

## 1. はじめに

NPM(ニューパブリックマネジメント)によるアウトソーシングは図書館サービスを含むあらゆる公共サービスに及んでいる。

図書館の評価では2001年に「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準<sup>1</sup>」が告示され、実施上の適切な「指標」・「数値目標」の設定、自らの点検・評価、住民への結果公表が求められ、大学図書館は自己評価のガイドライン<sup>2</sup>を出している。また、利用者満足度の測定、SERVIQUALおよびLibQUAL+、その他の図書館サービスの質の評価についての研究も進んでいる。

ところが、みずほ情報総研が2006年に47都道府県および全市区町村の計1,909団体の行財政改革担当者を対象に行った「指定管理者制度のモニタリングの必要性に対する認識や取り組み状況を把握するための調査(回答率55.7%)」の結果を見ると、モニタリングの必要性を感じている自治体が約9割あり、モニタリングの対象となる「評価基準や指標の作成が難しい」と回答した団体が67.0%、「モニタリング・評価の手順・実施方法がわからない」と回答した団体が27.7%あったことから、評価基準の設定やモニタリング方法等のノウハウを自治体が求めていることがわかる。加えて、2007年の内閣府のPFI事業の「VFMに関するガイドラインの一部改定及びその解説」において、専門委員から「理論的・構造的なものと考えられる課題」として、PFI事業の事後評価の目的、考え方、アプローチ、実際の活用のある方、モニタリングや監査との関係性などが明らかでないと指摘されている。

これらのことから、図書館サービスの質の評価の研究は学会では進んでいるが、具体的なモニタリングや評価の手順や実施方法が、現場では確立できていない可能性がある。

この研究の目的は、米国で近年注目を浴びている品質を維持しながらコスト削減を可能にしたPWS(業績連動業務仕様書)の考え方に基づいて、図書館運営の要求水準書を策定し、客観的に図書館サービスの品質を評価するモデルを現場に導入可能な状態で構築することにある。

## 2. 研究の背景

### (ア) 英米の公共調達

英米においても、従来は、わが国と同様に、発注者が施設を所有することを前提として施設の設計を行うこと、品質が確保できることを前提としてサービスの提供手段を事前に設定すること、という二つの前提によって発注が行われていた。

簡単な物品購入等であれば、仕様書作成に必要な情報を「資料招請」等で、関連業者から入手する事で、要求仕様が明確化でき、仕様書も問題なく作成することが可能であるので、このような従来の考え方で発注をしてもかまわない。

しかしながら、業務プロセスのアウトソーシング等、役務を発注する場合や、複雑な事業を委託する場合は、既存の手段や手法をそのままの形で発注したり、発注者としての思い込みで手段や手法を設定したりするのは望ましくない。なぜなら、このような方法では品質を確保できる保証もないし、手段や手法を決めてしまうことによって民間の業務との連携の可能性を排除したり、BPRの幅を制限したりすることになり、業務効率化を最適化できなくなる可能性があるからである。

英・米両国では、1990年ぐらいから、BPRの効果を最大化するために、手段や手法は、発注者が決めるのではなく、事業者が決めることで、事業者に責任を取らせる仕組が導入され始めた。

この流れが標準化された結果、発注者は、仕様書を作成する際には、手段や手法を記載せずに、業務を実施した結果生まれる成果や、求める要求水準等を明記することが望ましいとされ、その結果生まれたものがPWSである。PWSとは、Performance Work Statement(業績業務仕様書)の頭文字をとったものであり、事業者は業務の品質保証させるための仕様書であり、後述するようにガイドラインが整備されている。

### (イ) わが国の公共調達

一方、わが国では、業績に連動した仕様書策定のガイドラインが整備されておらず、英米のように、インプット仕様書(従来の仕様書)からアウトプット仕様書(PWSに代表されるサービスの評価を伴う仕様書)へシフトできていない。

### 3. 研究方法

#### (ア) 業務委託仕様書「モデル0」

研究対象である PWS のモデル作成はゼロからスタートせずに、既存のモデルを改善主手法ととることとした。既存のモデルとして活用したものは、稲城市が私立中央図書館を PFI 事業で整備する際に、八千代エンジニアリング（株）の支援を受けて策定した図書館の要求水準書<sup>3</sup>（「モデル0」と呼ぶ）である。

この「モデル0」は、図書館問題研究会が提示した「公共図書館職務区分表2003年版<sup>4</sup>」を参照して民間事業者に対する要求水準を設定したものである。図書館の業務を網羅的にカバーしており、既存の図書館業務の委託仕様書の中では優れた部類に属すると考えられる。

#### (イ) 品質評価基準の不在

但し、従来の業務仕様書と同様に、「モデル0」も、具体的にどのような業務を行うかをマニュアルスタイルで要求水準書として記載したものであるため、運営期間中に品質を評価する仕組は組み込まれていなかった。

#### (ウ) 品質評価手法の導入

そこで、この課題を解決するために米国で用いられている PWS（Performance Work Statement：業績業務仕様書）および、英国の FPI 事業のサービス評価手法を活用した。

