

英国イングランドの公共図書館政策に関わるアクターの役割

須賀千絵 (慶應義塾大学文学部(非常勤)) chie@slis.keio.ac.jp

1. はじめに

中央政府はさまざまな公共図書館政策を策定し、中央の意向に沿った自治体の政策決定を促す¹。2006年に、著者は、政策実施の場から、英国イングランドにおける自治体の図書館サービスと中央政府の図書館政策との関係について調査した²。引き続き本研究では、政策決定の場を中心とした調査を行う。

研究の目的は、英国イングランドの公共図書館政策に関わるアクターを特定し、関連する政策や制度を通してのアクター相互の関係を明らかにすることである³。

2. 研究方法

2007年7~8月に、政策決定・実施の過程について詳しく知る人物4名に対して、半構造化インタビューを行った。

2.1 インタビューの対象

公共図書館政策の決定に公的に関与している3つの組織の政策担当者各1名、民間コンサルタント1名を調査対象に選択した。所属とポスト、氏名、インタビュー実施日は以下のとおりである。

- 1) 博物館・図書館・文書館評議会 (Museums, Libraries and Archives Council, 以下 MLA) の図書館政策担当者 John Dolan 氏 (2007-07-30)
- 2) 文化・メディア・スポーツ省 (Department for Culture, Media and Sport, 以下 DCMS) の図書館政策担当者 Craig Westwood 氏 (2007-07-31)
- 3) Acumen 社の Nick Moore 氏 (2007-07-31)
- 4) 図書館諮問評議会 (Advisory Council on Libraries, 以下 ACL) の委員・図書館長会 (Society of Chief Librarians, 以下 SCL) の全国理事の David Ruse 氏 (2007-08-01)

MLA は、博物館・図書館・文書館分野に

ついて、戦略立案を行う独立機関で、イングランドの公共図書館政策の担当省庁である DCMS によって設置された。Moore 氏は、情報政策に関する研究を続ける傍ら、情報社会の諸問題を扱うコンサルタント会社を経営している。英国の公共図書館の動向についても詳しく、関連の著作もある⁴。ACL は、1964年公共図書館・博物館法に基づいて設置された組織で、DCMS の大臣に対して助言を行う。現在、公共図書館員6名とそれ以外の有識者6名の合計12名から構成されている。

このほか民間組織なども政策決定に深く関与している可能性がある。しかし組織が十分に特定できないことと、上記の対象者が全体の事情を把握しているであろうと思われることから、調査対象にはしなかった。またバーミンガム市立図書館の元館長である Dolan 氏、ロンドンのウエストミンスター区立図書館長の Ruse 氏は、政策実施過程についても事情を把握しているものと推測した。

2.2 インタビューの方法

それぞれに質問のリストを事前に送付したが、インタビューでは話の流れを重視し、予定の質問を網羅することにはこだわらなかった。ひとりあたりのインタビュー時間は45分から2時間程度である。

Westwood 氏、Dolan 氏、Ruse 氏に対するインタビューは、IC レコーダーの録音をもとに逐語録を作成し、インタビュー中の筆記による記録を合わせて分析の対象とした。Moore 氏に対するインタビューは、筆記による記録のみを分析の対象とした。

最初に、それぞれの対象者ごとの分析を行い、個々のアクター、図書館政策、地方自治政策に関する部分を中心に、コード(小見出しのような語句)を付与した。次に、個々のアクターと政策別に、全員の発言をまとめ、アクター間、個々のアクターと個別の政策間、の関係性を分析した。

3. 分析の結果

主要なアクターと相互の関係は次の通りである(第1図)。文章の後の記号は、発言者の名前の頭文字と発言番号を示す。

3.1 政策の形成と実施に関わるアクター

3.1.1 DCMS

内部には専門的技能を有する職員はおらず(W5)(M2)、実質的な政策立案は外部組織であるMLAに依存している。

DCMS内部では図書館の優先順位は高くない(M8)。さらに法律上の権限は残っているが、実際の権限はコミュニティ・地方自治体省に移り、DCMSは「孤立」状態にある(R39)。財源に関しても、DCMSの「将来への枠組み(Framework for the Future)」の基金は200万ポンドと限られた金額で、「ほんの動機付け」にすぎないとした(D35)。

3.1.2 MLA

政府外の組織であるが、財源はDCMSに依存している(W10)。Dolan氏は、エビデンスを収集、提示することが役割であるとした(D44)。Ruse氏は、MLAの役割は、みなが共有できる「ビッグ・アイデア」を図書館に提供することであると、現在進行中のプロジェクトは、業務改善に役立っても、図書館の変革にはつながらないと述べた(R44)。

Westwood氏は、DCMSとMLAは「一定の距離を置いた関係」であると述べた(W10)、同時に、MLAが政府支援を受ければ、注目を集め、権限が付与される一方で、発言内容に慎重さが求められるとし(W30)、DCMSの影響力を伺わせた。Ruse氏は、MLAの独自性の発揮を妨げるという点で、両者の連携の弊害に言及した(R49)。

