

国立国会図書館の評価制度 - 活動評価について -

国立国会図書館
総務部企画・協力課長
田屋 裕之

1. 国立国会図書館の到達点

1.1 東京本館新装開館

当館がこれまで達成してきた改革については、大滝副館長が当館側基調報告にて報告いたしましたが、当館の業務の評価制度について報告するに当たって、私の報告でも国立国会図書館の業務変革の到達点について簡単に触れたいと思います。

ごく最近のことですが、本年 10 月 1 日、国立国会図書館東京本館は新装開館を迎えました。施設の改修、閲覧室の再配置等を行うとともに、開館日、開館時間を拡大し、年間平均開館時間を 43%増加させることとなりました。また、新装開館に合わせて、東京本館館内利用システムを導入し、利用者の入館から資料の検索、請求、複写、返却、退館までの一連の手続を電子化し、手続の簡素化、サービスの迅速化を実現しました。これを実現するために、1,000 万件を越える書誌情報と、併せて、書誌から特定される個々の物理的資料（資料個体）の状態（巻号情報、ロケーション、利用可否情報等）に関するデータを整備しました。これによって、利用者は利用したい本や雑誌が、どこにあるのか、仮に利用中であつたり製本中であつたりした場合、いつ使えるようになるのかなど、オンラインで把握できるようになりました。

東京本館新装開館は、この数年来続いた当館変革の流れの最終局面で、これをもって一連の大規模な変革は、ひとまず完了となります。まだ課題が残されていますが、この数年来の未曾有の変革期を乗り越えたと言えるのではないかと考えています。

1.2 関西館開館ほか

この改革のそもそもの発端は、国立国会図書館関西館（以下、「関西館」という。）の建設を構想したところから始まりました。国立国会図書館関西プロジェクト調査会の設置は 1982 年 6 月ですから、この日中業務交流を開始した直後、当館が最初に中国国家図書館の訪問団をお迎えした年です。それから数えて 20 年かけて関西館は誕生しました。構想段階の当初は業務上の負荷も全館的には小さいものでしたが、1994 年に国立国会図書館建築委員会による国会に対する関西館の建設の勧告が正式になされてからは、怒涛のような日々が続きました。我が国でも最大規模の公共建築工事を行うかたわら、関西館開館に向けて、東京本館を含めて、サービス・業務・システムの構築もしくは再構築を行い、広範囲の領

域にわたる取組みを行うことが必要でした。というのも、関西館は、構想の当初から、東京の施設（東京本館等）と一体となって国立国会図書館の機能を果たし、サービスを拡充するものと考えられていたため、東京本館を含めた組織・機構、業務、サービス、資料配置等について、全般的な見直しを行うところとなったわけです。また関西館は、21世紀当初に開館する図書館としてふさわしい、新しい技術を用いた最新型の図書館サービスを期待されていたこともあり、電子図書館の実現が大きな課題ともなっていました。

関西館の建設と並行し、もう一つ別の大きな事業の立ち上げもありました。それは、国際子ども図書館です。上野の旧国立国会図書館支部上野図書館の歴史的建造物を生かして、国際子ども図書館を開館したのは2000年5月でした。この図書館は、国際的・国内的な子どもと読書に関する世論の高まりを受け、子どもと本に関する広範な調査研究を支援し、子どもが本と触れ合う場を設けるために設立されたものです。平成12年5月に国立国会図書館の支部図書館として第一期の開館を行い、引き続いて、平成14年5月に全面開館を迎えています。

1.3 進捗管理の実施

では、どのような課題があり、解決してきたのか、主だったものを申し上げますと、国立国会図書館法改正等の各種法規整備、建築計画策定、建築進捗管理、著作権法に留意した複写サービス委託計画、予算及び執行管理、組織機構改革、サービス運営実施計画策定、要員配置、業務外注化計画・実施、資料配置計画策定・実施、資料大規模移転、電子図書館実施計画、電子図書館系各種サービスの実現、遠隔利用サービス計画、来館利用サービス計画、資料管理計画。また、3施設一体となった新しいサービスを行うためのシステム基盤整備や書誌データ整備等々です。これらの課題について全館を挙げて調整を図りつつ解決し、また整合性をもって実施するために、館内に特別の体制を組んで取り組んできました。今年10月でこの一連の改革が一応の収束を見るところとなりましたが、これらの新規計画、改革を実施する中で、業務を的確に評価し、限られた経営資源（人材、予算、システム等）を有効に活用するためには、適切な進捗管理が不可欠であるほか、目標の設定、評価の実施が求められることが、認識されるようになってきました。

2. 国立国会図書館のビジョンと目標の設定

2.1 ビジョンの策定

当館は2004年に「国立国会図書館ビジョン2004」を策定し、公表しました。ビジョンは、当館の組織としての目的と目標です。これは、当館の長期的な抱負であり、行動の手引き、また他の目標の基盤となるものです。時代を先取りし、職員を鼓舞するものであるかもしれません。

