

図書館の評価指標の標準化

まえがき

厳しい財政状況の折、地方自治体は従来の行政経営手法を見直している。そして、その見直の一つの方法に、評価手法の見直しがある。

これまでの行政経営は、申請主義に基づいて、特定の要望をもつ住民にサービス提供する傾向にあったが、もっと市民全体の目線に立った公共サービスの提供にシフトし、官、民、NPO、ボランティア等のステークホルダー間のパートナーシップを重んじることが求められている。

公共施設の中でも公共図書館は、官、民、NPO、ボランティア等の関係者がパートナーシップにより結ばれて運営されるのが望ましい代表的な施設である。関係者間のパートナーシップの考え方に基づいたバランスの取れた業務分担や責任分担、バランスの取れた視点に立った事業戦略の立案などに焦点を当て、市民目線に立ったサービスの提供にシフトするための管理運営方法が求められている。

このような「新しい多くの関係者のパートナーシップによって成り立つ行政管理手法」を、行政が管理するという視点で民間ノウハウを活用するという意味を持つ「NPM」に対して、行政が奉仕するという視点から官民連携を活用して公共サービスを提供するという意味を持たせ、「ニュー・パブリック・サービス（NPS）」と呼ぶ。本稿では、NPMに限らず、このようなNPSの考え方も含めて民間活力を活用する行政管理手法を活用することを前提とする。そのため、民間の手法を用いて関係者のパートナーシップに基づいて行われる行政管理手法を「NPM/NPS」と呼ぶ。

さて、行政サービスの一つである図書館サービスの管理評価指標の最初の国際標準規格 ISO11620は、1998年に制定された。このISO11620は、第2版として2008年に見直しが行われ、NPM/NPSの考え方に基づいて図書館評価指標が見直され、これまでの管理者の運営プロセスにおける視点と費用便益の視点だけでなく、利用者の視点や、組織で働く職員の視点も含めたBSC（バランス・スコア・カード）の考え方が導入された。それ以降、2014年に第3版、2023年に第4版と、BSCの指標の見直しが行われ続けてきている。

このISOは、日本においてはこの1998年に公表された初版をその4年後にJISX0812:2002としてと、2008年に公表されたISO11620:2008（ISO第2版）を同じく4年後の2012年にJISX0812:2012として制定した。しかしながら、2014年に制定されたISO11620:2014（ISO第3版）をその4年後の2018年にJIS化しなかった。そして、この2014年のISO第3版が、2018年にJIS化されないまま、2023年にISO11620:2023（第4版）が制定されてしまった。日本で図書館評価指標の最新版をJIS化しないことは、「図書館は自由に情報を利用できる状態に変革し続けていく」という世界的な動向から取り残されることに繋がりがかねない。

先進国では、公共図書館が取り扱う情報がデジタル化し続けており、公共図書館の評価を行うISO11620のKPIs（主要業績指標）もデジタル化を評価する指標に変わり続けている。このような動向を反映させ、日本におけるJISX0812改定に際しては、既に時代遅れのISO第3版をJIS化するのではなく、最新のISO第4版をJIS化することが望ましい。

但し、ISO第3版を経ずに、単にISO第4版をJIS化するのではなく、ISO第2版から、ISO第3版、ISO第4版へとどのように変遷してきたのかを理解したうえで、第4版を導入することには大きな意味があると考えことから、本稿でKPIsの変動について整理した結果を報告するものである。

本稿の構成としては、まず、日本国内の図書館評価の歴史について簡単に整理する。そして、ISO11620 の第2版から継続して使い続けられている指標（継続指標）と、第3版と第4版で追加された指標（追加指標）について概要を解説する。さらにISOを含めた国際標準規格化の動向に触れたうえで、国内の図書館評価指標の見直しについての考察をするものである。

第1章 国内の図書館パフォーマンス評価指標

図書館のパフォーマンスを計測する指標は、国際標準規格 ISO : 11620 として 1998 年に第 1 版が発行された。ISO11620 は、「図書館が提供するサービスや諸活動の品質、有効性、効率性を評価することを目的とした経営ツールのための指標を規定する国際規格」である。

そして、NPM/NPS の進展の段階で発展した「リスク管理コストを含めて行政支出を管理することによって VFM (Value for Money) を向上させるという考え方」と、「幅広い視点で戦略的な運営を促進することを目的としたバランス・スコア・カード (BSC) の考え方」を反映させて、第 2 版が 2008 年に公表された。日本では、この第 2 版を、公表された時期の 4 年後の 2012 年に JIS 化した。

このような流れから、2014 年に制定された ISO 第 3 版も 2018 年には JIS 化されるものと考えられていた。しかしながら、ISO および図書館評価を担当する委員の交代のなかで、ISO を所管する経済産業省が JIS 化に対しての十分な予算措置をせず、ISO 第 3 版の JIS 化が進展しないまま、2023 年に ISO 第 4 版が制定されてしまった。国内では、このように図書館評価の国際的な流れがあまり注目されていないことから、ISO11620 を活用して図書館のパフォーマンスを評価する動きが止まったかのように見える。

図書館行政に、国際的な図書館パフォーマンス評価指標が欠如してしまうことは、自由に世界中の情報を利用できる場所としての図書館のステータスを放棄することでもあることから、日本の国力の低下につながる可能性もある。

(ア) わが国の図書館評価の動向

平成 21 年 (2009 年) 3 月付の文部科学省の調査「図書館の自己評価、外部評価及び運営の状況に関する情報提供の実態調査 (以下「実態調査」) の第 1 章、「第 1 節 図書館評価に関する動向」には、以下のような記載がある。

- “評価” は時代の大きな流れとなっており、行政評価、独立行政法人評価、指定管理者に対するモニタリング・評価、学校評価、福祉施設の第三者評価などと同様に、公共サービス評価が一般化している。
- 図書館の評価は 1980 年代から研究対象となっており、図書館評価における「標準」(達成目標) について複数の指標とその基準数値についての分析が行われてきた。(森耕一編「図書館サービスの測定と評価」1985 年 日本図書館協会を参照)
- 1998 年に「図書館パフォーマンス指標」(国際標準規格 ISO11620) が制定され、2002 年には同国内規格である JIS 図書館パフォーマンス指標 (JISX 0812) が制定された。
- 日本図書館協会の「現代の図書館」の 2000 年 3 月号、2002 年 9 月号、2003 年 3 月号において図書館評価に関する特集が生まれ(2)国内外の動向やパフォーマンス指標などについての研究成果が公表された。
- 2000 年 10 月には、日本図書館協会の町村図書館活動推進委員会が「図書館の設置と運営に関する数値基準」を含んだ“Lプラン 21(3)”を公表した。
- 2001 年 7 月に、文部科学省から「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準」が告示された。
- 2006 年 3 月に文部科学省の「これからの図書館像」(文部科学省) が示された。」

