の際に活用できるナッジを簡単に、4 つの側面に分類している。

*本コラムについては、以下を参照・引用した。

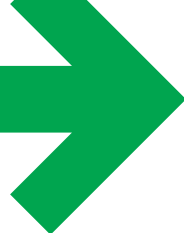
厚生労働省『今すぐできる受診率向上施策ハンドブック』、株式会社キャンサーズキャン

[https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-10900000-Kenkoukyoku/handbook_tanP_180113.pdf](第1版) 2022年12月28日閲覧

[<https://www.mhlw.go.jp/content/10901000/000500406.pdf>](第2版) 2022年12月28日閲覧



アンケート調査結果



新宿自治創造研究所では、EBPMの推進に関する職員の認識や意見を把握し、政策の現場担当者である実務者の現状や課題認識などを整理することで、EBPMの推進に向けた研究を行うための基礎資料とするため、総務部人材育成センターと連携し、区職員向けアンケート調査を行った。本章では、区職員向けアンケート調査の結果をまとめる。

1. 職員向けアンケート調査

(1) 評価(政策評価・行政評価)の流れ

- ①調査目的：EBPMの推進に関する職員の認識や意見を把握し、政策の現場担当者である実務者の現状や課題認識などを整理することで、EBPMの推進に向けた仕組みづくりの基礎資料とする。
- ②調査対象：令和4年度新宿区研修の必須（職層）研修受講者
 - ア 統計データに基づく政策形成¹⁾（係長職4年目）31人
 - イ 統計分析²⁾（主任職1年目）61人
- ③調査方法：集合調査法
- ④回答数：92人
- ⑤調査機関：新宿自治創造研究所

(2) 回答者の属性

年齢（年代）

	全体	
	基数（人）	構成比（%）
1 20歳代	18	19.6
2 30歳代	46	50.0
3 40歳代	19	20.7
4 50歳代	9	9.8
(無回答)	—	—
総数	92	100.0

職種（職務名）

	全体	
	基数（人）	構成比（%）
1 事務（一般事務）	53	57.6
2 福祉・心理（福祉，保育士，児童指導，心理）	20	21.7
3 土木造園・建築・機械・電気・衛生監視 (土木・造園技術，建築技術，機械技術，電気技術，保健・食品衛生監視)	14	15.2
4 栄養士・保健師・歯科衛生（栄養士，保健師，歯科衛生士）	5	5.4
(無回答)	—	—
総数	92	100.0

1) 統計データに基づく政策形成の目的は、政策立案の際に情報や統計等のデータを活用する方法を習得し、政策形成能力の向上を図るとともに、データの読み方、分析方法、判断の仕方などを学ぶことである。

2) 統計分析の目的は、行政課題の解決に必要な情報やデータの収集及び活用方法を学ぶことで、政策形成能力の向上を図ることである。

(3) 調査結果

① 研修内容の活用度

問3 本日の統計に関する研修内容を職務(職場)で生かしていきたいと思いませんか。(○は1つ)

[n = 92]

- | | |
|------------|--------|
| 1 生かしていきたい | 93.5 % |
| 2 生かせない | 6.5 % |

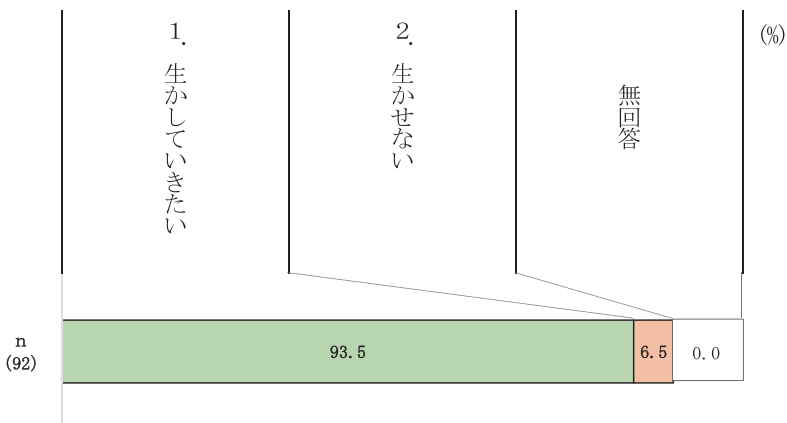
[理由]

- ・ 事業がないため。
- ・ 日常の事業では統計分析をする余裕がない。しかし、情報収集(様々なウェブサイト)ができることを知ったのでサイトを見てみたい。
- ・ どう生かしていいかわからない。

(無回答) 0.0 %

統計に関する研修を受講し、研修内容を職務(職場)で生かせる活用度は、「生かしていきたい」が93.5%となっている。一方、「生かせない」が6.5%となっている。(図表3-1)

図表 3-1 研修内容の活用度



②事業の効果や成果、効率性・妥当性などについての意識

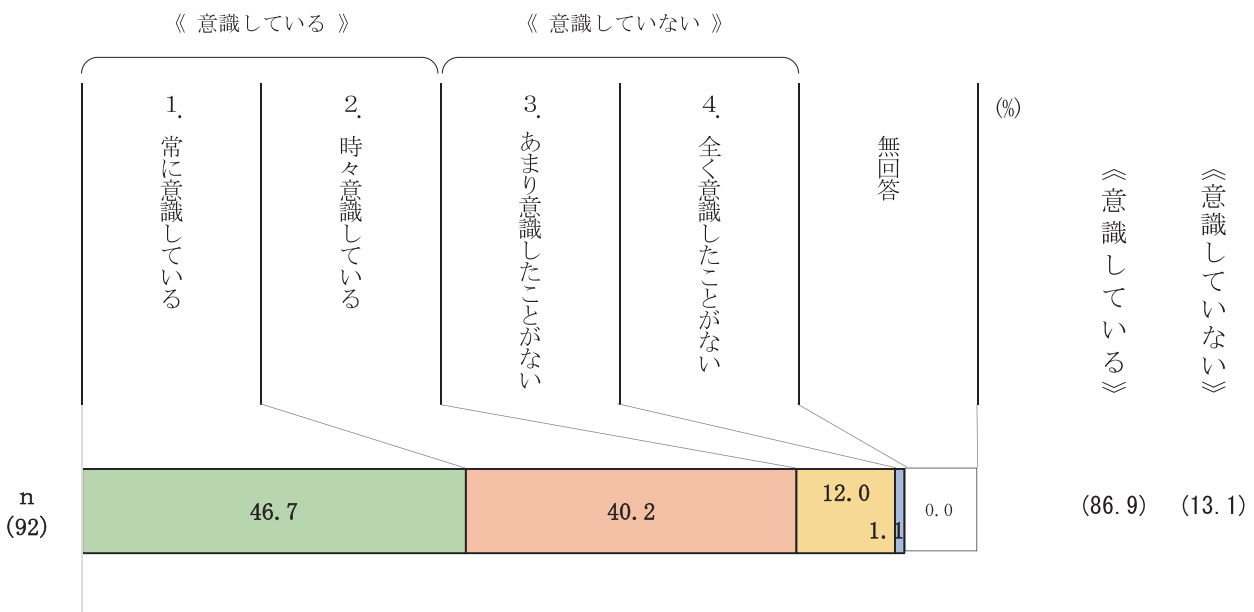
問4 あなたの職務(職場)において、事業目的を達成させるため、事業の効果や成果、効率性・妥当性などを意識したことはありますか。(○は1つ)

