

図書館管理法規制度及び評価システムの強化による 図書館管理業務の科学的管理水準の向上

中国国家図書館業務处处長
汪 東波

図書館の管理は図書館の中核となる業務であり、業務の科学的管理は図書館管理の重要なポイントである。当館では 1995 年に業務改革に着手し、組織機構の調整、業務工程の見直し、関連法規の制定と制度整備の強化、及び厳格な評価制度などによって、業務の科学的管理の水準が引き上げられ、図書館業務管理が飛躍的に向上した。以下に管理規則制定と評価制度の 2 点について状況を紹介します、国立国会図書館の皆さまに御教授をお願いします。

1. 業務管理関連法規・規則の制定、科学的見地に基づいた業務管理の推進

図書館管理業務関連の法規・規則を制定し、法に基づいた業務管理を行うことは重要である。当館は法規制度が業務の科学的管理を強化するときに発揮する役割を大変重視しており、業務管理の科学化・規範化の必要性に応じ、異なる時期に行われる業務の特徴に対応して、一連の法規・規則を制定した。現在実施されている部以上の組織の業務に関する法規・規則は、その性質と内容から以下の類型に区分することができる。

1. 総合的業務法規制度...主に業務規則、実務工程における資料管理法、実務業務評価法など、全館的に適用される総合的な業務法規制度及び各部門で定めるそれぞれのポストの責任制度、実務規則、要領等である。
2. 資料収集業務法規制度...所蔵文献の収集基準、整理要件、資料購入費の三分野について定められたもので、主に資料別の収集原則、収集範囲、収集方式、複本の基準、収集整理の取り扱い規程、品質基準及び収集担当職員に関する規定及び必要事項である。
3. 目録業務法規制度...分類、記述規則、実務細則等の三分野について定めたものである。
4. 目録編成業務規則...主なものに目録編成規則があり、これは目録カードの排列方法や管理方法など、目録の体系化、目録編成業務について定めたものである。
5. 蔵書管理及び利用法規制度...蔵書管理の面では、主に書庫管理規則、製本管理と除籍資料処理方法などについて定めたものがあり、蔵書利用法としては、貴重書・特別コレクション、中国語資料のうち保存用資料等の利用管理方法などがある。
6. 利用者サービス業務法規制度...利用者の閲覧貸出に関する規則と、利用者サービス担当職員の業務規則の両面について定めたものである。利用者閲覧貸出規則には、利用証の発行原則とその方法、目録検索規則、閲覧規則、館外貸出規則、資料複写規則、利用者が規則に違反した場合の対処法がある。利用者サービス規則は国家図書館の利

用者サービスについての構成原則、担当職員の職務範囲、サービス基準についての規定及び要求事項である。主なものに、利用者サービス業務規則、利用者監督法等がある。

7. 文献資源共同構築・共同利用法規制度...文献資源共同構築・共同利用の方法、図書館間相互貸借と国際相互貸借の範囲、貸借手続、注意事項などについて定めたものである。
8. 文献資源開発と情報サービス業務法規制度...所蔵資料と知的生産物の対外開発や利用に関する規定、文献レファレンスサービス利用料金規定など。
9. 音楽映像、マイクロ業務法規制度...主に音楽映像資料とマイクロ資料の機器利用室管理制度、設備の操作規程と利用保全規定などである。
10. オートメーション化、ネットワーク化構築法規制度...所蔵資料データベース構築管理方法、コンピュータネットワークシステム管理規定、コンピュータネットワークセキュリティ管理規定などである。
11. 業務統計法規制度...業務統計規範と統計報告表作成細則について定めたもので、統計報告表の作成、統計項目、統計単位、統計方法、記入規則についての具体的な規定と統計担当職員の職責などである。
12. 研究業務法規制度...国家図書館科学研究プロジェクト管理方法、プロジェクト経費管理方法、館の科学研究プロジェクト経費管理実施細則などである。