以下に、米国の業績連動サービス調達のための7つのステップに記載されている「PWS活用のガイダンス<sup>5</sup>」の概要を示す。

#### 第1手順：分析を行う（以下は事例）

- 要求を満足させるために達成しなければならないものを設定する。
- 期待する結果を得るためには達成する必要があるタスクを分析する。
- いつ、どのようにして要求が達成されたことを認識できるのか（モニタリング）

このような分析の結果に基づいて、次の3つの要素を設定する。

- 結果・成果を活用して要求を示す。
- 測定可能な業績水準を選択する。受入可能品質レベル(AQL)の設定。

第2手順：「So What?」テストを行い、要求事項が生み出す効果、必要性、有効性を確認する。

第3手順：PWSを策定する。

- 手段や手法では無く、結果に基づいて業務を記載する。
- 測定可能な業績水準に対して業務評価を行う。
- 測定可能な業績水準及びインセンティブを用いて民間競争を促し、イノベーションと高コストパフォーマンスを達成する事業提案を引き出す。

次の方法によりPWSを完成させる。

- 設定した要求を精査し、重要度の低いものを取り除く。
- プロセスの記載や方法の記載を探して、取り除く。

留意点：二つの点に留意すること

- 事業者提案が同じにならないように、仕様書に制限条項を設定しないこと。
- 業績連動サービス調達には、従来の調達に不可欠であった要素をあえて含めないことが重要である。例えば、資格、教育レベル、就労時間などである。これらは手法や手段につながるからである。必要なものは、最善の提案を事業者に提示させることである。

このようなPWSの構築によって、民間委託業務のモニタリングが可能になるし、事業者が業績を達成出来なかった場合の対処が検討可能になる。また、このPWSは、委託ではなく、市場化テストのように官民が競争して公共が競争に勝った場合は、公共が業務を実施する場合の評価基準にもなるはずだ。

#### (エ) 品質評価の仕組の組み込み

品質評価の仕組は二つのフェーズに分けて組み込んだ。

#### フェーズ1

まず、フェーズ1として最初に行ったのは、前述の「モデル0」に業務の遂行目的を追加して、具体的な業務内容及び業務水準を見直すという作業である。

これは、PWS作業手順の第1手順と、第2手順に該当する作業である。この作業で重要なのは、それぞれの業務を遂行する目的は一体何であるかを明確に設定したことである。この作業を行うことによって、今

まで、行ってきた業務の目的が明確になり、技術革新によって手法や手段の選択肢が広がった場合に、既存の選択肢にとらわれずに、業務の実施目的に合わせて作業の見直しが可能になったり、どの程度のレベルの要求を求めるべきかの検討ができたりするようになった。

【図1：フェーズ1：業務仕様書】

モデル0	PWSモデル
大分類	大項目（大）
中分類	中項目（中）
業務項目	業務名称
	業務遂行目的
解説コメント	業務内容
要求水準	業務水準
	パラメータ
<input type="checkbox"/> フェーズ1	重要度
	頻度
<input checked="" type="checkbox"/> フェーズ2	モニタリング

## フェーズ2

フェーズ1の要素は、要求水準であり、評価の要素が含まれていないため、これだけでは、サービス品質評価が出来ない。

そこで、第2フェーズでは、サービス内容が適正に実行できているかどうかをモニタリングするためのパラメータ、重要度、モニタリング実施頻度、モニタリング手法等を設定した。

これにより、要求水準のモニタリング（サービス品質の評価）が可能になった。

### （オ）具体的な改善の事例

例えば、実際に利用されたモデル0の勤務体制・業務管理業務の要素に「職員の配置計画の策定（担当区分の割り当て、作業ローテーションの作成）」という業務がある。この業務要素の要求水準は「季節や時間帯により利用客数等に変動があるので、職員の配置を確実にし、サービスが低下しないようにする。」と設定されている。しかしながら、「サービスの質が低下しないように」という表現だけでは、一体どのような状況が生じたときにサービスの質が低下したのかを判断するかが、評価者（即ち発注者）の主観で変わってしまうことになる。つまり、これだけは客観的な評価はできないことがわかる。

そこで、客観的な評価が出来るように、前述のように二つのフェーズで要求水準とモニタリングの仕組みを設定した。

フェーズ1では、まず、この業務の遂行目的を「事業者職員の適正配置を計画することで、限られた資源を有効に活用するため。」と設定し、「事業者職員の担当区分と作業ローテーションを作成すること。」の業務要求水準を次のように①～⑥と設定しなおした。（図2を参照）

① 季節や時間帯による利用者の変動に配慮した配員を行うこと。

② 待ち列での待ち時間が3分以上にならない様にスタッフを柔軟に対応させること

③ 余剰な人員配置を行っていると思われるよう配慮し、事業者職員の配員案を市と協議すること

④ 待ち列が無い場合に窓口で行える業務の割り当てを行うこと

⑤ 待ち列のある時間の累計の割合が全体の10%を超えないこと。

このうち①と②の要求は、「③待列が3分を超えた場合のログ」で管理し、③④⑤の要求は、「⑤待ち列累計時間の開館時間に対しての割合」で管理すると設定した。

厳密に言うと、①②③の要求をモニタリングする指標はないが、評価対象となっている指標は、管理方法が悪い場合には必然的に顕在化するので、簡素化のため指標として設定していない。