3.1.3 ACL

委員は公募で、年3回の会合を行う(W16)。Ruse氏は、ACLの役割とは「公共図書館の将来について政府に大々的に売り込むためのエビデンスと論拠を集めること」であると述べた(R51-52)。MLAに比べ、完全に政府から独立した機関である点を強調した(R49)。

3.1.4 コミュニティ・地方自治体省

後述する新たな図書館評価の枠組みは、自治体の自主的な意思決定の尊重(W34)、サービス評価のアウトカム志向(D13)を背景とする。これらは、いずれもコミュニティ・地方自治体省の政策変更である。

3.1.5 図書館長、自治体内のアクター

図書館長は、自治体内のヒエラルキー上、地位が低く(D77-78)(R57)。通常、自治体の政策決定を行う経営委員会には加わっていない(D57)。今後自治体内の他の部署との連携が重要であるという指摘があったが(D10)、他の部署に直接はたらきかけるだけの権限がないという問題点もある(R59)。

3.1.6 図書館分野の関連組織

SCLでは、図書館長は自治体の代表として参加する立場であり、ACLとは異なり、図書館界全体を見据えた発言はしにくい(R55-56)。「将来への枠組み」の財源は限られているので、革新的なことをしようとするなら英国図書館・情報専門家協会、生涯学習の関連機関、図書館学校などの協力が必要である(D35)。

3.1.7 図書館分野以外の外部組織

ボランティア、企業、他の地域サービスなどとの連携が重要である(D45)(R15)。外部組織との連携は、財源獲得の点でもメリットがある(D46)(R15)。

3.1.8 コミュニティ

4人ともコミュニティの重要性について言及した(D11-12)(R26)(W35)(M10,20)。ただしその内容には、住民ニーズに対する適応から(R26)、意思決定への参画(D11)までさまざまなレベルがあった。

3.2 図書館政策

3.2.1 これまでの図書館政策への評価

「将来への枠組み」は政策ビジョンや優先順位の提示(W20)(R40)、リーダーシップ研修の実現(W20)(D29)等の点で意義があった。

「全国基準(Public Library Standards)」は、自治体の業績向上の役割を果たしたが(R36)(W20)、地域の意向が重視される現在、中

央が決めた目標は意味を失いつつある(R38)。

3.2.2 「サービス改善に向けての青写真」

2013年までは「将来への枠組み」の計画期間中であるが、中央政府の政策方針の変化(D21)を受け、2007年に、MLAから、今後の図書館についての議論のたたき台として公表された(D21)⁵。新たな財源は設定されない見込みである(D23)。Ruse氏は、図書館員以外に訴えかける内容がない、「ビッグ・アイデア」がないと批判した(R41)。

3.2.3 「図書館の業績管理のための新たな枠組み」

2007年に、MLAは、図書館業績評価の新たな枠組みとして、アウトカムを重視した一連の評価指標を提案した⁶。現行の「全国基準」と異なり、目標値の設定はせず、各自治体で使用する指標の選択は自治体の裁量に任せられた。「全国基準」は今後廃止される見込みで、DCMSには最低基準を設定する意向はない(W54)。Dolan氏は、現在執筆中の論文で、図書館サービスのインパクトは「共通優先政策(Shared Priorities)」をもとに評価されるという見解を示している(D24)⁷。

3.2.4 地方自治政策

官民の連携の制度として「地域協定制度(Local Area Agreement)」、行政評価制度として包括的地域評価制度(Comprehensive Area Assessment)」が新たに導入された。これらは地方自治における重要政策であるが、個別のサービスよりも高いレベルに目標が設定されたため、公共図書館はこれらの政策に関与していない(D55)。

4. 考察

DCMSは、1964年公共図書館・博物館法に基づく監督義務を負い、MLAやACLと共に、公共図書館のアクターとして行政システムに構造化された存在である。しかし実際にはDCMSとMLAは、政策立案と実施に向けてのリーダーシップの役割からは撤退し、図書館の意義についてのエビデンスの収集を通じた支援に徹する意向である。この姿勢は、

Moore氏の「政策を作らないという政策」という発言によく現れている。この変化は、中央政府全体の政策方針転換によるものである。

それぞれの地域の事情に即して、自治体が独自の図書館政策を形成、実施することが求められているが、中央政府からの影響が全くないわけではない。中央政府は共通優先政策などの形で、優先すべき政策を絞り込み、自治体の一部署である図書館も当然ながらその影響を受けている。これらの中から、個々の自治体でさらに優先する政策を決めるが、職階の低い図書館長には発言権はあまりない。

中央政府による規制の緩和と、地域の自主的な政策決定の尊重への変化を象徴するのが、強制力のある「全国基準」から、指標の選択を自治体の裁量に委ねた「新たな枠組み」への転換である。これをRuse氏は、「セーフティネット」の消失であると、特にサービスレベルの低い自治体への影響を危惧した(R36)。Dolan氏は、サービス供給の格差に対してMLAが全国的な調整を行う必要があると述べたが(D44)、コミュニティ重視の姿勢との両立には困難が予想される。