業務法規制度を強化することにより、全館の業務の構築と管理の運用に以下のような好結果を得ることができた。

第一に、法規制度を構築することによって各種業務の秩序だった遂行と事業の継続的な発展が保証された。時期によって業務の重点や、管理面の問題、外部の環境が異なっていたため、当館の法規構築の重点、焦点も常に同じではなかった。1995年に新たな業務改革に着手してからは、一方で実務部門が行う目標管理に焦点を当て、各部門の目標管理文書と目標管理評価法を定めた。また、収集規則、統計規則、利用者閲覧規則の改正や利用者サービス規則細則の制定など、様々な重要法規の制定や改正を相次いで行い、各業務管理法規の完成度を高めた。1990年代後半より現在まで、当館でのコンピュータ利用が急速に増加するに従い、当館のサービス範囲も拡大したため、様々な新しい業務やサービスが始まった。これらの新しい変化や状況に対応した新しい法規を迅速に制定した。なかでも、データベース構築やインターネット管理問題に関する法規が特に増加した。この時期に行われた業務改革・機構改革、及び業務の必要から、さらに相当数の各種の業務規範や管理方法を定めた。例えば、業務工程中の資料管理方法、利用者カードの発行と利用に関する規定、資料の除籍処理方法、書庫管理規則、科学研究プロジェクト管理方法などである。これらの各種規範により、各種業務は想定する業務目標に基づいて進められるようになった。

第二に、法規制度によって「法に基づく管理」が可能になった。例えば、当館では業務評価方法に基づく業務評価基準を制定した。これは、管理者、被管理者双方が実際の場に適用できるものである。被管理者側は、各業務で遵守すべき規則として業務遂行の根拠にでき、

個々の職員の業務の優劣を評価する根拠にでき、定められた基準あるいはそれ以上に達するよう職員のやる気を引き出すことができる。管理者側は、評価に拠り所ができることにより、職権乱用や形骸化を避けることができ、日常の管理業務のストレスを軽減することにより、より多くの時間と精力をより困難な問題や新しい問題の検討や処理に注ぎこむことができ、結果として管理業務のレベルの向上につながる。各レベルの法規の段階的な構築と完成度を高めることによって、職員の間規則を守るという自覚が高まり、規則どおりに事を処理し、法に基づく管理を行うという良い風潮が生まれ、業務管理水準はより一層向上した。

第三に、法規制度を整備することにより、図書館業務の組み立てを有効に進めることができた。当館が新館の開館以来制定・改正してきた法規制度は、業務のあらゆる局面に適用されるもので、資料の収集、整理、利用提供などの具体的な業務を規定し、また根拠となるものである。法規制度の整備により当館の業務水準、サービス水準が高まった。所蔵資料のデータベース構築管理方法を例にとれば、データベース構築の主要なコンテンツ、構築のコンセプト、制作のための要件、プロジェクトの申請、設備・経費面での保証、検査検収からデータベースのバックアップ、館内利用、ネット上での公開、マーケティングなどの面について、明確に規定している。これはデータベース構築の標準化の方針を定め、促進する役割を担うものであり、業務インフラの整備に寄与している。

要するに、国家図書館は法規整備を図書館の近代化と科学的管理の一環とみなしており、法規整備は管理改革と歩調を合わせることによって、事業の持続的な発展を可能とし、かつ事業を促進するものであると言える。業務法規の内容は全館の図書館業務と管理業務のあらゆる場面、局面に関連しており、各業務を法規に従って遂行することによって、図書館業務と管理業務の両側面において、これまでの基礎の上に立ちつつ、以前に比べて大きく前進した。同時に法規制度の重要な役割として、積極的、主体的、自覚的に法規を制定し遵守するという好ましい循環が形成されてきた。