## 4. 結果

要求水準書を作成する場合に参照可能な、過去の資料のほとんどは、具体的な作業内容を記載したもの、すなわち、手段や手法を記載したものである。そのため、従来の手段や手法を参照しないで、達成したい結果を記載しようとすると、モデル0のように、「サービスが低下しないように」等という抽象的な要求水準になりがちである。

そうならないように、PWSのガイドラインには、①測定可能な業績水準を選択する、②受入可能品質レベル(AQL)を設定する — という二つのステップが必要であると記載されているが、それだけでは、客観的な評価要素を設定することは困難であった。そこで、英国のPFI事業で活用されているサービスの評価を行う8

種類のモニタリング手法を活用した。

この手法は、2002年から2003年にかけて、英国の病院PFI事業のサービスの品質を評価するために考案されたものであり、図書館施設を含む英国の学校PFI事業<sup>6</sup>や、オーストラリアの病院PFI事業<sup>7</sup>における品質評価基準としても標準化<sup>8</sup>されたものである。

この方法を用いて、サービス水準が悪化すると、どのような指標が悪化するのかについての検討を行い、最低限確保する必要があるような指標のみをパラメータとして設定した。

この方法を用いると、手段や手法ではなく、結果としての定量化可能なパラメータが設定しやすくなった。

## 5. 考察

今回のモデルは、あくまでも雛形策定のための案として策定したものであり、実際の契約に適用するためには、まず、この仕組みを委託契約、指定管理者協定、PFI事業契約のどれに利用したいのかを踏まえて、運営主体(自治体)との仕様書の見直し検討作業をする必要がある。

また、要求水準の内容が適切であるかどうか

かに関してのヒアリングを民間事業者対象に行うことも重要であると考えられる。

## 6. 今後の展望

わが国では、委託契約、指定管理者協定、PFI事業契約のいずれにおいても、サービスの品質を客観的に評価する仕様書が導入された事例がほとんどない。ところが、現場にはサービスの品質評価ニーズがあることは前述の指定管理者制度の調査で明らかだ。

このモデルは、既に標準化されているPWSの作り方を参照して策定したものであり、現場のニーズを満たすことが可能である。導入されれば、ひとつのベストプラクティスとして、今後の官民の契約及び協定書に関する仕様書のあり方に大きな影響を与えると考えられる。

実際には、まだ導入してはいないものの、海外における多くの公共事業関連案件がこの仕組みによって高い効果を生み出していることを考えると、この仕組みを活用して図書館のVFM改善効果が生まれる可能性は高い。

本研究により、この雛形モデルを実際に活用することに興味を示す自治体が出てくることを期待したい。

【図2:PWSモデルの要素の設定事例】

中項目	名称	業務遂行目的	業務内容	業務水準		パラメータ	重要	頻度	モニタリング
				①	②				
勤務体制・業務管理業務	事業者職員の適正配置を計画することで、限られた資源を有効に活用するため。	事業者職員の担当区分と作業ローテーションを作成すること。	① 季節や時間帯による利用者の変動に配慮した配員を行うこと。	② 待ち列での待ち時間が3分以上にならない様にスタッフを柔軟に対応させること	③ 待列が3分を超えた場合のログ	高	毎月	2, 4, 5	
			③ 余剰な人員配置を行っていると思われるよう配慮し、事業者職員の配員案を市と協議すること	④ 待ち列が無い場合に窓口で行える業務の割り当てを行うこと	⑤ 待ち列のある時間の累計の割合が全体の10%を超えないこと。	高	毎月	2, 3, 4, 5	

(モニタリング手法内訳)1:ヘルプデスク、2 提案,3:ベンチマーク、4:セルフモニタリング、5:整合性、6:満足度、7:法令順守、8:監査

<sup>1</sup> 公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準 文部科学省告示第132号 <http://www.jla.or.jp/kijun.html>

<sup>2</sup> 「国立大学図書館協議会事故評価基準検討委員会-国立大学図書館における自己点検・評価について」と「私立大学図書館協会自己点検評価手法ガイドライン作成委員会編市立大学図書館自己点検評価手法ガイドライン」

<sup>3</sup> PFI手法による稲城市立中央図書館等整備運営事業 「運営に関する業務要求水準書」

<sup>4</sup> 「公共図書館職務区分表2003年版」職員問題委員会報告 <http://www.jca.apc.org/tomonken/itiran03.html>

<sup>5</sup> Seven Steps to Performance based Service Acquisition by An Interagency-Industry Partnership in Performance

<sup>6</sup> BSF Standard Documents Output Specification <http://www.p4s.org.uk/StandardDocumentList.htm#os>

<sup>7</sup> Royal Women's Hospital, Melbourne, Victoria, Australia, Schedule 1- Service Specifications

<sup>8</sup> 標準化の歴史,プロセス,具体的な活用方法は熊谷弘志「脱「日本版PFI」のススム」(相模書房2007.09)を参照