西宮市立図書館事業計画
外部評価報告書

平成３０年１月
西宮市立中央図書館
西宮市立北口図書館

1　はじめに

「西宮市立図書館基本的運営方針」（平成 27 年 4 月策定）に基づき策定された「西宮市立図書館事業計画（平成 27～30 年度）」について、進捗状況を把握し目標達成につなげるとともに、今後の取組みの参考とするため、外部評価を実施した。

2　実施方法

「西宮市立図書館事業計画外部評価実施要綱」に基づき、平成 27～28 年度の取組みに対し評価を行った。

3　外部評価委員（3 名）

任期：平成 29 年 9 月 1 日～平成 30 年 3 月 31 日

区　分	氏　名	所　属
学識経験者	常世田　良	立命館大学文学部教授
	前川　和子	元大手前大学総合文化学部教授
市　民	鈴木　統姿子	おはなしボランティアグループ 「かぶとむし」平成 28 年度代表

（敬称略）

4　外部評価委員会議

第 1 回会議　 9 月 29 日（金）　午前 10 時～12 時 10 分
第 2 回会議　10 月 26 日（木）　午後 3 時～5 時 30 分
第 3 回会議　11 月 30 日（木）　午後 3 時 10 分～5 時 10 分

5　外部評価結果

（1）総評

社会の変化は、従来にない速度で推移している。特に市民が置かれている情報環境に関しては質、規模ともに急激な変化をみせている。これらの変化により図書館はサービスや業務のあり方に関して大きな変化を迫られているといえる。しかしながら規模の大きな図書館がサービスや業務のあり方を変更、修正することは容易ではない。したがって有効性の高い変革を実行するためには、地域の変化や市民ニーズの変化を事前に充分分析するとともに現状のサービスの効果や業務の妥当性を評価、分析する必要がある。

地方自治体においては PDCA 活動等、評価の必要性が叫ばれ様々な取組が行われて久しい。しかしながら公立図書館においては必ずしもサービスや業務の評価、分析が充分に行われているとはいいがたい状況がある。この点で今回、西宮市立図書館において「事業計画」による取組に対して、内部分析と外部評価が実施されたことは非常に高く評価されるべきである。

総評では、事業計画の項目ごとに行われた個別評価と各種統計数値等から総合的、全体的な評価を行うこととする。

評価に関しては人口規模の似通った中核市である、近隣の尼崎市、姫路市、豊中市、枚方市、東大阪市、高槻市、の各市立図書館（以下「対照群」）を比較する対象とし、当該図書館のサービス実績等の数値をもとに分析を行う。なお分析に用いた基本数値は、各市、各図書館のサイト、「日本の図書館」、「民力」、「統計でみる市町村のすがた」等に記載された 2015～2017 年度のデータを参照した。

ア　全般的なサービス水準について

資料の貸出は、情報提供機関としての公共図書館の最も基本的かつ本質的なサービスであり、多くの市民が広範に享受できるサービスである。したがって市民一人当たりの年間貸出冊数は、当該図書館のサービスの総合的なレベルを表すといわれている。

市民一人当たりの貸出冊数の全国平均は概ね6冊程度で推移してきたが近年6冊を若干割込む状況にある。対照群においても過去5年程度の期間をみれば、横ばいあるいは微減となっている。対照群では、豊中市、枚方市、高槻市が8～9冊に位置し、姫路市、東大阪市が3～5冊を推移し二極分化している。西宮市立図書館は上位群に属し、8冊弱から7冊弱へ減少しているが全国平均を上回っている。

中核市のような人口規模の大きな自治体では、全国平均を上回ることは容易ではない。西宮市立図書館の総合力のレベルが一定程度の高さにあることを実証していると思われる。

懸念される点としては、対照群の図書館と比較して減少傾向が大きいことである。実績の低下、予算削減、さらなる実績の低下という負のスパイラルへ転落しないよう、今後の推移を注意深く見守る必要がある。

●市民一人当たりの貸出冊数の推移　（冊）

年度	H23	H24	H25	H26	H27	H28
西宮市	7.84	7.74	7.43	7.29	7.34	6.92
豊中市	8.68	8.40	8.44	8.38	8.79	8.70
姫路市	4.91	4.85	4.63	4.42	4.34	4.20
高槻市	8.62	8.43	8.42	8.13	8.58	－
枚方市	9.97	9.64	9.14	8.96	8.92	－
東大阪市	4.07	4.03	3.86	3.76	3.83	－
尼崎市	3.35	3.26	2.99	2.93	3.29	－

－：公開データなし

イ　貸出冊数の減少について

全国的に貸出冊数は微減の傾向にあることから、西宮市における減少傾向も基本的には社会の変化によるものと考えられるが、近隣の対照群と比較した場合減少傾向が大きいことを考慮すると他の理由の存在も検討する必要があると思われる。