2. 評価システムの整備と、各種の業務課題及び法規制度の徹底した執行

当館は業務管理を実際に行っていく中で、いかに壮大な計画を立て、科学的見地に基づいた法規を定め、綿密な業務プランを定めたとしても、それが実施後に見直されなかったり、成り行き任せに放っておかれたなら、それはただの形式にとどまり、所期の効果をあげられないということを深く認識した。このため効果的な評価制度を設け、業務計画やプログラム、また法規を実施する中で生じた問題を時を移さずして点検したり発見したりし、迅速なフィードバックと軌道修正を図る必要がある。こうしてはじめて業務目標の達成を確保することができるのである。そこで当館では、業務改革の過程で、実務に対する監督、考課、評価の方法及びフィードバックのメカニズムを特に重視した。

当館が比較的完成度の高い実務評価システム構築に着手したのは1996年で、当時当館は業務管理方式の改革を進め、目標管理を実行していた。目標管理が所期の成果をあげるた

めに、当館では目標監督処という部局を設け、『目標管理評価法』を制定して、これを段階的評価と通年評価の標準とした。目標管理を実施する過程において、監督・評価のシステムは、業務目標の達成に大きな役割を果たした。1998年、当館は改革をさらに進めたが、目標管理の成功の経験を参考に、『目標管理評価法』を基にして『国家図書館業務評価法』を制定して、各部局の年度単位の業務課題書及び日常業務の点検と監督に用いている。この数年、実践の過程で幾度も修訂を行い、完璧を目指してきた結果、一つの制度あるいは方策としての形をなしたと言える。

まず、当館は評価方法や評価指標の体系を定めるとともに、評価を実施していく中から、「部局の自主的 point 検を主とし館による point 検は従とする、という原則、重点的に評価するという原則、高い標準、厳しい要求、厳格な評価という原則、公正さ、客観性、正確さの原則、改善を主とし処罰を従とする、という原則、信賞必罰の原則」という評価における6項目の原則を確立した。このことにより、評価による業務改善が可能となり、当館のサービスレベル、学術レベル及び科学的管理レベルが高められた。

次に、当館は健全な監督機構を発足させ、法規制度と評価基準を制定することにより、完成度の高い評価システムを作りあげた。当館の評価システムは二つのレベルに分けることができる。それは館レベルと部局レベルであり、館レベルにおいては、業務処が館を代表する形で評価が行われる。部局レベルでは実際の業務状況を踏まえて部、課、係の各レベルに評価のための組織が置かれ、当該部局の実務に対し監督、検査、賞罰を行う。当館における実務の評価は、管理業務と図書館業務という二つの業務に対する評価を含んでいるが、館内の業務は多岐にわたるため、重点検査の原則を採用している。これは作業量、作業の質、作業効率、サービス態度などを、各レベルの評価の主な内容としている。管理面の評価は、主として各部局の業務課題書の達成状況と、各法規の執行状況の検査であり、実務面の主要な評価項目は、全業務工程のうち、図書や逐次刊行物の受入れ、供用と管理の手続き、期限付きノルマの達成度である。このうち収集業務では選書ミスの割合、国内出版資料の欠本率、書誌データ作成業務では記述ミスの割合、サービス業務では要求されるレベル、サービス規範までを含む。またこれ以外にも図書や逐次刊行物の除籍処分など、ある特定の時期に生じる課題に焦点を合わせて検査を行うこともある。この評価の際に依拠する評価基準は、“業務評価基準”、“良質サービススポットの基準”“良質サービス模範の基準”で、評価の結果は『評価法』に規定されている“奨励法”と“処罰法”によって処理される。さらにこれらの基準にはいずれも具体的で詳細な数値が定められている。例えば、資料整理期間については、異なる媒体の資料はその整理プロセスの違いによって定められた期限が異なる。図書・音楽映像資料・電子資料は、受入れから書庫に送るまでの期間は1か月以内、新聞・雑誌の受入れから提供までの期間は、中国語の開架新聞であれば当日、閉架新聞は翌日まで、中国語雑誌は6日以内（閉架日は除く）、外国語雑誌は7日以内となっている。定められた期間内に業務が終わらず、業務に支障を来した場合は、超過した日数をもとに、1日につき100円の罰金が科せられる。