ビジョンの策定は、当館が果たすべき使命・役割及び将来目指すべき方向性を明確に内外に示し、今後の安定的発展に向け、着実な業務運営を図ることを意図するものです。

2.2 ビジョンの構成と内容

『国立国会図書館ビジョン 2004』は、5～10年を対象とした当館の基本方針を示すものとして位置付けています。本文は字数で800字に満たない短文で、「使命と役割」と「重点領域」の二つの節で構成されています。

「使命と役割」では国立国会図書館法前文を引いて、三つの役割を果たすことを掲げています。一つ目は、資料・情報の収集に関することで、国民の知的活動の成果を、印刷物から電子情報にいたるまで広く収集し、国民共有の情報資源を構築すること。二つ目は立法活動の支援に関することで、国政課題に関する調査・分析及び情報の提供によって、国会の立法活動を補佐すること。三つ目は図書館サービスに関することで、行政・司法各部門及び広く国民に対し図書館サービスを提供し、現在及び将来にわたり、情報資源へのアクセスを保障することです。

この使命と役割のもと、現時点で特に重点的にサービス向上に取り組む領域として、「立法補佐機能の強化」、「デジタル・アーカイブの構築」、「情報資源へのアクセスの向上」、「協力事業の推進」の四つ領域を重点領域に掲げています。

今後、当館はビジョンで掲げた「使命と役割」を適切に果たし、着実に「重点領域」を進捗させるべく、これから努めてゆきます。

『国立国会図書館ビジョン 2004』 http://www.ndl.go.jp/jp/aboutus/vision_2004.html

2.3 ビジョンを支える目標の体系

ビジョンは、当館の目標設定における最上位の概念です。我が国においても、またとりわけ海外の公的機関では組織目的としてのビジョンを掲げている機関は多く見受けられます。しかし、具体的な事業目標の裏付けがないところでは、いったん文書化されると省みられないことも多いようです。ビジョンで掲げた目標を実現するには、個々の事業目標の達成度等について点検し、適切に実施されているかどうか、不断に確認・評価することが必要となります。ここではビジョンを実現し、それを支える目標の体系を示します。当館では、ビジョンを支える目標は、当館全体としての目標と部局を基本とした目標の2階層で構成されています。

(1) 重点目標

『ビジョン』は5～10年を対象として、中長期的な基本方針を示すものですが、その下に『重点目標』を設定しています。重点目標は、1～3年を対象として、館として重点を置くべき取組みについての目標として設定するものです。これら重点目標は、具体的で達成可能なものとし、達成の期限を明確に示します。

『平成16年度重点目標』 http://www.ndl.go.jp/jp/aboutus/vision_h16_emphasis.html

(2) 部局レベルの目標

当館では個々の事業は、各部局が実施しています。計画の策定、実施は部局が行いますが、個別の部局では完結しない事業もあります。複数部局にまたがり特別の体制によって

実施する事業と、部局が責任をもって実施する事業に分け、それぞれに目標を設定します。

『プロジェクト目標』は、当館の運営に大きな影響を与える事業のうち、特別な体制による全館的な調整及び進行管理が必須である事業について設定します。平成 16 年度は、電子図書館と東京本館新装開館をプロジェクト目標としました。『部局目標』は、部局が実施する 1～3 年を目途とした短・中期的な方向性を示すもので、目標の内容は、具体的で、達成期限が明確なものとしています。

3 . 国立国会図書館の評価制度

3 . 1 活動評価の導入

これから 2004 年に導入した「活動評価」制度について御説明します。国立国会図書館は、活動・事業の適正な運営と国民に対する活動・事業内容の説明を目的として、2004 年から全館規模で評価制度を導入しました。当館で実施する評価制度においては、予算の要否に関わりなく、業務執行方法や人材育成等も含め、短・中期的な目標の達成に必要な取り組みのすべてを評価対象としています。

さて、「活動評価」という言葉は、聞きなれない言葉かもしれませんが。日本においても「政策評価」、「行政評価」等の用語は比較的好く使われますが、「活動評価」は当館独自の用語で、当館が自ら設定した評価方法です。

3 . 2 活動評価導入の経緯及び準備

日本では、国の行政機関において政策評価が 2001 年から導入されました。2001 年 6 月には「行政機関が行う政策の評価に関する法律」が制定され、翌 2002 年 4 月から施行されています。政策評価制度は、我が国の厳しい財政事情の下、行政府において、(1) 国民本位の効率的で質の高い行政の実現、(2) 国民的視点に立った成果重視の行政への転換、(3) 国民に対する行政の説明責任の徹底を目的として導入されたものです。

立法府に属する当館においても、効率的な運営を図り、また、国の機関として国民に対し説明責任を果たしていく上で評価制度の導入は不可欠な仕組みであると考えられました。また、その必要性については、私たち自身がさまざまな新規サービスの構築や改革を通じて認識してきたところです。

当館は、日本の国の組織上立法府に属しています。また、図書館サービスを行うという当館の性格上、当館の活動目的は、行政機関の活動とは自ずと異なっております。そこで、行政府の政策評価ではなく、ビジョンを頂点とした目標と評価についての体系を整備し、活動評価と名付けました。