貸出と最も相関が高いものは、資料費である。西宮市は対照群と比較した場合、市民一人当たりの資料費は、最下位の尼崎市についで低く、市民一人当たりの購入冊数は、最下位である。そのためか市民一人当たりの蔵書冊数は最低の尼崎市、東大阪市についで少ない。なお東大阪市の場合は、市内の大阪府立中央図書館の蔵書数を加算すると市民一人当たりの蔵書数は対照群中最大となる。

貸出と蔵書冊数の割合である回転率は、一般的に「2」前後であることが各種調査で明らかになっている。高槻市は、市民一人当たりの貸出冊数では上位であるが、回転率は2.0である。一方西宮市の場合、市民一人当たりの貸出冊数は高槻市よりも低いにもかかわらず回転率は3.2である。このことは市民ニーズに対して所蔵冊数が少ないという可能性を示している。

西宮市の図書館予算の対一般会計予算の割合は尼崎市、東大阪市についで下位から3番目、資料費の対一般会計予算の割合は、最下位の尼崎市についで低く、豊中市、枚方市の半分以下である。

西宮市の財政力指数は対照群中2位、全国の同規模自治体中11位であることから、図書館の予算を削減する理由は財政面からは特段見当たらない。少なくとも対照群と同等の予算を確保できる可能性は存在すると考えざるを得ない。

●図書費・購入数・蔵書数・回転率

中核市	市民一人当たり			回転率 貸出冊数／蔵書冊数 (回)
	図書費（円）	購入数（冊）	蔵書数（冊）	
西宮市	99.5	61.1	2.14	3.4
豊中市	166.2	104.9	2.61	3.4
姫路市	136.6	78.2	2.41	1.8
高槻市	258.4	151.5	4.33	2.0
枚方市	143.3	89.8	3.10	2.9
東大阪市	107.7	99.8	1.38＊	2.8
尼崎市	51.3	68.6	1.62	2.0

＊大阪府立中央図書館の蔵書を加算した場合　5.40

ウ　市民の図書館利用の傾向について

市民の図書館資料の貸出利用の傾向は、市民の図書館利用の大まかな傾向を示すといわれる。西宮市立図書館における市民の貸出利用の特徴は、相対的に成人の利用が少ないことである。

児童書の貸出冊数に対する一般書の貸出冊数の割合について、対照群の内、貸出冊数の多い豊中市、高槻市、枚方市と比較すると西宮市より成人の利用が多いことがうかがわれる。市民の図書館利用度の高い浦安市（人口 16.5 万人）では利用の大半を成人が占めていることが分かる。

●貸出における児童書の一般書に対する割合

中核市等	割合（一般書／児童書）
西宮市	1.42
豊中市	1.77
姫路市	2.02
高槻市	1.79
枚方市	2.72
東大阪市	1.94
尼崎市	－
浦安市	3.52

－：公開データなし

対照群における年齢別のデータが公開されていないため、充分な分析はできなかったが、豊中市の年齢別登録率を西宮市と比較した場合、豊中市は全般的に高い数字を示すが特に 20～50 歳代の数字が高い。

図書館利用の底上げを図るためには、貸出をはじめとして成人、特に働き盛りの利用を増加させる必要があることが類推される。

エ　職員と事務量

図書館情報学では、図書館資源のうち最も重要な資源は職員だといわれている。

西宮市立図書館と対照群における職員配置の状況は以下のとおりである。

●職員構成　（人）

中核市等	正規職員 (うち司書)	正規司書率 (%)	非正規職員	委託派遣	合計
西宮市	30(12)	40.0	62	30	122
豊中市	45(43)	95.6	86	－	131
姫路市	25(14)	56.0	8	51	84
高槻市	25(12)	48.0	107	－	132
枚方市	52(37)	71.2	85	23	160
東大阪市	0	0	0	69	69
尼崎市	8	0	10	37	55
浦安市	33	100.0	＊73.8	－	＊106.8

＊：年間実労働時間から換算　　－：公開データなし

正規職員の配置が最多であるのは、枚方市で全職員数でも最多である。正規職員の司書の配置が最多であるのは、豊中市である。正規司書の割合については豊中市と枚方市が群を抜いて高い。西宮市は職員数では中位であるが、正規職員の司書の配置に関して、貸出上位の自治体のなかでは若干少ない。

奉仕人口と、一般的に図書館における様々な業務の総合的な質、量を表すといわれる貸出冊数を用いて職員の事務量を比較してみたい。

職員数と人口の割合は、職員の大まかな事務量あるいは負担を表すといわれている。

貸出冊数上位の図書館では、概ね職員一人当たりの人口が 2,000 人台であるのに対し、貸出冊数下位の図書館においては、2 倍以上の 6,000 人以上となっている。ちなみに浦安市では、人口規模にくらべ比較的多くの職員配置が行われているため多様なサービスが可能となっていることがうかがえる。