ここには、図書館パフォーマンス指標の国際標準規格 ISO11620:1998 を 2002 年に国内規格 JIS X0812 として制定したという記載はあるものの、既に当該実態調査報告書が発表された 2009 年に公表されていた ISO11620:1998/Amd2003、および、2008 年 8 月に見直されて第 2 版として発表されており、JIS 化に取り組まれていた ISO11620:2008 についての記載はない。

(イ) わが国の図書館評価指標

前述の実態調査によると、わが国の文部科学省による図書館戦略の歴史は 1990 年 2 月に公立図書館の設置及び運営に関する基準の検討をするために、ワーキング・グループとして発足したことに始まっている。

1) 望ましい基準

2000 年 12 月には、生涯学習審議会社会教育分科審議会計画部会図書館専門委員会が、「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準についての報告」を専門委員会報告として公表しており、2001 年 7 月 18 日付けで、文部科学大臣による各都道府県の教育長あての「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 132 号）」（以下「望ましい基準」という）が通知された。

この通知に、「図書館サービスの計画的実施及び自己評価等」として、以下のように図書館サービスの計画的実施と自己評価に関する次の 2 つの努力目標が示されたことが記載されている。

1. 各々適切な「指標」を数値目標として選定しその達成に向けて計画的に行うよう努めること。
2. 「数値目標」の達成状況等に関し自ら点検及び評価を行い、その結果を住民に公表するよう努めること。

この望ましい基準に、添付されている参考資料 1 には、適切な指標の事例として、次の 13 の指標が示された。そして、「指標」に係る具体的な「数値目標」の設定については、「総数、人口 1 人あたりの数、人口に対する比率、登録者 1 人あたりの数、職員 1 人あたりの数などとするような工夫も考えられよう」と、あくまでもこれらを一つの評価指標の事例として示しただけであり、具体的な基準値は示されていない。

図表 1 望ましい基準の参考資料で示された 13 の指標

1. 蔵書冊数	8. 来館者数、
2. 開架冊数	9. 来館回数
3. 開架に占める新規図書比	10. リクエスト件数
4. 視聴覚資料点数	11. レファレンス件数
5. 年間購入雑誌点数	12. 集会・行事参加者数
6. 貸出冊数	13. 集会・行事参加回数
7. 登録者数	14. 利用者満足度

2) 規模別数値目標の例

実際、同じ参考資料 1 の（2）数値目標の例として示されたものは、「貸出活動上位の公立図書館の整備状況」（図表 2）として、5 段階の規模別（1 万人未満、1～3 万人、3～10 万人、10～30 万人、

30 万人以上) に、上記の 1 から 5 までの指標及び、資料費、人口一人概算、人口一人年間貸出点数、職員数（有識者数）が示された。このうち、比較可能な指標として、人口一人当たりの概算及び年間貸出点数が示されている。人口一人概算が大きいほど貸出数が多いという関係がありそうに見えるが、これらの指標の相関関係やその適切性については触れていない。

図表 2 貸出活動上位の公立図書館の整備状況

人口段階別	1万人未満	1～3万人	3～10万人	10～30万人	30万人以上
平均人口	6,500	17,900	49,800	140,800	403,700
延床面積 (㎡)	896	1,591	2,937	5,437	8,853
蔵書冊数	53,067	93,373	213,984	547,353	850,812
開架冊数 (内数)	44,615	73,657	153,181	335,203	558,362
開架に占める新規図書比	9.8%	9.2%	10.9%	10.9%	9.1%
視聴覚資料点数	1,582	3,277	8,299	18,809	47,400
年間購入雑誌点数	124	130	255	615	955
資料費 (千円) *	9,841	17,635	35,398	74,629	143,361
人口 1 人概算 (円)	1,500	1,000	700	550	350
人口 1 人年間貸出点数	14.4	13.8	11.4	10.0	7.8
職員数 (有資格者) **	5(3)	8(4)	19(11)	53(25)	98(58)

3) 活用されていると考えられる基準や目標値

規模別目標に示されている数値の内、平均人口や延べ床面積は目標値となりえないことから、望ましい基準と整備状況の指標でダブっているものを除いた、「国内の図書館で活用されていると考えられる基準や指標」(図表 3) は、以下のように合計で 18 種類あると考えられる。

図表 3 国内の図書館で活用されていると考えられる基準や指標

1. 蔵書冊数	10. リクエスト件数
2. 開架冊数	11. レファレンス件数
3. 開架に占める新規図書比	12. 集会・行事参加者数
4. 視聴覚資料点数	13. 集会・行事参加回数
5. 年間購入雑誌点数	14. 利用者満足度
6. 貸出冊数	15. 資料費、
7. 登録者数	16. 人口一人概算、
8. 来館者数、	17. 人口一人年間貸出点数、
9. 来館回数	18. 職員数 (有識者数)

この「望ましい基準」にも、ISO11620:1998 の JIS 化活動がなされていたはずの JIS X0812(2002) で示された主要業績指標の紹介はなく、望ましい指標と JIS X0812 の違いについての説明もなかった。

第2章 ISO11620 の変遷

1 図書館評価法のこれまでの研究

「図書館評価法の変遷と特徴」というタイトルで、図書館経営の教科書として著名な「Library Management」および「Library and Information Center Management」の分析を行った研究（筑波大学 五十嵐智哉 2020年3月）がある。この研究で、五十嵐は「パフォーマンス指標」、「費用便益分析と投資収益率」、「バランス・スコアカード（BSC）」、「LibQUAL+」、「インパクト評価」を活用して図書館評価を行うにあたっての考察を行っている。

また、パフォーマンス指標の例として ISO11620 を取り上げており、第2版（2008年版）から、BSC が使われてパフォーマンス指標が設定されていることを解説している。

五十嵐はパフォーマンス指標と別に、ISO11620 の第2版が導入された7年前の2001年に導入された、バージニア大学図書館での BSC が導入された事例を紹介している。