{ n = 92 }

1 常に意識している	46.7 %
2 時々意識している	40.2 %
3 あまり意識したことがない	12.0 %
4 全く意識したことがない	1.1 %
(無回答)	0.0 %

事業目的を達成させるため、事業の効果や成果、効率性・妥当性などについての意識は、「常に意識している」が46.7%で最も高く、「時々意識している」が40.2%で続く。「常に意識している」と「時々意識している」をあわせた《意識している》は、86.9%となっている。(図表3-2)

図表3-2 事業の効果や成果、効率性・妥当性などについての意識



③ EBPM の認知度

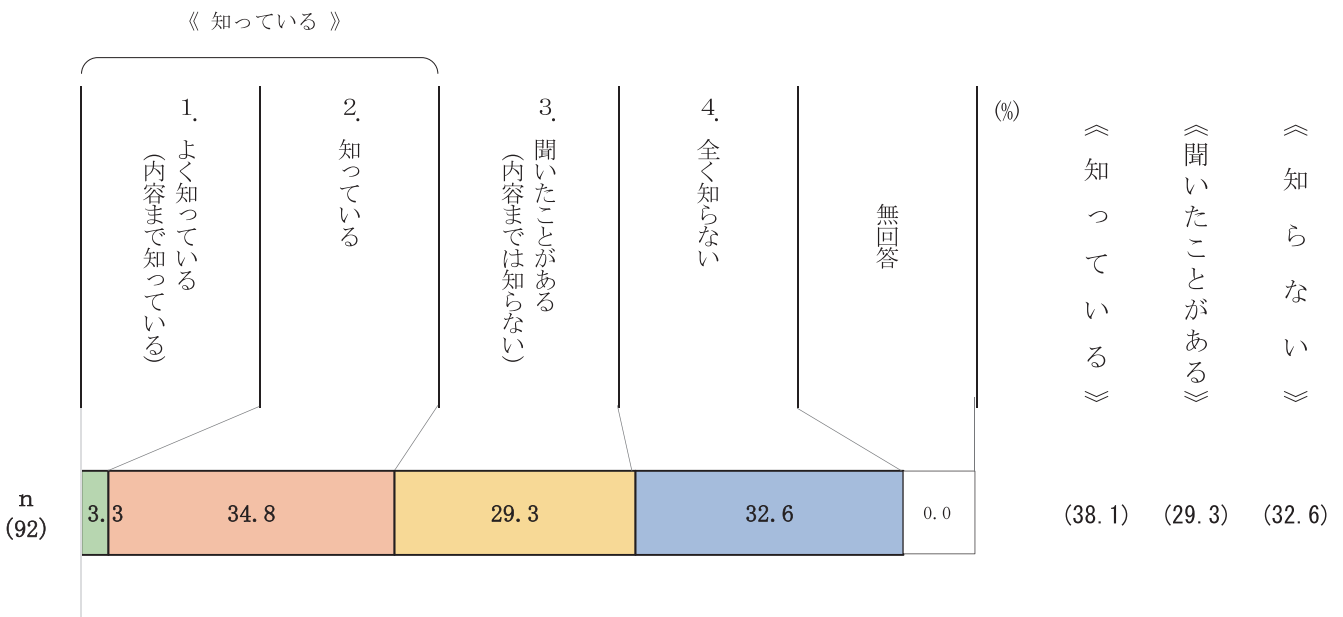
問 5 効果的・効率的な事業執行が可能となる、EBPM (Evidence-based Policy Making：データや統計分析などのエビデンス(証拠・根拠)に基づく政策立案)を知っていますか。(○は1つ)

[n = 92]

1 よく知っている (内容まで知っている)	3.3 %
2 知っている	34.8 %
3 聞いたことがある (内容までは知らない)	29.3 %
4 全く知らない (無回答)	32.6 % 0.0 %

EBPM の認知度は、「知っている」が 34.8% で最も高くなっている。一方、「全く知らない」が 32.6% となっている。「よく知っている (内容まで知っている)」と「知っている」をあわせた《知っている》は、38.1 となっている。(図表 3-3)

図表 3-3 EBPM の認知度



④統計データやエビデンスなどの活用度

問6 現状把握、事業の見直しや予算編成する際に、統計データやエビデンスなどを活用していますか。
(○は1つ)

[n = 92]

1 活用している 40.2 %

[活用しているデータ等の種類]

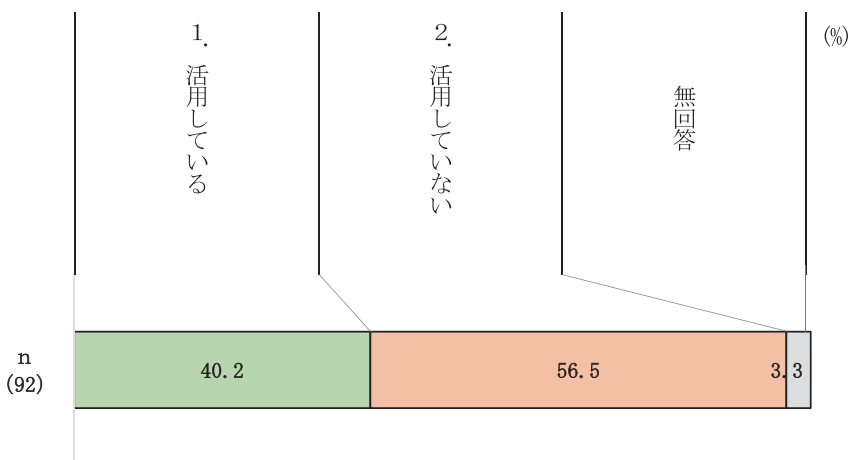
・新宿区の統計、新宿区みどりの実態調査、区内人口など、住民基本台帳の統計表、区の保健衛生等、区民アンケート、特別区土木関係現況調書、国土交通省の資料など、他区の職員数と受給者数、事業実績などの Excel データ、システム内に蓄積されたサービス利用実績、事業実績、過年度実績、他自治体実績など、実績データ(システムで抽出された EUC など)、独自支援データ、高齢化率か人口推計、対象者数の推移、交通量調査等(パーソントリップ調査)、ワクチン接種者数

2 活用していない 56.5 %

(無回答) 3.3 %

現状把握や事業の見直しなどの際に、統計データやエビデンスなどの活用度は、「活用している」が40.2%で、「活用していない」が56.5%となっている。(図表3-4)

図表3-4 統計データやエビデンスなどの活用度



⑤ EBPM を推進することについての意識

問7 新宿区がEBPMを推進することについて、どのように考えますか。(○は1つ)

[n = 92]

- 1 積極的に推進すべきである 65.2 %
- 2 どちらかという、推進すべきである 30.4 %
- 3 推進すべきではない 0.0 %
- 4 その他 2.2 %