●職員一人当たりの人口

中核市等	人口(千人)	対図書館全職員（人）	対正規職員（人）
西宮市	485	3,975	16,167
豊中市	401	3,061	8,911
姫路市	543	6,464	21,720
高槻市	356	2,697	14,240
枚方市	408	2,550	7,846
東大阪市	499	7,232	0
尼崎市	465	8,455	58,125
浦安市	165	1,545	5,000

貸出冊数と全職員との割合では西宮市と対照群の間ではほとんど違いがみられない結果となった。各市とも平準化すれば、全職員における事務量はほぼ同じ水準にあるといえるのではないだろうか。

しかし当然のことながら、専門的なサービスの水準や業務の質、先進的な取組などについては違

いがあると思われる。正規職員の司書と貸出冊数の比率をみると、大きな差がみられる。職員一人当たりの貸出冊数が多いことはその裏に、クレームなども含めて様々な業務が生じていることを示しており、専門的な知識、経験を必要とする負担も大きいことを示唆している。西宮市は、貸出冊数上位の自治体の中では、専門職の負担が大きい可能性を示している。

●職員一人当たりの貸出冊数　(千冊)

中核市等	貸出冊数	対図書館全職員	対正規司書
西宮市	3,559	29	297
豊中市	3,524	27	82
姫路市	2,354	28	168
高槻市	3,035	23	253
枚方市	3,638	23	98
東大阪市	1,913	28	0
尼崎市	1,528	28	1,528
浦安市	2,056	19	62

オ　専門的サービスについて

働き盛りの市民が魅力を感じる図書館の要件としては、資料の質、量とともに専門職による高度な情報サービスやサポートであることは、各種の調査などからも明らかである。

専門的なサービスの評価については必ずしも評価基準が定まっているわけではなく、また図書館現場の統計処理も統一された基準は存在しない。したがって精緻な評価は困難であるため概括的なものにならざるを得ないが、専門的なサービスとしてのレファレンスサービスと府外県外からの相互貸借（借受）を対象に分析する。府外県外の図書館からの借受業務は処理が煩瑣で複雑なため図書館員の努力と経験が必要とされるからである。

レファレンスの統計処理については、「参考調査」、「所蔵調査」、「利用案内」など各図書館によって項目の設定、件数の計量方法などまちまちであることから問合せサービスの総数で検討すると、市民千人当たりの件数は、西宮市が 28.9 件、豊中市が 213.0 件、姫路市が 254.5 件であった。

相互貸借における借受については市民一万人当たり、西宮市が 1.92 件、豊中市が 2.19 件、枚方市が 7.21 件であった。

以上のように対市民の単純推計では、西宮市の実績は必ずしも高くはない。しかしながら専門的サービスや業務の担い手である司書の配置状況と関連させてみると異なった状況がみえてくる。

専門性が必要とされる「調査」に限って司書 1 人当たりの処理件数を分析すると、西宮市は 221 件、豊中市 176 件（姫路市は「調査の数値」なし）となる。ちなみに浦安市では 56 件である。相互貸借（借受）では司書 1 人当たり、西宮市では 7.75 件、豊中市では 2.05 件、枚方市では 7.95 件である。司書 1 人当たりの事務量で換算した場合、対照群と大きな差はないばかりか西宮市の実績が上回るものもある。つまり西宮市の司書の個々人は対象群の司書と同様の働きをしていることになる。しかしながら司書集団の規模が対照群の司書集団よりも小さいことから、結果的に市全体のサービス数値では対照群に及ばないことになっているのではないだろうか。

もちろん図書館における業務は様々な雇用形態の職員が連携して行うもので専門的な業務も司書のみが担うものではない。しかしながら専門的な判断や指示など司書が担う負担は少なくないのである。

カ　施設について

我が国の図書館の施設面積は増加傾向にある。一般的には図書館に対する市民のニーズが多様化

した結果といわれる。対照群において市民が享受できる最大の施設は、東大阪市の大阪府立中央図書館で、面積は 30,770 ㎡、その次に規模の大きなものは枚方市の中央図書館であり 9,302 ㎡である。西宮市と各対照群の全図書館の面積の合計を人口で除した市民千人当たりの図書館面積は、以下のとおりである。

●市民千人当たりの図書館総面積

中核市	面積（㎡）
西宮市	24.7
豊中市	33.7
姫路市	25.1
高槻市	28.8
枚方市	42.7
東大阪市＊	70.5＊
尼崎市	－

＊：大阪府立中央図書館を含む　－：公開データなし

西宮市の市民一人当たりの面積は対照群に比して若干狭隘である。これは分館の館数が多いにもかかわらず其々の面積が小規模であるためである。多くの自治体において小規模な分館は資料提供という図書館の基本的機能を必ずしも充分発揮できないことが問題となっている。一定の規模の資料群とサービスの提供を保障できる地区図書館の設置を検討すべきであろう。