2 本稿では BSC 導入以降の ISO11620 を比較

さて、上記の論文の中で五十嵐は、ISO11620 の指標の変遷を、1998年の第1版と2008年の第2版での違い、及び第2版と2014年の第3版の違いから、新たに追加された指標と、掲載がなくなった指標を整理し、その動向を解説している。

後述するように、第1版では BSC の考え方で評価指標が設定されておらず、ISO 同士の統合が第2版でなされたことから、1版と2版の比較には無理があると考え、本稿では、BSC が導入された ISO11620 第2版以降の主要業績指標の変遷を整理した。

3 第2版(ISO11620 : 2008)に導入された BSC について

2008年に制定された第2版では、バランス・スコア・カード（BSC）の考え方を反映させて大幅な見直しが行われた。BSC（バランス・スコアカード）とは、民間企業において、経営評価の視点が短期的な財務的成果に偏りすぎていることへの反省から、ロバート・S・キャプランとデビッド・P・ノートンによって1992年に米国で業績評価システムとして提唱された評価のフレームワーク（枠組み）である。簡潔に言うと BSC とは、財務、顧客、プロセス、学習と成長の4つの視点から組織の戦略目標を定めて、管理していくシステムである。

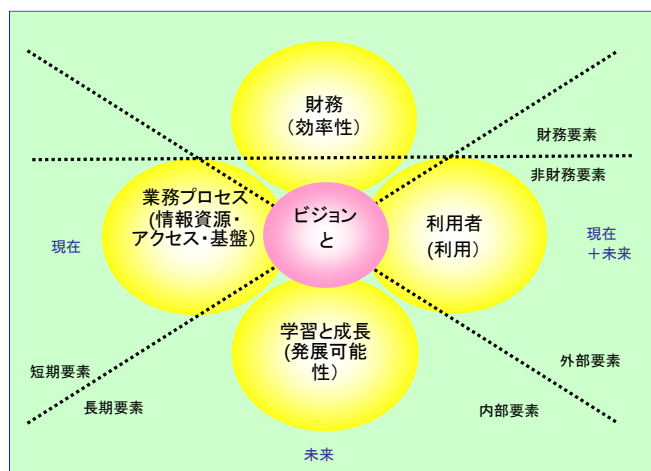
BSCは、提唱後、業績評価システムとしての役割にとどまらず、組織運営を多面的に捉えてビジョン・戦略と目標の整合を図ることができる等の特徴から、組織の戦略的マネジメントシステムへと発展していった。

複数の視点から組織の方向性を定めることは、行政組織にも要請されることから、2000年から2010年にかけて、ニューパブリックマネジメント（NPM）がブームとなり、地方自治体においても、行政評価指標を検討するに際しBSCが多く活用された。

しかしながら、現在Web上で検索しても、過去の古いものばかりがヒットすることから、継続してBSCを評価に活用している自治体はそれほど多くないと想定できる。少ない事例の中にある継続してBSCを活用している自治体の例として、山形県病院事業局の山形県病院事業中期経営計画や、茨城県鹿嶋市の教育行政評価を確認した。

図表4 BSCの発展の歴史とBSCの要素

年代	概要	導入事例	
1990年代以前	✓ 利益計算による短期的な財務報告 ✓ コスト・マネジメントによる短期的な目標管理	〈民間企業〉	〈行政組織〉
1990年代前半	✓ 1992年に米国のキャプランとノートンにより複数の視点から経営評価を行う業績評価システムとして提唱 ✓ 戦略的マネジメントシステムへと発展	✓ JPモルガン ✓ ヒューレット・パカード ✓ デュポン ✓ GE 等	
1990年代後半	✓ 企業の長期的な将来性を判断するためには、複数の視点から業績評価を行う必要があり、多くの日本の企業でBSCが普及	✓ リコー ✓ 富士ゼロックス ✓ 宝酒造 等	✓ シャーロット市 (米国ノースカロライナ州)
近年	✓ 複数の視点から組織の方向性を定めることは、行政組織にも要請されることから、地方自治体においてBSCが導入	✓ 中小企業等へも普及	✓ 札幌市 ✓ 姫路市 ✓ 三重県病院事業庁 等



BSCを活用した戦略的経営

ビジョンと戦略目標設定

成功要因を分析

業績評価指標を設定

アクションプランの立案

結果検証

PDCAサイクルの遂行

業績指標の設定に際し、BSCの考え方を活用し、バランスのとれが指標を設定

図表4で示したように、BSCで重要な仕組みは、4つの視点（財務、顧客、業務プロセス、学習と成長）毎に業績評価指標を設定し、財務と非財務（顧客、業務プロセス、学習と成長）の要素のバランス、内部要素（業務プロセス、学習と成長）と外部要素（財務、顧客）のバランス、短期要素（財務、業務プロセス）と長期要素（顧客、学習と成長）のバランス、現在と未来のバランス ― 等、指標を網羅的にバランスのとれた形で設定し、継続して見直していく仕組みである。

4 図書館評価指標のバランスのとり方

これまで、第4版まで見直されてきた、IS011620の指標がどのように変動したのかを比較したのが、図表5である。

この表から、第2版で44種類あった業績指標が、第3版では50種類に、第4版では62種類に増えていることがわかる。しかも、これらの業績指標は、単純に新しい指標を追加しているわけではなく、それぞれの視点と分類毎に見直しを行い、うまく機能しなかった指標を削除し、時代の変化に応じて必要な評価指標を追加している。

図表5 業績指標数の変動比較

視点/分類	A)所蔵資料	B)アクセス	C)施設	D)スタッフ	E)全般	小計	版	割合	G/版
1. 資源・アクセス	4	4	5	1	0	14	第2版 2008	32%	1-2
	5	8	4	1	0	18	第3版 2014	36%	1-3
	6	8	5	1	0	20	第4版 2023	32%	1-4
2. 利用	5	6	2	0	2	15	第2版 2008	34%	2-2
	5	5	1	0	3	14	第3版 2014	28%	2-3
	5	8	1	0	7	21	第4版 2023	34%	2-4
3. 効率性	4	2	0	4	1	11	第2版 2008	25%	3-2
	3	2	0	5	2	12	第3版 2014	24%	3-3
	3	1	0	6	2	12	第4版 2023	19%	3-4
4. 発展	1	0	0	1	2	4	第2版 2008	9%	4-2
	1	0	0	3	2	6	第3版 2014	12%	4-3
	0	0	0	6	3	9	第4版 2023	15%	4-4
合計指標数	14	12	7	6	5	44	第2版 2008	100%	Σ第2版
	14	15	5	9	7	50	第3版 2014	100%	Σ第3版
	14	17	6	13	12	62	第4版 2023	100%	Σ第4版