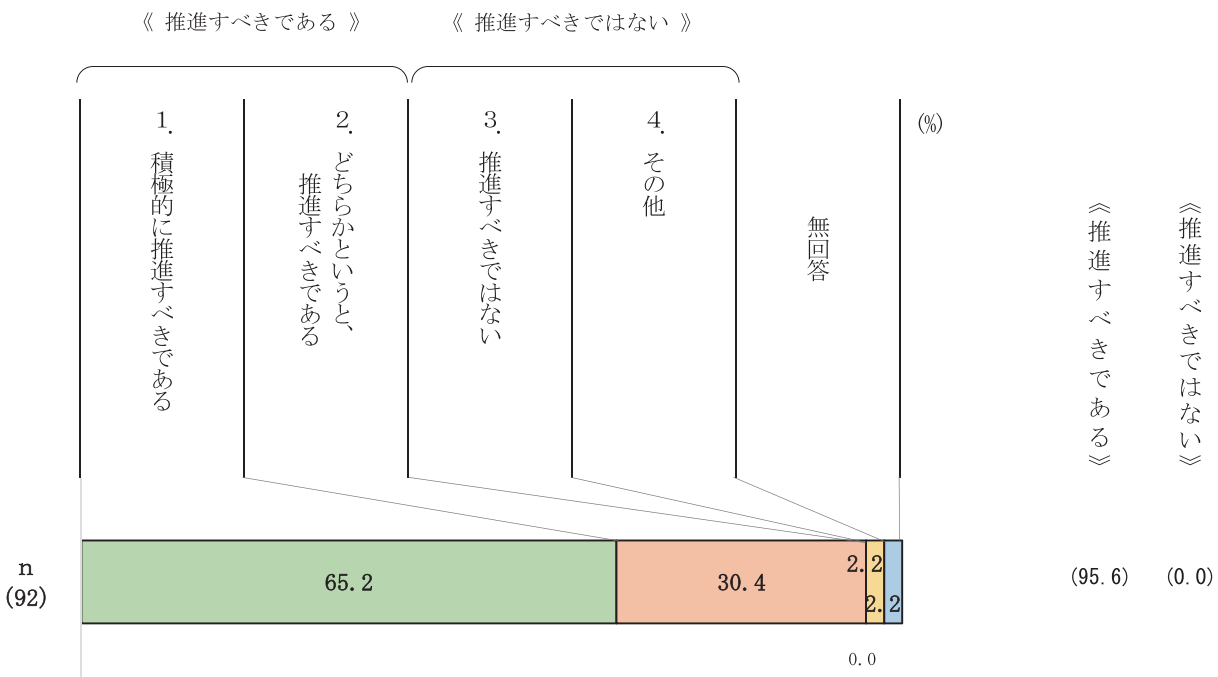
[理由]

- ・EBPM だけにするのは新規事業などに不向きな場合があるのではないかと考える。
- ・勉強不足で分かりません。

(無回答) 2.2 %

EBPM を推進することについての意識は、「積極的に推進すべきである」が65.2%で最も高く、「どちらかという、推進すべきである」が30.4%で続く。一方、「推進すべきではない」が0%となっている。「積極的に推進すべきである」と「どちらかという、推進すべきである」をあわせた《推進すべきである》は、95.6%となっている。(図表 3-5)

図表 3-5 EBPM を推進することについての意識



⑥ EBPM を推進していくにあたっての課題

問 8 新宿区が EBPM を推進していくにあたり、どのような課題があると思いますか。(○はいくつでも)

[n = 92]

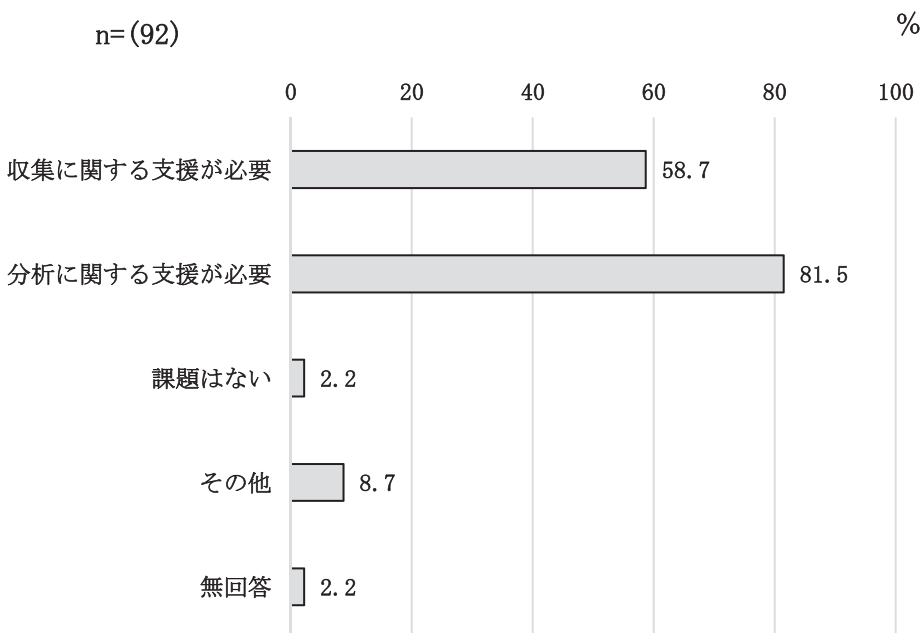
1 統計データ・エビデンスの収集が難しい、収集に関する支援が必要	58.7 %
2 統計データ・エビデンスの分析が難しい、分析に関する支援が必要	81.5 %
3 課題はない	2.2 %
4 その他	8.7 %

[課題]

- ・成果物の作成に時間を取られ、統計データ等の収集・分析時間がとれない。
- ・若手職員への意識づけ。
- ・特定の間人だけが関わるのではなくプロジェクトチーム単位で皆が積極的に関与すること、上長・上司の理解
- ・ネット閲覧とイントラが別サーバーのため利便性が悪い。
- ・他自治体に比べ、統計データ収集のための Web 環境整備が遅れている。DX をやるなら、セキュリティの問題を超えてオープンなデジタル空間環境が必要。
- ・それをやる人手が足りない。
- ・分かりません。
(無回答) 2.2 %

EBPM を推進していくにあたっての課題は、「統計データ・エビデンスの収集が難しい、収集に関する支援が必要」が 58.7%で、「統計データ・エビデンスの分析が難しい、分析に関する支援が必要」が 81.5%となっている。(図表 3-6)

図表 3-6 EBPM を推進していくにあたっての課題 (複数回答)



