

英国における公共図書館政策の転換 全国基準の導入を中心に

昭和女子大学短期大学部 須賀千絵
chie@slis.keio.ac.jp

1. はじめに

1979年から1997年まで続いた英国の保守党政権において、公共図書館サービスの内容や目標レベルの設定は、各自治体の図書館行政庁に一任されていた。その後1997年に政権が交代し、労働党政権が誕生した。この政権交代に伴い、多様な分野にわたって、政策の転換が図られている。図書館界においては、2000年5月に、文化・メディア・スポーツ省(Department for Culture, Media, and Sport)が公共図書館に関する全国基準案(Comprehensive and Efficient – Standards for Modern Public Libraries: A Consultation Paper, 以下全国基準案)¹⁾²⁾を公表した。公共図書館に全国一律の基準を課すという点で、これまでの図書館政策にはみられなかった方向が打ち出された。

本研究では、この全国基準案の分析をもとに、政権交代に伴う英国の公共図書館政策の変化とその背景を明らかにすることを目的とした。研究は次の手順で行った。まず今回労働党政権下で出された全国基準案を、保守党政権下で出された図書館基準(Model Statement of Standards, 以下モデル基準)³⁾と比較した。次に両党の政策全般の特徴をふまえたうえで、基準の分析結果を他の関連施策と合わせて検討し、両党の図書館政策を比較した。最後に、これまでの分析をもとに、政権交代に伴って図書館政策が変化した背景を明らかにした。

2. 全国基準案とモデル基準の比較

労働党政権下の全国基準案と保守党政権下のモデル基準を、基準のねらいと性格、表現方法、内容の3点から比較した。

2.1 基準のねらいと性格

全国基準案は、2000年5月に文化・メディア・スポーツ省から公表され、同年7月を締め切りとして各方面から意見を集めた後、正式に決定される予定である。同省は2004年までに基準の達成を目指す意向である。公共図書館及び博物館法(Public Libraries and Museums Act, 1964)第7条で各自治体の図書館行政庁に求められた「包括的かつ効率的な」(comprehensive and efficient)図書館サービスを具体的に示すことを目的としている。

つまり全国基準案のねらいは、まず達成基準の明確化であり、次にその徹底である。基準に定められた下限値を下回った場合は、政府が図書館行政庁に介入できる権限を持つ。また開館時間と来館者数の項目を除いて全国一律の基準である。

モデル基準は、各図書館行政庁がそれぞれ独自の基準を策定するためのガイドラインとして、1995年に英国図書館協会から刊行された。各種行政サービスの基準を策定しサービスの改善を進めることは、保守党の中心政策であった市民憲章(Citizen's Charter)の柱であった。この基準はあくまでガイドラインであり、地域の事情に合った内容に作り変えることが可能であった。

2.2 基準の表現方法

全国基準案は、情報提供の正確さとスピードを覆面調査から判定するとした1項目を除いて、全24項目中23項目まで数値による基準である。さらに大半の項目で目標値と政府の介入ラインとなる下限値の両方を定めている。例えばOPACに関し

て、週 10 時間以上開館しているサービスポイントはすべてオンラインで目録を提供することを目標としていると同時に、下限値を 60% のサービスポイントが提供できることと定めている。

モデル基準案は、数値基準も含まれるが、記述による基準の方が多い。例えば OPAC に関して、図書館は利用者に OPAC、冊子体の書誌、読書案内サービスなどの資料検索手段を提供することと定められている。なおモデル基準では、少数の例外を除いて、目標とする事項や値のみ定められている。

2.3 基準項目の内容

全国基準案とモデル基準に共通する項目は、図書館へのアクセス、開館時間、職員数、施設の面積、予約サービスである。ただし共通して設定されていても、基準のレベルや全体における重点の置き方が異なっている項目も含まれる。例えば職員数について、全国基準案は職員数に占める英国図書館協会認定司書の割合を定めただけだが、モデル基準では人口当り職員数、ビジネス情報や児童サービスなどの専門技能領域を持った職員が必要であることなど、詳細な基準が設定されている。

独自に設定された項目として、全国基準案には、情報・コミュニケーション技術の応用、貸出サービス（貸出期間と制限冊数）、図書館サービスの利用度、サービスと職員に対する満足度、資料費と蔵書構成がある。逆にモデル基準には、レファレンスサービス、マーケティング、評価（測定結果の公開、苦情・提案処理、利用調査の実施）がある。全国基準案では、図書館サービスの提供に関する基準だけでなく、利用度や満足度など、利用者の図書館サービスへの反応による基準が採用された点がユニークである。但しモデル基準でもマーケティングや利用調査の実施など、利用者のニーズをサービスに反映する試みはみられる。また予約サービスなどの項目では、どちらの基準も利用者への対応の迅速さを測定基準としている点で、利用者満足度の追求の姿勢は共通している。だがモデル基準で項目に上がっていた苦情・提案処理についての記述が、全国基準案にみられないことからわかるように、利用者の経営参画という点では、全国基準案は後退している。