(ア)「評価の継続性」と「評価視点の網羅性」のバランス

2003 年の第 1 版の見直しにより 34 指標が制定されたが、「利用者の指標（1 指標）」と「管理の指標（サービス提供業務は 9 活動/28 指標、整理業務は 3 活動 3 指標、利用サービスは 2 指標の合計 33 指標）」と、その割合は 1：33 であった。

2008 年の第 2 版では、図書館評価指標における BSC の 4 つの視点「利用者(顧客に該当)、資源アクセス基盤（業務プロセスに該当）、効率（財務に該当）、可能性発展（学習と成長に該当）」から指標をグループ分けして、全体のバランスをとるために指標の再配分が行われた。

このとき、2003 年の 34 指標のうち 20 指標（全体の 56%）を継続指標とし、新たに 24 指標を加えて 44 指標を制定した。評価の継続性と評価視点の網羅性のバランスがとれるように、新たな指標は 2008 年度の指標全体の半分を下回る程度（44%）になるように配分したものと推測する。

(イ)「現状サービス」と「将来サービス」のバランス

さて、2003 年版の指標の分類を大幅に見直し、BSC の考え方を導入して、44 指標となった 2008 年度の内訳は、顧客の視点が 15 指標(全体の 33%)、業務プロセスの視点が 14 指標（同じく 31%）、財務の視点が 11 指標（同じく 24%）、学習と成長の視点が 5 指標（同じく 11%）という配分であった。

(ウ)「評価の視点の網羅性」と「対象範囲の網羅性」のバランス

ただし、単に BSC の 4 つの視点間のバランスをとるだけでなく、これまで活用されてきた図書館評価の 3 要素といわれる、「資料」、「施設」、「人」の指標の観点からの指標の継続性と網羅性を担保するためか、それぞれの 4 つの視点に基づくグループ指標を、さらにサブグループ化して、これらの 3 要素を含んだ、1)資料、2)アクセス、3)施設、4)スタッフ、5)一般 — と、5 部門に分類した指標を設定している。

(エ)第 2 版から第 3 版へを見直しについて

さて、第 2 版以降は、全指標を BSC に基づいて振り分けていることから、どのような見直しが行わ

れたのかを指標変動の割合によって整理することができる。

図表6は2008年版第2版と2014年の第3版の評価指標の変動を比較分析したものである。継続指標とは、第3版の業績指標をそのまま第4版で活用した指標数を示し、追加指標とは、第3版で新たに設定された指標数を表している。

割合の欄の黄色のマーカーで示した値は、第3版の見直し後の指標数に占める、第2版から継続利用した指標の割合を示している。

例えば、第2版で5つの指標があり、二つを削除してその内3つの指標を継続して利用した場合は、追加指標がないため、継続割合は100%となる。一方、同じく3つを継続利用して、新たに1つ追加した場合は、指標の合計数は4つとなり、継続指標は3つであることから継続指標割合は $3 \div 4 = 75\%$ となる。

すなわち、継続指標の数値が少ないほど、新たな指標が追加されたことを示す。したがって、第2版から第3版への見直しに当たっては、「情報資源・アクセス」、「利用」、「効率性」、「可能性と発展」の継続割合が、それぞれ61%、79%、58%、67%となっていることから、「情報資源・アクセス(プロセスの視点)」と「効率性(財務の視点)」の継続指標率が約60%であることから、約4割の指標が追加されていることがわかる。さらに、「可能性と発展(学習と成長の視点)」と、「利用(顧客の視点)」の継続指標率はそれぞれ67%、79%であることから、追加された指標の割合がそれぞれ33%、21%となり、前者に比べて追加指標の割合が低いことがわかる。

(オ)第3版から第4版への見直しについて

一方で、図表7の第3版から第4版への見直しに当たっては、「情報資源・アクセス」、「利用」、「効率性」、「可能性と発展」の視点からの指標の継続割合が、それぞれ90%、57%、83%、56%となっている。これは、「情報資源・アクセス」および「効率性」の視点からの指標については、第3版から第4版に継続されたものが8割以上あることに対して、「利用」および「可能性と発展」の視点から設定された業績指標の継続割合は60%を下回っている。これは、第2版から第3版とは逆に、学習と成長や顧客の視点という長期的な評価の観点からの指標が4割以上追加されたものの、プロセスや財務という短期的な評価の観点からの指標は前回の見直した指標を継続し、通貨指標が少なかったことを意味する。

また、第3版の見直しでは、「情報資源・アクセス」、「利用」、「効率性」、「可能性と発展」の割合が、36:28:24:12となっていたのに対して、第4版の見直しでは、32(↓):34(↑):19(↓):15(↑)と、「情報資源・アクセス」および、「効率性」の指標数が減り、「利用」および、「可能性と発展」の指標数が増えていることもわかる。

(カ)第2版から第4版への変化

図表8は、第2版から第4版への変遷を比較したものである。「情報資源・アクセス」、「利用」、「効率性」、「可能性と発展」の視点からの指標の継続割合は、それぞれ55%、48%、42%、33%と、情報資源・アクセス以外の3つの視点からの指標は、半分以上が見直されていることがわかる。

以下詳細については、継続指標として残っている指標と、新たに追加された指標に分けて説明する。

図表 6 ISO11620の第2版と第3版の指標数の変異

視点	指標区分	A 所蔵資料	B アクセス	C 施設	D 職員	E 全般	合計	割合	全体構成(%)
1. 資源アクセス（プロセス）	V2 Original	4	4	5	1	0	14		継続指標割合
	継続指標	3	4	3	1	0	11	61%	22%
	追加指標	2	4	1	0	0	7	39%	
	V3 小計	5	8	4	1	0	18		36%
2. 利用（顧客）	V2 Original	5	6	2	0	2	15		継続指標割合
	継続指標	4	5	0	0	2	11	79%	22%
	追加指標	1	0	1	0	1	3	21%	
	V3 小計	5	5	1	0	3	14		28%
3. 効率性（財務）	V2 Original	4	2	0	4	1	11		継続指標割合
	継続指標	0	2	0	4	1	7	58%	14%
	追加指標	3	0	0	1	1	5	42%	
	V3 小計	3	2	0	5	2	12		24%
4. 可能性と発展（学習と成長）	V2 Original	1	0	0	1	2	4		継続指標割合
	継続指標	1	0	0	1	2	4	67%	8%
	追加指標	0	0	0	2	0	2	33%	
	V3 小計	1	0	0	3	2	6		12%
	合計	14	15	5	9	7	50		100%