⑦データの利活用に関する研修への参加意識

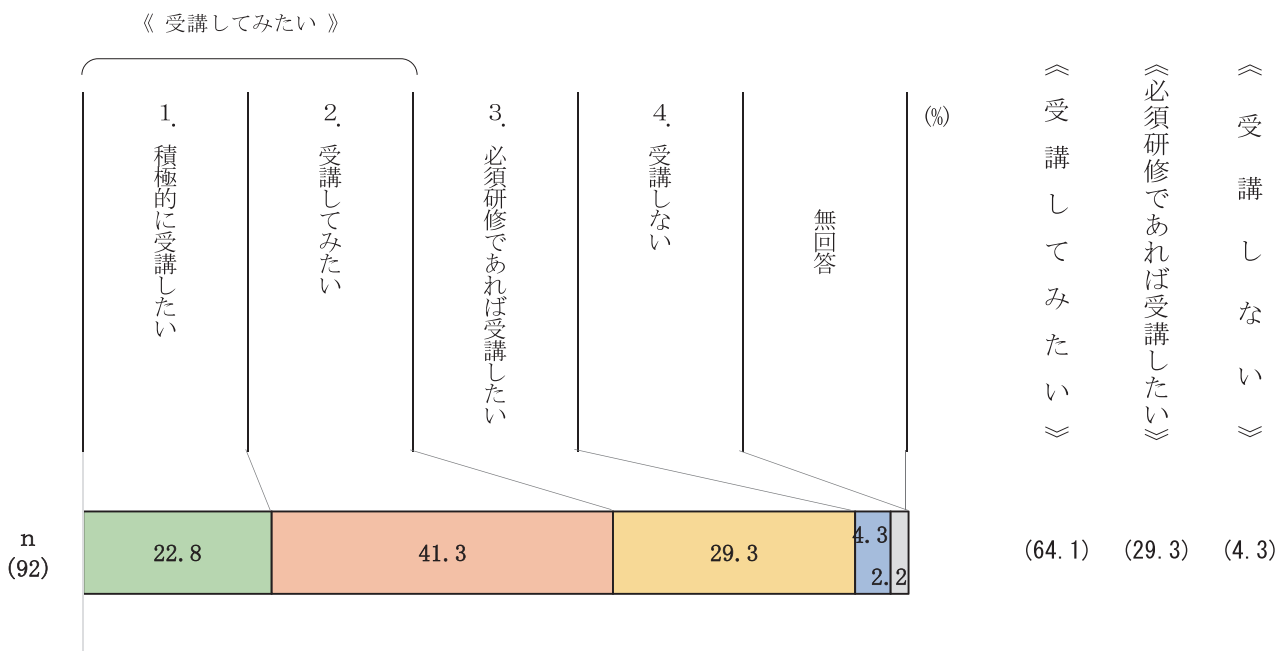
問9 統計分析やデータの利用・活用などのノウハウを身に付けるとともに、データの利用・活用を実務に生かせる研修があれば、受講してみたいですか。(○は1つ)

[n = 92]

1 積極的に受講したい	22.8 %
2 受講してみたい	41.3 %
3 必須研修であれば受講したい	29.3 %
4 受講しない	4.3 %
(無回答)	2.2 %

データ利活用に関する研修への参加意識は、「受講してみたい」が41.3%で最も高く、「必須研修であれば受講したい」が29.3%で続く。「積極的に受講したい」と「受講してみたい」をあわせた《受講してみたい》は、64.1%となっている。(図表3-7)

図表3-7 データの利活用に関する研修への参加意識



⑧自由意見

問 10 EBPM の推進に関して、ご意見・ご要望などがありましたら、自由に記入してください。

【EBPMの推進に関すること】

- ・根拠のある政策であると職員として取り組みやすいのでよいと思います。
- ・業務に活かせることが多いため、積極的に推進する必要があると思います。
- ・知らない知識だったので、勉強になることばかりでした。私生活にも役立つ知識だと思えます。
- ・オープンデータの積極的な活用は必須だと思います。
- ・住民の立場で、気になる事業に対してアンケートが来て政策に生かされることが実感できることが大切だと思います。（実際に経験してそう思いました）
- ・事業担当であれば各種通知文で目にすると思うが、全庁的には周知ができていないと思う。
- ・研修による推進だけではなく、相談窓口の設置（アドバイザーの設置等）もあれば嬉しい。

【環境整備に関すること】

- ・区のPC環境が整っていない、容量制限や情報セキュリティとの兼ね合い。
- ・職場にPCが4台しかないので、EBPMを意識するのは難しいです。

【その他】

- ・資料作成に時間がかかって、業務量が増えないような配慮はしてほしい。
- ・そういう事に手をつけられる事務量にしてほしいです。
- ・高齢者を対象にしていると収集だけでも労力がかかり難しい。収集できすぎて、分析が困難になりがち。

(4) まとめ

EBPM の推進に関する区職員向けアンケート調査の結果について、次のとおりまとめる。

【EBPM の認知度】

EBPM の認知度については、「よく知っている（内容まで知っている）」が 3.3%、「知っている」が 34.8%となっており、認知派は 38.1%にとどまっている。認知度を高めるためには、情報誌の発信や研修の実施などにより、庁内へのさらなる周知が必要である。

【EBPM の推進】

EBPM を推進することについては、「積極的に推進すべきである」が 65.2%、「どちらかという、推進すべきである」が 30.4%となっており、推進派が 95.6%となる。一方、「推進すべきではない」が 0.0%となっており、EBPM の認知度を高めつつ、推進していくことを期待したい。

【データやエビデンスの活用度】

統計データやエビデンスなどの活用度については、「活用している」が 40.2%にとどまっている。一方、「活用していない」が 56.5%と高くなっている。また、EBPM を推進していくにあたっての課題については、「統計データ・エビデンスの分析が難しい、分析に関する支援が必要」が 81.5%となっている。自治体職員には、データ分析に特化した専門職はないため、EBPM を実践する上で高度なデータ分析に関することは難しいと考えられる。そのため、データ分析などに関することは、新宿区の特徴でもある大規模な大学や専修・専門学校が多数立地しているメリットをいかし、大学や外部の調査機関と連携を図っていくことが今後の EBPM の定着につながっていく重要な要素の 1 つといえる。

【データ利活用 (EBPM プロセス) 研修】

データの利活用に関する研修への参加意識については、「積極的に受講したい」が 22.8%、「受講してみたい」が 41.3%となっており、受講希望派が 64.1%となる。統計分析やデータの利用・活用などのノウハウを身に付けるだけでなく、新宿区に関するデータを用いて、実務にデータをどのようにいかすのかを学べるプロセス志向の強い仮説立証型の「EBPM プロセス研修」が求められている。

(5) 参考資料：アンケート調査票

質問数：全 10 問

「EBPM の推進に関する研究」における職員向けアンケート調査

問1

あなたの年齢（年代）を教えてください。（○は1つ）

- 1 20 歳代
- 2 30 歳代
- 3 40 歳代
- 4 50 歳代

問2

あなたの職種（職務名）を教えてください。（○は1つ）

- 1 事務（一般事務）
- 2 福祉・心理（福祉，保育士，児童指導，心理）
- 3 土木造園・建築・機械・電気・衛生監視
（土木・造園技術，建築技術，機械技術，電気技術，保健・食品衛生監視）
- 4 栄養士・保健師・歯科衛生（栄養士，保健師，歯科衛生士）

問3

本日の統計に関する研修内容を職務（職場）で生かしていきたいと思いませんか。（○は1つ）

- 1 生かしていきたい
- 2 生かせない（理由を記入： _____）

問4

あなたの職務（職場）において、事業目的を達成させるため、事業の効果や成果、効率性・妥当性などを意識したことはありますか。（○は1つ）

- 1 常に意識している
- 2 時々意識している
- 3 あまり意識したことがない
- 4 全く意識したことがない

問5

効果的・効率的な事業執行が可能となる、EBPM³⁾（Evidence-based Policy Making：データや統計分析などのエビデンス（証拠・根拠）に基づく政策立案）を知っていますか。（○は1つ）