3 . 3 政策評価との関係

当館が国の機関として行う評価は、行政機関が行う政策の評価と考え方を同じくするところもありますので、まず行政機関が行う政策評価制度を説明します。政策評価の目的は、政策について、常にその成果を点検し、不断の見直しや改善を加えていくことで、効率的

で質の高い行政や成果重視の行政を推進することにあります。そのために、第一に、各行政機関が、自らの所掌に係る政策について、適時にその効果を把握して、必要性、効率性、有効性等の観点から評価を実施して、その結果を当該政策に適切に反映すること。また、第二に政策評価の客観的かつ厳格な実施を確保するとともに、国民に対する説明責任を全うするために、政府全体の政策評価に関する基本方針、各行政機関の中期的な基本計画と一年毎の実施計画を策定し公表すること、これらが行政評価の趣旨です。

法律の骨子を紹介します。政策評価の結果の政策への適切な反映。政策評価に関する情報の公表。効果的かつ効率的な行政の推進に資し、国民に説明する責任を果たすこと。合理的な手法を用い、できるだけ定量的に行うこと。予算の作成や政策の企画立案に当たっての活用。基本方針の策定・公表。事後評価の実施計画の策定・公表。評価書の作成・公表。政策への反映の公表。国会への報告等です。これらの多くの点は、当館が導入した「活動評価」にも当てはまるものです。

3.4 図書館としての評価

では図書館としての評価を考えてみましょう。国立国会図書館は、国の機関として政策評価同様に、効率性、有効性の観点から評価を行う必要もありますし、国民に対する説明責任を果たす必要もあります。また、予算、人員の効率的活用も同様です。しかし、図書館には図書館自体の目的があります。それは、品質の高いサービスを提供し、利用者の情報ニーズを満たすことです。利用者サービスの在り方、サービス品質、利用者はどのようなサービスに満足するか等を勘案し、サービス・プランを策定し、必要な調査を行うことが求められます。利用者には、図書館に出かけてきて来館で利用する利用者、ネットワークを通じてサービスを受ける利用者、現在の利用者だけでなく、将来の利用者もいます。また、当館の場合は、国会議員は最も優先すべき利用者ですし、行政・司法部門の職員も大事な利用者です。個人だけでなく、図書館や他のさまざまな機関もあります。これら利用者のニーズの把握、提供しているサービスを利用者に満足して受け入れられているのか、また当館の経営資源をこれらサービスの実施に当たって最適に活用しているのか、それらの評価は重要な課題です。

4. サービス基準

目標設定が、将来への取組みを示すものであるなら、サービスの基準を示し、サービスの品質を保証することも図書館サービスの評価には必要です。このサービス基準という考え方は、「図書館パフォーマンス指標」(ISO11620)で図書館業務の品質管理を目的とした国際規格となっているものです。当館では、当館の実情に合わせ、当館の『サービス基準』を設けています。

『サービス基準』は利用者(国民、図書館)に対し、サービスの基準となる数値を具体的に示し、当館のサービス品質を保証するための基準です。なお、『サービス基準』は当館の国民へのサービス一般に関わるものであり、当館のサービスを知っていただき、利用し

ていただけるように、当館ホームページでは、「2004 年度サービス基準の説明」も掲載しています。

『平成 16 年度サービス基準』及びその説明

http://www.ndl.go.jp/jp/aboutus/vision_service.html

5 . 活動評価の実施

活動評価は、2004 年に初めて実施したものです。そのため、まだ評価の実績はありません。今年度、これから評価の実施に着手するための準備を行っているところで、評価は次のように実施することを想定しています。

評価のサイクルは、基本的には単年度周期です。秋に次年度目標の設定のための中間評価を実施します。その中間評価の結果は、次年度の事業計画の査定に影響します。評価は、当面、第三者評価は実施せず、目標設定部局による一次評価と、館の最高幹部による館議という会議体による二次評価とします。評価のために、評価指標を立て、客観的な評価が容易になるように努めているところです。また、利用者満足度など、業務量に関する統計的データだけでは把握できないような項目については、サンプル調査や利用者アンケート等も実施します。評価に当たっては、できるだけ総合的・客観的に活動実態を把握し、当館の業務の円滑で効率的な運営、また次の目標の設定に生かし、当館の経営資源を有効に使った質の高いサービスに努めてまいります。

6 . 経営資源を有効に活用した課題への対応

当館が今後、立ち向かうべき課題は多く、資源（予算、人員等）は有限です。無駄なく、効率よく、整合性を保ちつつ、事業や業務を実施することは必須の課題だと思われます。大きな変革期を経て、新たな地点に立った当館として、今後、持続的かつ安定的に、各種の事業・活動を遂行し、当館に求められる課題に対応することが今、求められていると考えています。21 世紀に入り、情報の生産・流通は加速度をつけてデジタル化への流れを強めています。これらの課題にもきちんに対応し、また国会の図書館として、また、国の中央図書館として、頼られる存在になるため、目標の設定と不断の業務の評価・見直しによって当館の業務を進めることが課題であり、この『活動評価』による経営管理が目指しているところです。