図書館内で様々に時間を過ごす市民が増加していることから、共有空間、ラウンジ、カフェなどの設置が当面困難であるとしても、自販機コーナーの設置等なんらかの工夫が必要であろう。

また可能な限り既存施設のリニューアルのための予算確保に努めるとともに、市民交流の空間として、あるいはいわゆる「第三の空間」としてのラーニングコモンズやメーカースペースを有する新中央図書館設置の検討も進めるべきである。

今回の評価においては、図書館未設置地域については充分には検討できなかったが、新館設置の検討と同時に設置場所についても地域の変化を考慮して慎重に検討すべきである。

＊ラーニングコモンズ：電子情報や印刷物を含めた様々な情報資源から得られる情報を用いて議論を進めていく学習スタイルを可能にする「場」を提供するもの

＊メーカースペース：創作活動を支援する公共空間

キ　ボランティア支援について

西宮市立図書館においては、児童サービスを中心に多様なボランティアが活動を展開している。ボランティア活動は図書館法第三条(八)にあるように市民の生涯学習の一環として位置付けるべきものであり、市民が地域をよりよくするために主体的に活動するものである。したがって図書館は業務の一環としてボランティアの活動支援、サポートを位置付けなくてはならない。このことが結果として図書館のサービス向上を促す、というサイクルが望ましい。

ボランティア活動が活発な公共施設においては、プロデュースする担当職員の存在が不可欠だといわれる。図書館においてもボランティアの能力、経験を引き出すためには専任の職員が必要である。

（2）課題

これまで概観したように西宮市立図書館のサービス水準は、全国的には概ね上位に位置し、近隣中核都市と比した場合、中の上に位置するといえるが、対照群と比較して以下のような課題が存在する。

①予算、特に資料費が少ない
②正規職員の司書の割合が低い
③相対的に成人、特に働き盛りの利用が少ない
④施設、設備に関する市民ニーズへの対応

全国的にみれば、サービス実績の低下、予算人員の削減、サービスの低下という負のスパイラルへ堕ち込んでいる図書館は少なくない。幸い西宮市立図書館はそのような状況にはないが、貸出実績の低下、予算の減少など予兆といえるものがないわけではない。

負のスパイラルへ堕ち込むことを避け、安定的にプラスのサイクルへ転じる必要がある。

そのためには、首長をはじめとして、行政組織、議員の図書館に対する理解を得る必要がある。最も効果的な手段は、これら関係者自身の課題の解決に関して図書館の存在が有効であることをアピールすることである。

事業計画においても数か所にわたって重要性がうたわれている地域の課題解決のための各種サービスの有効性を折に触れ自らアピールすると同時にマスコミや SNS 等、あらゆる手段を用いてプロモートするべきである。

特に首長部局職員や議員に対する情報支援などを日常的に繰り返し実施することにより、連携を深めることが重要である。このことが首長や議員、財政や人事の関係者などの図書館サービスの有用性に対する認識を醸成させることに繋がるからである。

このような図書館の取組は、自治体に対する市民のニーズに応え地域の課題を解決し、「まちづくり」に貢献することであり、成人、特に働き盛りの市民の利用を増やすことに繋がる。結果として市民全体の図書館利用の増加を促すのである。

以上のことに取組むためには、近い将来予想される予算削減、職員削減によって過重な労働環境となる前に、早急にサービスや業務の見直しを行い、優先順位の変更、効率化等を実施する必要がある。しかしながら現状の会議や研修の回数、時間はその必要性に比してやや少ないと思われる。職員が現状認識や危機感を共有し新しい展望をもつために、会議や内部研修の機会を増加させる努力とともに、他自治体の図書館との長期の交換研修や海外研修などの実施についても検討すべきである。

（3）参考資料

・「西宮市立図書館事業計画（平成 27～30 年度）評価一覧表」（個別評価）
・「西宮市立図書館事業計画」
・「西宮市立図書館事業計画外部評価実施要綱」
・「西宮市立図書館の概要」（平成 29 年度抜粋）
・「西宮市立図書館蔵書数推移」
・「中核市の図書館」

外部評価を実施するにあたり、御多忙であるにもかかわらず会議に参加くださり、真摯な検討、議論を展開してくださった委員の方々の努力なくしては評価をまとめることは叶わなかったと考えます。心から御礼申し上げます。

また同様に館長をはじめ担当の方々の協力がなくては完成をみることはなかったと思われます。心から感謝申し上げます。

2017 年 12 月
西宮市立図書館外部評価委員会議
座長　常世田　良