- 1 よく知っている（内容まで知っている）
- 2 知っている
- 3 聞いたことがある（内容までは知らない）
- 4 全く知らない

3) EBPMについては、別紙「参考資料①、②」をご参考ください。

問6

現状把握、事業の見直しや予算編成する際に、統計データやエビデンス⁴⁾などを活用していますか。
(○は1つ)

- 1 活用している (活用しているデータ等の種類:)
- 2 活用していない

問7

新宿区がEBPMを推進することについて、どのように考えますか。(○は1つ)

- 1 積極的に推進すべきである
- 2 どちらかという、推進すべきである
- 3 推進するべきではない (理由を記入:)
- 4 その他 ()

問8

新宿区がEBPMを推進していくにあたり、どのような課題があると思いますか。(○はいくつでも)

- 1 統計データ・エビデンスの収集が難しい、収集に関する支援が必要
- 2 統計データ・エビデンスの分析が難しい、分析に関する支援が必要
- 3 課題はない
- 4 その他 (課題を記入:)

問9

統計分析やデータの利用・活用などのノウハウを身に付けるとともに、データの利用・活用を実務に生かせる研修があれば、受講してみたいですか。(○は1つ)

- 1 積極的に受講したい
- 2 受講してみたい
- 3 必須研修であれば受講したい
- 4 受講しない

問10

EBPMの推進に関して、ご意見・ご要望などがありましたら、自由に記入してください。

()

質問は以上です。

ご協力いただき、誠にありがとうございました。

4) エビデンスとは、単にデータを集めただけでなく、政策とその効果の因果関係について、できる限り客観的に検証した結果(政策の効果を経済学的手法(統計的因果推論)を活用して分析した結果)、政策立案にいかすことのできる客観的・合理的な根拠で示せるものです。

本章では、新宿区における EBPM の推進に向けた今後の可能性について示していく。

1. PDCA サイクル活性化型¹⁾

急速な ICT（情報通信技術）の技術革新、地球温暖化の影響とみられる気候変動など、区政を取り巻く社会経済情勢が変化する中、新型コロナウイルス感染症の影響により地域社会は大きく変容し、行政需要はさらに多様化・複雑化していくことが予見される。このような中、限られた財源を有効に活用して、区民により信頼される行政を展開していくために、可能な限り政策の目的と手段の関係を明確にした上で、政策を実行しながらデータを収集・分析し、必要な場合には柔軟に軌道修正していくことが必要となってくる。このため、EBPM の推進によって、一連の政策プロセス（政策の立案・評価・見直し）で EBPM の基本的な考え方や視点による取組が行われ、庁内・外における政策議論を通じて、政策の質の向上につなげていくことが求められている。

一方、EBPM は政策立案・改善が簡単にできる万能な取組（ツール）ではない。EBPM は、政策立案のプロセスを体系化しようとする試みであり、政策課題を見つけ、それに対する複数の政策手段のオプションを比較・検証することを通じて、課題解決につなげる一連の政策プロセスである。この一連の政策プロセスにおいて EBPM を通じて、より効果的で実効性の高い PDCA サイクルの構築へ結び付けることが重要である。

新宿区の行政評価は、基本構想に定めた目指すまちの姿を実現するために、施策や事業を評価の対象としており、平成 30（2018）年度からは、「計画事業」に加え、施策単位の評価を取り入れて、新たに「個別施策」の評価と「経常事業」の取組状況確認を行政評価の対象としている。また、2 年度に渡る評価の体制を構築しており、評価を通じた事業の見直し、予算への反映が可能となっている。そして、行政評価においてアウトカム（成果）指標（型）の数値目標として KPI（重要業績評価指標）が設定され、政策の評価、また 2 年度に渡る評価の中で、PDCA サイクルを通じた改善活動が行われている。

「PDCA サイクル活性化型」は、より実効性の高い政策、施策や事務事業としていくため、EBPM の基本となるロジックモデルを用いるなど、政策の目的とその実現手段との間の論理的な関係を明確化させていくとともに、第 2 章「EBPM の適用と実装化に向けた実務的な検証と分析」において実務に適用が可能であると確認できた 3E 評価の視点や考え方などにに基づき事業の現状分析、検証を行うことで EBPM の視点・志向を組み込んだ PDCA サイクルを活性化させることが期待できる。

新宿区の行政評価の特徴とともに、行政評価と EBPM の違いと特徴を認識し、いたずらに政策立案の現場担当者の事務負担を増やすのではなく、すで実績のある行政評価に EBPM の視点・志向を組み込み、より実効性の高いものにすることが求められている。確かな現状分析に基づき、政策の根拠をデータなどによりできる限り客観的に示し、その上で課題や現状を改善し、より良い政策形成とするため、個別事業などの特殊性や体系などを踏まえ、EBPM の確かな一連のプロセスと通して得られたアウトカム（成果）指標に基づき、政策を評価することが必要である。

1) 本節では、以下を参照した。

新宿区新宿自治創造研究所『研究所レポート2021 No.1 EBPM の研究(1)』, 2022

2. EBPM 公民連携活用型²⁾

行政需要が多様化・複雑化している中、行財政改革とともに、行政サービスの維持向上を図る目的で、地方自治体は公民連携を推進する必要がある、その推進にあたっては、民間事業者などとの関係を強化する必要がある。

令和元（2019）年度の研究所レポートにおいても、公民連携一元化窓口による「ワンストップ」での手続きが可能になることや、提案の実現や事業化に結び付きやすくなる利点について示している³⁾。第1章「事例研究」で紹介した先進事例の多くで見られたこととして、窓口の一元化の利点は、手続きの利便性のみならず、窓口とやり取りをする所管部課が同じであることによる民間事業者などと自治体間におけるコミュニケーションの円滑化によって、信頼関係を構築しやすくなり、よって意見交換の促進が図られ、提案の実現や事業化に至りやすくなるという点である。公民連携を行う多くの自治体では、民間事業者などと担当する所管部課が対話を通じて、事前相談として、行政課題の共有や民間事業者などの持つノウハウを活用した解決策の模索を行っていく。対話を通じて、お互いの「求めるもの」が一致しているか、事業提案内容が「三方よし」⁴⁾であるかを確認していくが、その中で多くの調整が行われ、合意に至る。円滑で積極的なコミュニケーションによって、信頼関係が構築でき、それによってお互いの利点を見出し、調整することによって、実現可能性の高い事業提案ができると考えられる。

新宿区では、令和4（2022）年度より「民間提案制度」を開始⁵⁾している。この制度では、課題等の公表、申請に関する事前相談や実際の申請手続きなどを総合政策部行政管理課内の民間提案制度相談窓口に一元化されている。これによって、民間事業者などは相談窓口に迷うことはなくなり、手続きも迅速となることや、相談から申請まで同じ部署の職員が関わることでコミュニケーションも円滑となり、より一層パートナーシップも築きやすくなり、双方にとって利点の多いことと考える。