図表 7 ISO11620の第3版と第4版の指標数の変異

視点	指標区分	A 所蔵資料	B アクセス	C 施設	D 職員	E 全般	合計	割合	全体構成(%)
1. 資源アクセス（プロセス）	V3 Original	5	8	4	1	0	18		継続指標割合
	継続指標	5	8	4	1	0	18	90%	29%
	追加指標	1	0	1	0	0	2	10%	
	V4 小計	6	8	5	1	0	20		32%
2. 利用（顧客）	V3 Original	5	5	1	0	3	14	93%	継続指標割合
	継続指標	4	5	1	0	3	13	62%	21%
	追加指標	1	3	0	0	4	8	38%	
	V4 小計	5	8	1	0	7	21		34%
3. 効率性（財務）	V3 Original	3	2	0	5	2	12	83%	継続指標割合
	継続指標	3	1	0	4	2	10	83%	16%
	追加指標	0	0	0	2	0	2	17%	
	V4 小計	3	1	0	6	2	12		19%
4. 可能性と発展（学習と成長）	V3 Original	1	0	0	3	2	6	83%	継続指標割合
	継続指標	0	0	0	3	2	5	56%	8%
	追加指標	0	0	0	3	1	4	44%	
	V4 小計	0	0	0	6	3	9		15%
	合計	14	17	6	13	12	62		100%

図表 8 ISO11620の第2版と第4版の指標数の変異

視点	指標区分	A 所蔵資料	B アクセス	C 施設	D 職員	E 全般	合計	割合	全体構成(%)
1. 資源アクセス（プロセス）	V2 Original	4	4	5	1	0	14		継続指標割合
	継続指標	3	4	3	1	0	11	55%	18%
	追加指標	3	4	2	0	0	9	45%	
	V4 小計	6	8	5	1	0	20		32%
2. 利用（顧客）	V2 Original	5	6	2	0	2	15		継続指標割合
	継続指標	3	5	0	0	2	10	48%	16%
	追加指標	2	3	1	0	5	11	52%	
	V4 小計	5	8	1	0	7	21		34%
3. 効率性（財務）	V2 Original	4	2	0	4	1	11		継続指標割合
	継続指標	0	1	0	3	1	5	42%	8%
	追加指標	3	0	0	3	1	7	58%	
	V4 小計	3	1	0	6	2	12		19%
4. 可能性と発展（学習と成長）	V2 Original	1	0	0	1	2	4		継続指標割合
	継続指標	0	0	0	1	2	3	33%	5%
	追加指標	0	0	0	5	1	6	67%	
	V4 小計	0	0	0	6	3	9		15%
	合計	14	17	6	13	12	62		100%

5 国内の図書館指標と ISO11620 指標の比較

(ア) 国内の基準や目標値と ISO 指標の違い

ここでは、国内の基準や目標値とほぼ同時期に設定された ISO11620(2008)第2版から継続して利用されている指標と、第3版及び第4版で追加された指標にわけて、日本の指標の比較をする。

前出の五十嵐の論文では、第2版から追加された指標と第3版で追加された指標の整理をした。ところが、ISO11620 第2版は、伝統的な図書館サービスが前提である ISO11620 の第1版と、「ISO/TR20983:2003 “電子図書館サービスのためのパフォーマンス指標”」を統合したものであり、かつ、BSC の考え方を導入したことから、第2版には図書館の評価指標の戦略的活用という目的が追加された。そのため、第1版になかった指標を第2版で追加された指標と単純にとらえることはできない。

本稿では、第2版から、継続している指標と、第3版および第4版で追加された指標に分け、BSC を活用して戦略的な観点から図書館を評価する指標として整理するものとした。

図表9は、前述した日本の国内で活用されていると考えられる基準や目標値に、ISO11620 で活用している図書館の5要素分類（コレクション、アクセス、施設、スタッフ、一般）をあてはめ、異なった規模であっても類似性のある図書館で活用できる経年比較指標になっているかどうかを整理したものである。比較指標の✕は、異なった規模の図書館である場合は、類似性があっても比較活用できないことを意味している。

図表9 国内の図書館で活用されていると考えられる基準や目標値

指標	分類	比較指標		分類	比較指標
蔵書冊数	コレクション	✕	リクエスト件数	アクセス	✕
開架冊数	コレクション	✕	レファレンス件数	アクセス	✕
開架に占める新規図書比	コレクション	✕	集会・行事参加者数	アクセス	✕
視聴覚資料点数	コレクション	✕	集会・行事参加回数	アクセス	✕
年間購入雑誌点数	コレクション	✕	利用者満足度	一般	○
貸出冊数	コレクション	✕	資料費、	コレクション	✕
登録者数	アクセス	✕	人口一人概算、	一般	✕
来館者数、	アクセス	✕	人口一人年間貸出点数、	アクセス	○
来館回数	アクセス	✕	職員数（有識者数）	スタッフ	✕

(イ) 比較からわかること

1) 異なった規模の図書館に適用できる指標が少ない日本

国内指標は指標設定の段階で、異なった規模の自治体ごとに基準や目標値を定め、異なった図書館同士を比較するためのものである。

一方、ISO11620 は、図書館が提供するサービスや諸活動の品質、有効性、効率性を評価することを目的とした経営ツールのための指標を規定する国際規格であり、図書館の規模に関わらず活用できる指標であるが、ISO11620 のパフォーマンス指標は、同じ図書館の経年的な比較に用いられるものであり、異なる図書館の比較は注意深く行わなければならないと示されている。そして、後述するように、BSC の活用は戦略的な目標を達成することに用いられることに留意する必要がある。

そのためか、国内で活用されている国内の異なった類似図書館を比較することを目的とした 18 項目の基準や目標値の内、ISO11620 と共通している指標は、a)利用者満足度、b)人口一人年間貸出点数 — の 2 項目しかない。