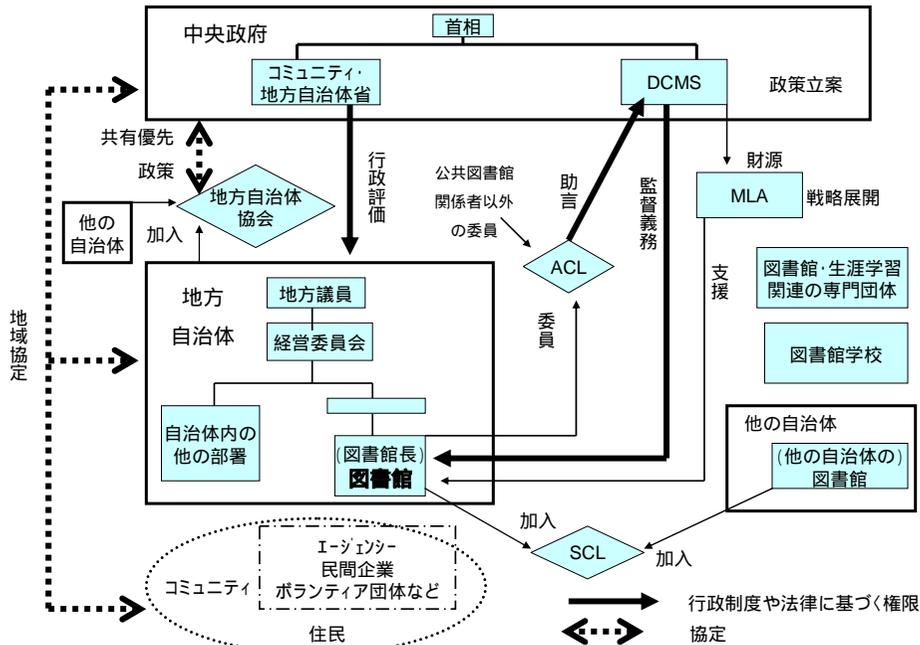
4人全員がコミュニティの重要性について言及したが、図書館の場合、何らかの具体的な制度が整えられたわけではない。図書館界では、かつて1960年代から80年代にかけてコミュニティ重視の活動がなされた時期がある⁸。現在の姿勢とかつての活動に重なるところがあるかどうかはまだわからない。

現在の状態では、公共図書館が自治体の政策課題としては存立しても、全国的な政策課題として存続することは難しくなる可能性がある。しかし英国では、1964年公共図書館・博物館法の制定以降、1990年代に行政評価制度が公共図書館サービスを対象にするまで、集権的行政は長年行われてこなかった⁹。この間に公共図書館は発展期を迎えており、中央政府の関与が減ることがサービスレベルのダウンに即結びつくわけではない。中央政府に代わり、民間の専門職団体、政府外の公的機関、革新的な地方自治体がリーダーシップを

とって、全国的な政策に結び付けていく方向も考えられる。その意味ではCILIP、また政府外の機関であるMLAやACLの今後の活動が注目される。

謝辞

本研究は、平成19年度科学研究費補助金基盤研究(C)「アクター間の関係からみた英国公共図書館政策の策定、執行プロセス」の一環として行いました。インタビューにご協力いただいた方々に感謝いたします。



第1図 公共図書館政策に関するアクターと相互の関係

1 政策には多様な定義が存在するが、「目的と手段のセット」であるという点はほぼ共通している。英国の文化・メディア・スポーツ省が策定する政策は、ビジョンの抽象性が高く、さらに業績指標とも体系化された関係にない。しかしこれらの「政策」は、特定の価値の実現をめざしており（「目的」）策定・公表すること自体が自治体に働きかける「手段」になっていると考え、本研究ではこれらのビジョンや指標等を政策として扱う。

2 須賀千絵．英国の公共図書館政策がサービスにもたらす影響．三田図書館・情報学会研究大会発表論文集：2006年度．2006, p.61-64．

3 アクターとは政治学の語で、政治の世界における行動主体を指し、個人、組織双方に対して用いられる。

4 Moore, Nick. Public Library Trends. Cultural Trends. vol.13(1), no. 49, 2004, p.27-57.

5 Dolan, John. A Blueprint for Excellence: Public Libraries 2008-11. Museums, Libraries, and

Archives Council, 2007, 9p.

http://www.mla.gov.uk/resources/assets/B/blueprint_v2_11233.pdf, (accessed 2007-10-07).

6 Museums, Libraries and Archives Council. A New Libraries Performance Management Framework. 2007, 41p.

http://www.mla.gov.uk/resources/assets/N/New_Libraries_Performance_Management_Framework_v2_11266.pdf, (accessed 2007-10-07).

7 地方自治体協会と中央政府が合意した地方政策上の優先項目（合計7項目）。Local Government Association. Partnership for Action. 2002.

http://www.lga.gov.uk/documents/pdf/link/partnership_inaction.pdf, (accessed 2007-10-16).

8 Black, Alistair; Muddiman, Dave.

Understanding Community Librarianship.

Avebury, 1997, 173p. (コミュニティのための図書館．根本彰，三浦太郎訳．東京大学出版会，2004，252p．)

9 DCMSの専門職員である図書館アドバイザーによる指導などはあった。