一方、EBPMの視点を踏まえた課題としては、事業の特殊性や体系などを踏まえつつ、できる限り明確な評価指標の設定により、評価を通じたPDCAサイクルの運用に取り組むことが挙げられる。新宿区においても民間提案制度により選定された事業の評価（評価手法）を検討し始めている。先進事例でも多くみられた実証実験で、まずは事業の効果検証を行っていくことや、実証実験から得られたデータなどをエビデンスとし、評価指標の設定を行い、PDCAサイクルを通じた政策の質の向上につなげていくことが求められている。

新宿自治創造研究所では、EBPMの推進に関する研究を踏まえ、「EBPM 公民連携活用型」として民間提案制度におけるEBPMの視点に関することについて支援し、また引き続き研究していきたい。

2) 本節では、以下を参照した。

新宿区新宿自治創造研究所『研究所レポート2019 No.2 公民連携(PPP)の研究(2)』、2020

3) 新宿区新宿自治創造研究所、前掲書、p.92-96、p.121

4) 三方よしとは、従来「売り手」、「買い手」がともに満足し、さらに「社会貢献」もできるのがよい商売であるという考えをいう。ここでは、区民の利点、民間の利点、行政の利点のことをいう。

5) 令和4(2022)年度事業提案の件数は、14件である。内訳は1)採用提案4件(うち区の課題に対する提案4件)、2)不採用提案9件(うち区の課題に対する提案5件)、3)決定を保留した提案1件(うち区の課題に対する提案0件)、である。

3. EBPM 推進へ向けた庁内研修体制の確立

EBPM をより一層の推進のためには、庁内の職員が日々の職務で発揮できる知識やスキルに加えて、EBPM に関する知識とスキルも必要となってくる。このため、データやエビデンスの活用度も高めつつ、実務にデータをいかしていく実務的なスキルが学べる研修が必要である。また、全庁的な推進体制を築くためには、職員一人ひとりの EBPM の推進に向けた姿勢も重要な要素である。

新宿区は、新宿区人材育成基本方針に基づき、総務部人材育成センターが職員の能力を向上させ、区政の新たな課題にも対応した研修を実施し、様々な研修を通じて職員の意欲、能力の向上をサポートするとともに、その能力をいかす職場づくりを推進している。このうち、新宿自治創造研究所と連携して「統計分析」、「統計データに基づく政策形成」、「公共マーケティング」の研修を実施し、職員の政策形成能力を高める取組を行っている。

一方、新宿区に関するオープンデータを用いて、実務にデータをどのようにいかすのかを学べるプロセス志向の強い仮説立証型の「EBPM プロセス研修」が必要となっている。こうした実務的な研修を通じて、職員のモチベーションが高まり、EBPM の推進に向けて取り組む職員が増えることが期待できる。

今後は、新宿自治創造研究所において統計分析などの研修内容の見直しや、「EBPM プロセス研修」の試験的な実施に向けた研修内容の検討など、引き続き、総務部人材育成センターと協力・連携し、「EBPM 推進へ向けた庁内研修体制の確立」に取り組んでいく。

4. EBPM のためのデータリソースの共有⁶⁾

令和3年(2021)年度の研究所レポートにおいて、「EBPM のためのデータリソースの共有」の取組については、新宿区のオープンデータリソースの調査を通じて、オープンデータをより EBPM 志向のものとして整備・公開できるかどうか検討することの必要性を示した⁷⁾。また、令和4(2022)年度の研究でも第1章「事例研究」において、広島県におけるアウトカム志向の機敏なデータ駆動型施策マネジメントを紹介し、それを実現するためには、最新で、すぐに利活用が可能な状態に加工されたデータが必要である。さらに、「EBPM 公民連携活用型」においては、民間事業者などが閲覧可能な行政データのオープンデータへの加工と整備を行い、オープンデータ自体の量を増やすことが必要となる。このように、多種多様な情報(データ)の公開によって、自治体の透明性や信頼性が向上するとともに、魅力発信の強化にもつながることが期待できる。

新宿区は、行政機関はもとより、民間事業者などにおいてもそれぞれが独自に保有する様々なデータをオープン化する取組が進められている中、「オープンデータの推進に関する指針⁸⁾」を定め、取り組んでいる。

オープンデータ化するデータは、民間事業者などからの「利活用したいデータ」のオープンデータ化や、新宿区の「出せるデータ」だけではなく、「利活用してほしいデータ」のオープンデータ化を進めていくことが重要である。そのためには、庁内で保有するデータの実態について把握する必要がある。庁内で保有しているデータの洗い出しは、民間事業者などがオープンデータ化を望むデータを把握する上でも不可欠である。公民連携や新宿区民間提案制度においても、区がどのような情報を保有しているか(保有していないのか)が分からないと民間事業者なども区政課題に対するアイデアや企画(改善)が挙げづらい。

情報公開とは異なり、利活用されて初めて価値を発揮するオープンデータは、データの加工やシステム整備等の手間を考慮すると、利用者のデータに対するニーズに一度に対応することは難しい。限られた人員や財源の中では、優先順位をつけて取り組むことでオープンデータ化の効果を得ることが期待できる。また、オープンデータの取組を拡大・継続していくためには、利用者の利用実態やニーズを常に把握する必要がある。

6) 本節では、以下を参照した。

公益財団法人 東京市町村自治調査会『基礎自治体におけるオープンデータ化と利活用の可能性に関する調査研究』, 2016
[https://www.tama-100.or.jp/contents_detail.php?frmld=691] 2023年2月22日閲覧

7) 新宿区新宿自治創造研究所『研究所レポート2021 No.1 EBPM の研究(1)』, 2022, p.86

8) 新宿区『新宿区オープンデータの推進に関する指針』, 2016

[<https://www.city.shinjuku.lg.jp/content/000199310.pdf>] 2023年2月24日閲覧

新宿自治創造研究所では、EBPMの推進に関する研究を踏まえ、「EBPMのためのデータリソースの共有」においては、「EBPM推進へ向けた庁内研修体制の確立」における「EBPMプロセス研修」を試験的に実施するにあたり、EBPMの基盤となるオープンデータを、よりEBPMの視点・志向のものとするデータリソースの検討や提供の可能性などと併せて、調査・研究していく。

5. ロジックモデル (Logic Model) の活用

EBPMの基本となるロジックモデル (Logic Model) とは、政策における目的と行政の活動との結び付きが分かりやすく、図式化することで、容易に可視化することができるツールであり、政策の目的とその実現手段との間の論理的な関係をフローチャートや体系図などで視覚的に描いたものである。

政策や施策、事務事業における実行計画である「プログラム」は、本来そのエビデンスとなる「データ」とおのずと対の関係になっている。それが意識されて行われ、かつ、可視化できる形になればロジックモデルとなって利害関係者との情報共有が可能になる。仮に意識されていないとなると、政策の目的とその実現手段との間の因果関係が分からず、それぞれが単独で機能しているかのように見えてしまう。「プログラム」や事業を評価や修正していく上で、それぞれの「プログラム」と「データ」との因果関係を明確にして把握する必要がある。そのため、ロジックモデルは、論理的かつ系統的な政策の策定と評価、修正を行う過程において、思考の整理と、視覚的に把握するための必要なツールであることが分かる。