2) 要素毎の比較および ISO の継続指標と追加指標

(ア) コレクション要素

国内指標では、蔵書冊数、開架冊数、開架に占める新規図書比、視聴覚資料点数、年間購入雑誌点数、資料費 — 等から図書館の規模がわかり、貸出冊数から利用されている状態がわかるが、利用者要求の充足率、資料の利用率、蔵書回転率等はわからない。適切な利用に繋がるコレクションに転換していくための指標が必要であると考えられる。

ISO 指標の内、コレクションについての継続指標では、「資源・アクセス・基盤の視点」からは、利用者の要求を満たすコレクションか、十分なデータベース上のライセンスを持っているかを B1.1 の 3 指標で管理している。「利用の視点」からは、蔵書回転率、人口当たりの貸出数、利用されない資料の蔵書率が管理できているかを B.2.1 の 3 指標で管理しようとしている。「効率性の視点」および「潜在力と開発の視点」からの指標は設定していない。

追加指標では、「資源・アクセス・基盤の視点」からは、デジタル化に関連した 3 指標を追加している。「利用の視点」からは、過去 3 年分の印刷出版物の利用状況と、電子化文書のダウンロード数を追加指標としている。「効率性の視点」からは、継続指標はなかったが、コレクションの利用当たりの費用及び、利用当たりの取得費用とダウンロード当たりの費用が追加指標となっている。このように、コレクションで追加された 8 項目の指標の内、7 指標 (87.5%) がデジタル化に関連する指標である。継続指標の中に含まれるデジタル指標 (不受理セッションの割合) を加えると、14 指標中 8 指標 (57%) とデジタル指標が半分以上を占めていることがわかる。

A.1.資源・アクセス・基盤		A.2 利用		A.3 効率性		A.4 潜在力と開発	
A.1.1 コレクション		A.2.1 コレクション		A.3.1 コレクション		A.4.1 コレクション	
A.1.1.1	Required Titles Availability 要求タイトル利用可能性	A.2.1.1	Collection Turnover 蔵書回転率				
A.1.1.2	Percentage of Required Titles in the Collection 要求タイトル所蔵率	A.2.1.2	Loans per Capita 人口当たり貸出数				
A.1.1.3	Percentage of Rejected Accesses 不受理セッションの割合	A.2.1.3	Percentage of Stock not Used 利用されない資料の所蔵率				
A.1.1.4	Number of Documents Digitized per 1 000 Documents in the Collection 1000 件当たりデジタル化されたコレクションの数	A.2.1.2	Usage of print publications acquired during the previous three years. 過去 3 年間に取得した印刷出版物の使用状況。	A.3.1.1	Cost per Collection Use コレクション利用あたりの費用		
A.1.1.5	Percentage of documents digitized per special collection 特別コレクションごとにデジタル化された文書の割合	A.2.1.5	Number of Downloads per Document Digitized デジタル化された資料のうちダウンロードされた数	A.3.1.2	Acquisition Cost per Collection Use コレクション利用あたりの受入費用		
A.1.1.5	Percentage of the Owner Institution's Publications in the Institutional Repository 機関リポジトリ内の当該機関の出版物の割合			B.3.1.3	Cost per Download ダウンロード当たり費用		

(イ) アクセス要素

国内指標 (登録者数、来館者数、来館回数、リクエスト件数、レファレンス件数、集会・行事参加

者数、集会・行事参加回数）では、測定した実態が自治体の規模にマッチしているのか、アクセスの品質が適切であるかどうかはわからない。自治体の規模に関わらずアクセス品質を高めるための指標が必要であると考えられる。

ISO 指標の内、アクセスについての継続指標では、「資源・アクセス・基盤の視点」からは、配架の正確性、出納所要時間、貸出しの迅速性、充足率 の 4 指標で管理している。「利用の視点」からは、利用者の要求を満たすコレクションか、十分なデータベース上のライセンスを持っているかを 3 指標で管理している。「効率性の視点」からは、整理に要する時間の 1 指標で管理しようとしている。「潜在力と開発の視点」からの指標は設定していない。

追加指標では、「資源・アクセス・基盤の視点」からは、レファレンスについて 1 指標、貴重資料について 3 指標を追加している。「利用の視点」からは、3つのデジタル化指標を追加している。「効率性の視点」および「潜在力と開発の視点」からの追加指標はない。

このように、追加指標では、アクセスで追加された 7 項目の指標の内、5 指標（71.4%）がデジタル化に関連する指標である。

A.1 資源・アクセス・基盤		A.2 利用		A.3 効率性		A.4 潜在力と開発	
A.1.2 アクセス		A.2.2 アクセス		A.3.2 アクセス		A.4.2 アクセス	
B.1.2.1	Shelving Accuracy 配架の正確性	A.2.2.1	Library Visits per Capita 人口当たり来館回数	A.3.2.2	Median Time of Document Processing 整理に要する期間（中央値）		
B.1.2.2	Median Time of Document Retrieval from Closed Stacks 閉架書庫からの資料出納所要時間（中央値）	A.2.2.3	Percentage of External Users 外部利用者の割合				
B.1.2.3	Speed of Interlibrary Lending 図書館間貸出の迅速性	A.2.2.4	Percentage of the Total Library Lending to External Users 外部利用者による貸出率				
B.1.2.4	Percentage of Successful Interlibrary Loans 図書館間貸出の充足率	A.2.2.5	User Attendances at Library Events per Capita 人口当たり図書館の催物参加者数				
		A.2.2.6	Number of User Attendances at Training Lessons per Capita 人口当たり利用者教育参加者数				
B.1.2.5	Speed of Reference Transactions レファレンス業務にかかる時間	A.2.2.2	Percentage of visits to the online catalogue via mobile devices. モバイル機器によるオンラインカタログへのアクセス割合				
B.1.2.6	Percentage of Rare Materials Accessible via online Catalogues Web 経由でアクセス可能な貴重資料の割合	A.2.2.6	Percentage of users attending functional literacy and numeracy training lessons that reach a fixed level of proficiency. 機能的リテラシーと計算トレーニング研修に参加し、一定の習熟度レベルに達したユーザーの割合				
B.1.2.7	Percentage of the Rare Collection in Stable Condition もとの状態で利用できる貴重書の割合	A.2.2.7	Percentage of users attending ICT Training lessons that developed targeted skill. 目標技能を開発したICTトレーニング研修に参加したユーザの割合				
B.1.2.8	Percentage of Rare Materials Needing Conservation/Restoration Treatment that Received Such Treatment 保存/修復作業を必要とする貴重書のうち、そのような作業を受けたものの割合						