三番目として、当館では検査の手順や方法を絶えず改善している。評価の方法も非常に

重要であるが、毎日検査を行うことは現実的でない。かといって長期にわたって検査を行わなければ職務怠慢につながる恐れがある。これまでの経験を総括した結果、当館は現在のところ、以下の評価方法を採用している。 日常的検査：各部局が、その部局の担当する利用者サービス業務と基礎業務の状況について定期的に検査を行うよう定められている。特務事項については、一段落した後またはある程度の段階に達したときに、業務処も適宜検査を行う。 不定期検査：業務処が毎月不定期に各部局の基礎業務と利用者サービス業務について抽出検査を行う。 総合検査：業務処が四半期ごとと、毎年 7 月上旬から中旬にかけて各部局の利用者サービス業務と、基礎業務について総合検査を行う。このときは館全体という視点に立ち、各部局の様々な業務項目についてその達成状況を検査する。毎年 1 月は業務処、人事処、計財処の職員で検査チームを組織し、業務課題書に基づいて各部局の前年の業務課題の達成度合いを全体的に検査する。このほか、利用者を監督者とする方法も補完的に採用している。また、検査や考課の結果と賞罰を併せることにより、成績のよい者にはボーナスを支給し、法規に違反した者や課題を達成できなかった者については、その経緯を考慮しつつ戒告または処罰を与える。これらを組み合わせることにより、一層効果をあげている。

この評価システムを不断に掘り下げ、改善していくことにより、実務の規範化と科学的な管理方法に積極的な効果をもたらしている。

第一に、監督・検査の強化と、これに相応する賞罰措置をとることにより、各業務課題の実行と完成及び法規制度の徹底した執行をうまくコントロールできる。下達される課題や制定される法規と、実際の状況を比較して評価を行うことにより、時を移さずに状況を把握することができる。また、問題点が発見された時も即座に問題解決のための措置をとることができる。さらにそれをフィードバックすることによって、今後の目標設定や法規の改正に、事実に基づいた根拠を与えることができる。例えば、利用者の投書と関係法規の執行情況の検査作業中に、もともとの閲覧管理制度に、利用者の違反行為に対して罰金を科すという規定があったことが分かった。しかしこれは我が国の行政処罰法に合致しなかったため、当館はすぐに罰金に関する条文を改正し、これに代わって注意、警告から公安機関への通報にいたる措置をとることにより、利用者の違法行為を防止することとした。

第二に、業務管理の制度化、正規化を促進し、当館の業務レベルとサービスの質、レベルを上げるのに有利である。例えば、1998 年から、当館は選書業務に関して選書ミス率、中国語図書と逐次刊行物の収集率など、資料収集の質を表す考課の指標を設定した。その結果、1999 年末の評価の際の中国語逐次刊行物の欠本率は 3%となった。選書の質に対する監督と評価を強化し、厳格に賞罰の措置をとったことにより、2003 年までに中国語逐次刊行物の欠本率は、当館が設定した 1%以下のラインを達成し、その他の言語の逐次刊行物の欠本率も 1999 年に下降が見られ、収集される各種資料の連続性、完全性の面で大きな効果を表している。

上記のように、当館の法規、規範の制定と実施の状況とその手順、それによって得られ

た効果について簡単に紹介させていただいたが、以下のごとく残された課題がいくつかある。業務規範体系がまだ完成されてはならず、多くの法規や規範が更なる検討の余地を残していること、業務法規、規範の安定性が弱く、発布されたばかりの法規に改正の必要がある条項があること、業務法規、規範の改正が明らかに遅滞していること、国家図書館が制定した権限外のことでありながら業務の発展にとって極めて重要な法規、規範と法律が欠けていたり、執行の権限が弱かったりすること、などである。これらの問題は一定の程度で図書館の業務やサービスに影響を与えるため、今後も改善のための努力が必要であると考えている。