EBPMでは、主に因果関係を科学的なデータなどによって裏付けられるかどうかを検証することに主眼を置いていると考えられるが、どのような政策（施策・事務事業）にも、実施すれば何らかの効果が得られるという因果関係が想定されている。したがって、ロジックモデルの構築が、EBPMを推進していく上での前提となり、政策を立案したことが終わりではなく、政策の妥当性や実効性を高めるために、どのような知見を得るか、そしてどのように改善し、政策の質を高めていくかということが重要である。

また、ロジックモデルは、視覚的に誰もが把握できるという利便性を有するツールであり、情報共有する際のコミュニケーションのツールとして活用することも有用である。ロジックモデルを活用することにより、政策の手段と目的を明確にすることができるため、利害関係者とともに議論しながら、目指すべき姿や適切なアウトカム（成果）指標の設定や地域課題の共有が行いやすくなることもロジックモデルの利点である。文字情報だけでは分かりにくい政策や施策の課題についてロジックモデルを材料とすることで、理解が促進でき、分かりにくいという課題を緩和する役割を果たす可能性がある。これにより、区民（利害関係者）と行政のみならず、庁内での可視化と内容理解の促進につながる。

ただし、ロジックモデルはあくまで、因果関係を可視化した「仮説」として設定するものであり、それ自体が「完璧」な構成となっているわけではない。その仮説に沿った「プログラム」や事業が適切であるのか、機能しているのか客観的に検証し、議論していくためのツールであるという認識が必要である。

本年度の研究のまとめと今後の方向性

本年度は、昨年度の基礎的な研究を踏まえ、新宿区における EBPM (Evidence-based Policy Making) の適用や実装化に向けた実務的な検証と分析による実践的な研究を行った。

第 1 章では、新宿自治創造研究所が提案した新宿区において推進が期待される EBPM について、「PDCA サイクル活性化型」と「EBPM 公民連携活用型」を中心に、先進事例の研究を行った。「PDCA サイクル活性化型」では、より実効性の高い政策、施策や事務事業とするために、ロジックモデルを用いて目的を明確化し、手段と効果のつながりについての因果関係も明確化させるとともに、事業効果を評価しやすくするための指標を設けて EBPM の視点を踏まえた PDCA サイクルを運用していることを論じた。また、「EBPM 公民連携活用型」では、民間事業者などと連携し、できる限り明確なアウトカム (成果) 指標の設定と、事業を通じて獲得できるデータの利活用・分析できる環境づくりが求められていることが確認できた。

第 2 章では、EBPM の適用と実装化に向けた実務的な検証と分析として、新宿区立中央図書館の個別事業を取り上げて、新宿区立中央図書館内に設置された PT (プロジェクトチーム) と連携・協力し、EBPM の視点を組み込んだ評価指標の検証や評価に基づく事業の見直しによる「PDCA サイクル活性化型」の検証と分析を試みた。また、公立図書館の事業動向 (外部環境) や図書館事業の評価方法を整理した上で、「PDCA サイクル活性化型」の効果的な手法を検証するため、新宿自治創造研究所が EBPM の視点を組み込んだ 3E 評価の視点を中心に、独自に費用対効果のモデルを設定し、パフォーマンス評価 (ベンチマーク分析) を行った。

第 3 章では、「区職員向けアンケート調査」の結果をまとめた。これにより、一層の周知と情報提供、データやエビデンスの活用、プロセス志向の強い仮説立証型の「EBPM プロセス研修」の必要性などが明らかとなった。また、EBPM の推進については、EBPM 推進派 (「積極的に推進すべきである」と「どちらかという、推進すべきである」をあわせたもの) が 9 割を超えていることや、事業の効果などの意識については、意識派 (「常に意識している」と「時々意識している」をあわせたもの) が 8 割を超え、EBPM の推進に向けて多くの職員の意識が高いことが確認できた。

第 4 章では、新宿区における EBPM の推進に向けた今後の可能性として、「PDCA サイクル活性化型」、「EBPM 公民連携活用型」、「EBPM 推進へ向けた庁内研修体制の確立」、「EBPM のためのデータリソースの共有」と、EBPM の基本となるツールであるロジックモデル (Logic Model) の活用について論じた。

今後の方向性として、昨年度と本年度の2年度にわたる調査・研究に基づき、新宿区におけるEBPMの確立と推進を提言する。

まず、本年度の検証と分析から、実務に適用が可能であると確認できた3E評価の考え方などに基づく事業の分析を行うことや、できる限り明確なアウトカム（成果）指標を設定すること、また政策の目的と手段との因果関係を整理する際にロジックモデルの活用など、EBPMの視点から検証を行い、PDCAサイクルを活性化させる必要がある。そのため、個別事業の特殊性などを踏まえ、試験的に「PDCAサイクル活性化型」に取り組み、行政評価にいかしていくことが必要である。

次に、「EBPM 公民連携活用型」として、新宿区民間提案制度において、民間事業者などと連携した事業の効果検証や、できる限り明確なアウトカム（成果）指標を設定することにより、評価（PDCAサイクル）を通じた制度の質の向上につなげていくことを期待する。

そして、こうした取組を促進していくために、統計分析やデータの利活用などの知識やノウハウを身に付けるだけでなく、新宿区に関するオープンデータを用いて、実務にデータをどのようにいかすのかを学べるプロセス志向の強い仮説立証型の「EBPM プロセス研修」の導入に向けて、新宿自治創造研究所では引き続き、総務部人材育成センターと協力・連携し、「EBPM 推進へ向けた庁内研修体制の確立」につなげていきたい。また、「EBPMのためのデータリソースの共有」として、オープンデータをよりEBPM志向のものとして整備・公開していくといった視点でオープンデータ化に取り組むとともに、オープンデータの取組を拡大・継続していくために、利用者の利用実態やニーズを常に把握することが必要である。このため、EBPMの基盤となるオープンデータの共有に向けて「EBPM 推進へ向けた庁内研修体制の確立」と併せて、調査・研究していく。

EBPMの推進を積極的に進めることで、地域課題を迅速かつ的確に把握し、データ等に裏付けされた政策の立案による有効な対応策を選択ができるとともに、その効果を客観的に検証し、限られた財源を活用して、区民により信頼される行政の展開につなげていくことが必要である。今後とも、EBPMによるデータやエビデンス（根拠・証拠）に基づく分析・評価を行い、的確な施策や事業の立案につなげていくことを期待する。

○ 主な参考文献・資料

書籍

- ・伊藤 修一郎『政策リサーチ入門 増補版 仮説検証による問題解決の技法』, 東京大学出版会, 2022
- ・岩本 康志・鈴木 亘・両角 良子・湯田 道生『健康政策の経済分析 レセプトデータによる評価と提言』, 東京大学出版会, 2016
- ・大竹 文雄『EBPM エビデンスに基づく政策形成の導入と実践』, 日経 BP, 2022
- ・永田 治樹『公共図書館を育てる』, 青弓社, 2021
- ・長峰 純一『BASIC 公共政策学 11 費用対効果』, ミネルヴァ書房, 2014
- ・日本図書館協会『日本の図書館 統計と名簿 1971~2021』, 日本図書館協会, 1972~2022
- ・林 宜嗣・林 亮輔『地域データ分析入門 すぐに役立つ EBPM 実践ガイドブック』, 日本評論社, 2021
- ・ISO『ISO2789:2013[E] Information and documentation – International library statistics』, 2013 (ISO2789 図書館統計)
- ・ISO『ISO11620:2014[E] Information and documentation – Library performance indicators』, 2014 (ISO11620 図書館パフォーマンス指標)
- ・ISO『ISO16439:2014[E] Information and documentation – Methods and procedures for assessing the impact of libraries』, 2014 (ISO16439 図書館インパクト評価)