(ウ) 施設要素

国内指標として施設要素に該当するものはない。

ISO 指標の内、施設についての継続指標は、「資源・アクセス・基盤の視点」からは、人口当たりの利用者の面積および座席数と施設そのものの指標と、開館時間と利用者ニーズとの一致度という 3 指標で管理している。「利用の視点」からは、設定しておらず、「効率性の視点」からは、職員の利用者サービス従事率、正答率、資料整理における職員の生産性の 3 指標で管理しようとしている。「潜在力と開発の視点」からの指標は設定していない。

追加指標では、「資源・アクセス・基盤の視点」から設定された指標には、デジタル指標はなく、最近延長した営業時間内の貸出数や、適切な環境の書庫スペースの割合が追加されており、「利用の視点」からは、ユーザー席占有率が新たに追加されている。デジタル化指標は追加されていない。

A.1 資源・アクセス・基盤		A.2 利用		A.3 効率性		A.4 潜在力と開発	
A.1.3 施設		A.2.3 施設		A.3.3 施設		A.4.3 施設	
A.1.3.3	User Area per Capita 人口当たり利用者用領域の面積			A.3.3.1	User Services Staff as a Percentage of Total Staff 職員の利用者サービス従事率		
A.1.3.4	User Places per Capita 人口当たり利用者用の場所の数			A.3.3.2	Correct Answer Fill Rate 正答率		
A.1.3.5	Hours Open Compared to Demand 開館時間と利用者ニーズとの一致度			A.3.3.4	Employee Productivity in Media Processing 資料整理における職員の生産性		
A.1.3.4	Average number of loans during recently added opening hours compared to the average number during all other opening hours. 他のすべての営業時間内の平均数と比較した、最近延長した営業時間内の平均貸出数、	B.2.3.1	User Places Occupancy Rate ユーザー席占有率				
A.1.3.4	Percentage of Storage Space which has an Appropriate Environment 適切な環境を持つ保存スペースの割合						

(エ) スタッフ要素

国内指標としてスタッフ要素に該当するものは「職員数（有識者数）」のみである。

ISO 指標の内、スタッフについての継続指標は、「資源・アクセス・基盤の視点」からは、人口当たりの職員数であり、「利用の視点」および「効率性の視点」からの継続指標はないものの、「潜在力と開発の視点」では、職員当たりの公式研修参加時間数が設定されている。

追加指標では、「資源・アクセス・基盤の視点」、「利用の視点」、「効率性の視点」から追加された指標はないが、「潜在力と開発の視点」からの 5 つの新たなデジタル化指標が追加されている。つまりスタッフの視点から追加された 8 項目の指標の内、6 指標（75%）がデジタル化に関連する指標である。

A.1.資源・アクセス・基盤		A.2 利用		A.3 効率性		A.4 潜在力と開発	
A. 1.4 スタッフ		A. 2.4 スタッフ		A.3.3 スタッフ		A.4.2 スタッフ	
A.1.4.1	Staff per Capita 人口当たり職員数					A.4.2.2	Number of Attendance Hours at Formal Training Lessons per Staff Member 職員当たり公式研修参加時間 数
				A.3.3.5	Employee Productivity in Lending and Delivery Services 貸出と配送サービスにおける 従業員生産性	A.4.2.3	Percentage of Staff Time Spent in Training 研修に費やされた時間の割合
				A.3.3.5	Staff Costs per Title Catalogued タイトルカタログ化にける人 件費	A.4.2.4	Percentage of Staff in Cooperative Partnerships and Projects 協力的パートナーシップとプ ロジェクトのスタッフの割合
				A.3.3.6	Staff Costs per loan 貸出あたりのスタッフコスト	A.4.1.4	Percentage of staff time spent on educational services. スタッフが教育サービスに従 事した割合
						A.4.1.5	Percentage of library staff providing research support 図書館スタッフがリサーチ支 援を提供した割合
						A.4.1.6	Number of research publications per professional staff member プロフェッショナルスタッフ メンバー当たりのリサーチ出 版数

(オ) 一般要素

国内指標として一般要素に該当するものは「利用者満足度」と「人口一人概算」の二つである。

ISO 指標の内、一般要素についての継続指標は、「資源・アクセス・基盤の視点」からのものではなく、「利用の視点」からは、ターゲット集団の利用率と利用者満足度である。「効率性の視点」からは、「利用者当たり費用」が用いられている。そして「潜在力と開発の視点」では、二つの新たな将来の図書館開発のための資金についての指標が付け加えられている。

追加指標では、「資源・アクセス・基盤の視点」からの追加指標はないが、「利用の視点」から間接利用を含めたサービス人口の割合と利用者利用者満足度調査に関連していると思われる 4 つの指標が追加されている。「効率性の視点」からは図書館利用当たりの費用が追加されており、「潜在力と開発の視点」からはデジタル化指標といえるかどうか判然としないが、催し物当たりのメディア掲載数が追加されている。ここではデジタル化指標とした。

A.1.資源・アクセス・基盤		A.2 利用		A.3 効率性		A.4 潜在力と開発	
A.1.4 一般		A.2.4 一般		A.3.4 一般		A.4.3 一般	
		A.2.4.1	Percentage of the Target Population Reached ターゲット集団の利用率	A.3.4.1	Cost per User 利用者当たり費用	A.4.3.1	Percentage of Library Means Received by Special Grant or Income Generated 特別助成金又は創出収入によって得た資金の割合
		A.2.4.2	User Satisfaction 利用者満足度			A.4.3.2	Percentage of Institutional Means Allocated to the Library 図書館向けに措置される機関の資金の割合
		A.2.4.2	Percentage of the population reached, including indirect users 間接的利用者を含めたサービス利用人口の割合	A.3.4.2	Cost per User 図書館利用当たりの費用	A.4.2.3	Number of publications in the media per event 催し物当たりのメディア掲載数
		A.2.4.3	Willingness to Return 再利用意志				
		A.2.4.5	Percentage of survey respondents who know the library 図書館を知っている人の回答者割合				
		A.2.4.6	Percentage of survey respondents who feel it is important that their institution, association, community, region or country has a library. 組織、地域、地方、国が図書館を有していることが重要であると感じる回答者割合				
		A.2.4.7	Perceived impact 認識された影響				