行政資料

- ・新宿区『新宿区第二次実行計画』, 2021
- ・新宿区『令和 4 年度 外部評価実施結果報告書』, 2022
- ・新宿区教育委員会『新宿区立図書館基本方針』, 2016
- ・新宿区立図書館『新宿区立図書館サービス計画』, 2021
- ・新宿区立図書館『しんじゅくの図書館 2021』, 2021
- ・東京都『令和 3 年度特別区当初予算状況』
- ・東京都立図書館『令和 3 年度東京都公立図書館 (総括表)』, 2019-2021

雑誌・電子資料等

- ・桑原 芳哉『公共図書館評価におけるアウトカム指標：行政評価の事例調査に基づく提案』, Library and Information Science No.60, 2008
- ・小林 隆『地方自治職員研修 通巻 707 号「クラウド時代の個人情報管理と官民データ連携」』, 公職研, 2018
- ・酒井 由紀子『EBM から EBL/EBLIP へ (前編)：医学図書館員による Evidence-Based Practice の支援』, 情報管理 Vol.51 no.1, 2008
- ・酒井 由紀子『EBM から EBL/EBLIP へ (後編)：医学図書館員による Evidence-Based Practice の実践』, 情報管理 Vol.51 no.2, 2008
- ・篠窪 容子『政策分析の基本的手法 – E.Bardach の 8 ステップを基礎として –』, 立法と調査 No.330, 2012
- ・田辺 智子『エビデンスに基づく政策立案 (EBPM) と図書館員の役割』, 情報の科学と技術 第 72 巻 1 号, 2022
- ・田辺 智子『図書館評価と行政評価 – 評価方法の共通点と相違点の分析 –』, 図書館情報メディア研究 14 巻 1 号, 2016
- ・永田 治樹『図書館のインパクト – 図書館の意義をデータで実証する』, 情報の科学と技術 66 巻 2 号, 2016
- ・新出『公共図書館の動向 – 図書館経営論を中心に』, 図書館界 Vol.70 No.1, 2018

既刊一覧

◎2008（平成20）年度	新宿自治創造研究所活動報告書	2009（平成21）年 3月
◎2009（平成21）年度	新宿自治創造研究所活動報告書	2010（平成22）年 3月
◎研究所レポート2010	外国人WG報告（1）	2010（平成22）年12月
◎研究所レポート2010	人口WG報告（1）	2011（平成23）年 2月
◎研究所レポート2010	集合住宅WG報告（1）	2011（平成23）年 3月
◎研究所レポート2011	集合住宅WG報告（2）	2011（平成23）年11月
◎研究所レポート2011	外国人WG報告（2）	2011（平成23）年11月
◎研究所レポート2011	集合住宅WG報告（3）	2012（平成24）年 1月
◎研究所レポート2011	外国人WG報告（3）	2012（平成24）年 1月
◎研究所レポート2011	人口WG報告（2）	2012（平成24）年 3月
◎研究所レポート2011	人口WG報告（3）	2012（平成24）年 3月
◎研究所レポート2012 No.1	国勢調査データからみる新宿区の特徴	2013（平成25）年 3月
◎研究所レポート2012 No.2	国勢調査に基づく新宿区将来人口推計 —将来の住宅供給を考慮したコーホート・シェア延長法による—	2013（平成25）年 3月
◎研究所レポート2013 No.1	国勢調査に基づく新宿区将来人口推計 —地域別推計—	2014（平成26）年 1月
◎研究所レポート2013 No.2	国勢調査に基づく新宿区将来世帯推計	2014（平成26）年 3月
◎研究所レポート2013 No.3	新宿区の単身世帯の特徴 —壮年期を中心として—	2014（平成26）年 3月
◎研究所レポート2014 No.1	新宿区の人口移動	2015（平成27）年 3月
◎研究所レポート2014 No.2	新宿区の単身世帯の特徴（2） —単身世帯意識調査結果から—	2015（平成27）年 3月
◎研究所レポート2015 No.1	新宿区の単身世帯の特徴（3） —壮年期・高齢期の生活像—	2016（平成28）年 3月
◎研究所レポート2015 No.2	データでみる新宿区の姿	2016（平成28）年 3月
◎研究所レポート2016	新宿区のまちの魅力の研究（1） —にぎわいの実態把握と意識面からみる魅力の分析—	2017（平成29）年 3月
◎研究所レポート2017 No.1	2015年国勢調査に基づく新宿区将来人口推計	2018（平成30）年 1月
◎研究所レポート2017 No.2	2015年国勢調査データからみる新宿区の特徴	2018（平成30）年 1月
◎研究所レポート2017 No.3	新宿区のまちの魅力の研究（2） —地域資源の集積と魅力形成メカニズムの分析—	2018（平成30）年 3月
◎研究所レポート2018 No.1	2015年国勢調査に基づく新宿区地域別将来人口推計・世帯推計	2019（平成31）年 3月
◎研究所レポート2018 No.2	公民連携（PPP）の研究（1） —公民連携（PPP）の推進に向けて—	2019（平成31）年 3月
◎研究所レポート2019 No.1	データでみる新宿区の姿	2020（令和 2）年 3月
◎研究所レポート2019 No.2	公民連携（PPP）の研究（2） —事例研究と新宿区での実現に向けて—	2020（令和 2）年 3月
◎研究所レポート2021 No.1	EBPMの研究（1） —EBPMの推進に向けて—	2022（令和 4）年 3月
◎研究所レポート2022 No.1	2020年国勢調査データからみる新宿区の特徴	2023（令和 5）年 2月

研究体制

所 長	金安 岩男	（慶應義塾大学 名誉教授）
副 所 長	出沼 克友	（新宿自治創造研究所担当課長）
政策形成アドバイザー	牧瀬 稔	（関東学院大学 法学部地域創生学科 准教授）
テーマ別アドバイザー	小林 隆	（東海大学 政治経済学部政治学科 教授）
研究員（区職員）	酒井 宏行	
〃（育児休業）	佐藤 愛美	
〃（育児休業任期付代替職員）	大石 由美	
研究員（会計年度任用職員）	小林 正	
〃	柏木 良幸	（令和4年9月～）
〃	田中 大二郎	（令和4年4月～令和4年7月）

研究所レポート2022 No.2

EBPMの研究（2）

—実務的な検証・分析と新宿区での推進に向けて—

発行年月	2023（令和5）年 3月
編集・発行	新宿区新宿自治創造研究所 （新宿区 新宿自治創造研究所担当部 新宿自治創造研究所担当課）
住所	〒160-0023 東京都新宿区西新宿七丁目5番8号（新宿都税事務所2階）
電話	03-3365-3474（直通）
FAX	03-3365-3472

新宿区新宿自治創造研究所

印刷物作成番号

2022-2-2201