第3章 標準化の動向と世界標準

ここでは、ISO11620 のベースとなる ISO を概説する。

1 標準化の動向

経済がグローバル化し、世界的な競争がより厳しくなっているが、この熾烈な競争環境の中では、これまでの長い間、グローバル競争で勝ち残ったものが、市場を標準化する仕組みが機能してきた。このような競争で勝ち残った事実上の標準をデファクト・スタンダードという。

たとえば、かつての個人の記録媒体であった家庭用ビデオテープの VHS とベータ・マックスの競争で VHS が勝ってデファクト・スタンダードになったのは有名な例であるが、かつては、一旦デファクト・スタンダードが確立すると、標準規格に対応した製品や、標準製品と高い互換性を持つ製品が市場のシェアのほとんどを占めていた。

最近では、標準化団体などの公的機関によって規定された公的規格であるデジュレ・スタンダード（デジュレ（dejure）とは「法律上の」「道理上の」という意味）で標準化が先に行われ、それから競争が始まる。これは、標準化を行う前に、競争を始めると、競争に負けたものが行った投資の効果が経済成長に貢献しないからである。このとき、フォーラムを運営するいろいろな標準化の民間団体が、国際的にどんなものを今後標準化していく必要があるのか、例えば、まだ存在していないものであっても、開発に先だって、標準化のルールを先に検討している。

つまり、これまでのデファクト・スタンダードからデジュレ・スタンダードに標準化が転換していた流れが、フォーラム・スタンダードからデジュレ・スタンダードに転換しているものが多くみられるようになってきた。

ISO や ITU、IEEE などの団体は、デジュレ・スタンダードを規定する公的機関の代表的なものであるが、フォーラム・スタンダードを作る組織は、先端技術分野において、複数の企業や専門家などが集まり、フォーラムと呼ばれる組織が結成され、その組織が業界の実質的な標準をつくるものである。

フォーラム・スタンダードでは、市場競争をする前に研究開発が行われることから製造においてコストダウンを図ることができるが、標準化された製品内での差別化が難しくなるというデメリットもある。製品を買う側にとっては、価格が安くなることにメリットがある。ただし、機能の選択肢が狭まるため、デザイン競争や、付随するサービスに焦点があてたサービス提供の競争が増えてくる。

この標準化は、当該技術に関連するあらゆるステークホルダーの利害を事前に調整する機能を持っているため、乗り遅れると国際競争に参加できないということになってしまう。

財団法人 日本規格協会の平成 22 年度 標準化調査研究室 調査報告「サービス産業の標準化 -サービス産業の活性化のための標準化活動と今後の方向性」では、欧州の動向を「EU 委員会では、2004 年に、「任意規格をサービス産業に活用するべき」と決議しており、Mandate 370（ビジネスサポートに対する標準化）・Mandate 371（CEN のサービス分野の標準化）を発令し、CEN に対してサービス産業の標準化を要求した。また、2006 年には EU directive 2006/123/EC（域内市場におけるサービス、いわゆる「サービス指令」）を発令し、欧州域内のサービス市場の自由化の促進を図っている」と紹介しており、製品だけでなく、サービスやプロセスに至るまで、標準化を EU 全体で進めていることがわかる。

おわりに

五十嵐の論文では、「ISO11620 の改定が重ねられ、新しいサービスに対するパフォーマンス指標を取り入れ、図書館にとっては有用な評価指標を提供している」としているものの、「実際に図書館で適用する際には、自館でどの指標を使用すればよいのかの判断が難しくなってしまう」という課題を指摘している。

一方で、バージニア大学図書館の BSC 導入事例の紹介の中で、BSC は、単なるパフォーマンス測定のためのツールではなく、「戦略を基礎とした経営システム」である。「財務」「顧客」「プロセス」「学習と成長」の 4 つの視点からそれぞれ戦略目標を定め、その戦略目標に基づいて評価指標を作成する手法であることから、評価指標の決定までに多くの議論を行うことで組織のビジョンを明確化し、それを共有化することができるが、評価指標の決定までに非常に多くの議論が必要であるため、図書館が手軽に取り入れられる手法ではないとしている。

そして今後の展望のなかで、図書館は、情報通信技術の発展により、従来の図書館の中心的な役割であった資料の提供における物理的な図書館の必要性が低下しており、個々の図書館の理念に基づいたユニークなサービスが評価されるように、個々の図書館の目的に合った個別の質的な評価方法が必要となると結論付けている。

この前提に基づくと、ISO11620 で標準化された指標をたたき台として、それぞれの図書館が設定した戦略目標に応じて BSC に基づいた指標を設定し、経年でその指標の変動を管理しつつ、必要に応じて指標を見直していくことで、効率的に図書館の戦略的な運営ができるようになるはずだ。

本稿は、それぞれの図書館が具体的にどのような指標を選定し、戦略的に活用するかについての方法を考察をするものではない。しかしながら、公共図書館の役割はユネスコ公共図書館宣言にもあるように、すべての人が書籍をはじめとする情報を自由に利用できるようにすることであるならば、その情報が従来の図書館が提供していた紙の資料の提供からデジタル資料の提供に移行しつつある以上、個々の図書館が、このような状況に対応するための自館の戦略を立て、その戦略が達成できているかどうかを評価指標の活用によって管理していく必要がある。そしてその評価対象として、デジタル指標も考慮しなければならないことは明白である。

ISO11620 : 2023 がデジュレ・スタンダードとなり、世界中の図書館が、デジタル指標も考慮しながらそれぞれの図書館戦略を立て、計画と実績を比較しながら PDCA サイクルを回し始めている中で、日本だけが、デファクト・スタンダードに固執して、見直しの無い国内の基準や目標値だけで図書館間の競争をさせていくだけでは、自由に利用できる情報量が相対的に少なくなり続ける結果につながりかねない。

ISO11620 に限らず、グローバルスタンダードである ISO のすべてを日本語化し、少なくとも県立図書館レベルでは、それらにすべての人が自由にアクセスできる状態にすることを目的とすることは有用である。このように考えると、国内の図書館の評価指標の中に、「ISO をはじめとしたデジュレ・スタンダード情報へのアクセス率」を加える必要がありそうだ。

図書館の役割を「すべての人が（漠然とした）情報へ自由にアクセスできる組織」から、「すべての人々がグローバルなデジュレ・スタンダードを自由に利用できる機能を持った組織にする」ことに転換し、その目標値を達成できるような図書館の運営戦略を立て、運営管理していくことを真剣に考える時期はないだろうか。