全国基準案だけにみられる情報・コミュニケーション技術の応用は、コンピュータの設置など、電子情報に関する項目である。1997 年に初めて提案された National Grid for Learning（学校や図書館などへのネットワーク整備）政策に代表される 1990 年代後期に高まった一連の情報基盤整備政策を反映したものと考えられる。

蔵書については、モデル基準では主として冊数による基準であったのに対し、全国基準案では資料費による基準に改められた。また全国基準案では、調査方法の詳細は未定だが、外部リストの所蔵率で蔵書構成の適正さを測る試みが提案されている。

3. 保守党政権下の図書館政策と労働党政権下の図書館政策の比較

両党の図書館政策の比較にあたり、まず党の政策全般の特徴と図書館政策を関連づけて検討することによって、両党の図書館政策のねらいを明らかにした。

3.1 保守党政策全般の特徴

保守党政策全般にみられる特徴は、行政サービスへの市場原理の導入である。中心となる政策は、市民憲章と呼ばれる一連の政策である。市民憲章では行政サービスの改善を市民に約束し、そのための手段として、計画、評価、改善というサイクルから成る経営管理メカニズムを行政サービス担当部署に提示した。また投資した

コストに基づいてサービスの効果を測定する考え方（Value for Money）を示し、行政におけるコスト意識を強めた。但し政府は手法や考え方の提示に留まり、経営管理メカニズムの導入や測定結果に基づく改善の実施については、各部署に一任した。さらにコストに基づくサービス効果の測定という観点から、これまで公的セクターが担ってきた行政サービスについて、その提供者を決定する際には、私的セクターを含めた入札を行うことを原則とするという強制競争入札（Compulsory Competitive Tendering）という制度が開始された。行政サービスに市場原理が導入されたことを象徴する制度であった。

3.2 保守党の図書館政策

保守党政権下の図書館政策として、まず1995年にモデル基準が刊行された。モデル基準は英国図書館協会によって作成されたが、この基準は市民憲章政策に沿って、前述のように図書館サービス分野の基準を各図書館行政庁が策定する際のガイドラインとして刊行された。図書館サービスを提供者の視点から改善するだけでなく、住民のニーズの組み上げに配慮した内容であることは、既に述べた。また保守党政権末期の1997年には、年次図書館計画（Annual Library Plan）を政府に提出することが義務づけられた。計画の監査結果は公開され、最低のランクに位置づけられた図書館行政庁は書き直しを求められた。但しこれは計画の監査であって、結果の監査ではない。また強制競争入札を図書館サービスに導入することが検討され、1992年にパイロット事業として、ロンドン・バラのブレント（Brent）の図書館サービスについて入札が行われた。

3.3 労働党政策全般の特徴

労働党政策全般にみられる特徴は、適切な規制のもとでの市場原理適用である。これは保守党政権の市場原理万能路線を見直し、充実した行政サービスの提供のためには、政府による適切な規制が必要であるという考え方である。そしてベスト・バリュー（Best Value）政策が新たに打ち出された。基準達成に向けての継続的改善の実行を重視し、直接政府が目標の達成状況をチェックしようとするものである。この政策においては、サービス評価の観点が保守党政権下ではコストに偏りがちであった点を見直し、コストと質の両方の観点が必要であることを強調している。この政策変更に伴い強制競争入札は廃止された。

3.4 労働党の図書館政策

労働党の図書館政策として、全国基準案の策定が行われ、どの自治体でも所定のレベルの図書館サービスを提供することが目指されている。この全国基準の達成状況は、毎年図書館行政庁から提出される年次図書館計画に基づいて監査される予定である。なお保守党政権下で図書館への導入が検討された強制競争入札は廃止された。

3.5 図書館政策の変化

両党の図書館政策を比較した結果、労働党政権が保守党政権から継承した政策は、利用者満足度の追求、合理的な経営管理メカニズムの適用である。全国基準案に利用者満足度や利用率を採用したことからわかるように、労働党政権下ですます利用者満足度の追求が重視されている。また全国基準案は年次図書館計画とリンクし、計画、評価、改善のプロセスにおける位置付けを明確にした。

逆に政策の転換を示す点として、全国一律の基準の適用、政府の関与権限の

増大、インターネットなどの電子情報の重視が挙げられる。保守党政権では地域の事情を考慮した基準の策定が進められたのに対し、労働党政権では全国一律の基準が適用された。基準の達成を徹底するために、政府の関与権限が増大し、その一方で利用者の経営参画の権利は後退した。電子情報の重視については、先の一連の施策との関連を述べた通りである。

4. 図書館政策の転換の背景

これまで述べてきたように、政権交代に伴い、図書館政策の転換が行われたことが明らかとなった。最後に図書館政策転換の背景を考察する。

保守党から労働党への政権交代によって、行政全般において市場原理導入政策からナショナル・ミニマム堅持政策への転換が図られた。すなわち公共図書館においても、自由競争によるサービス改善から、ナショナル・ミニマムの維持によるサービス改善へと転換がなされたのである。保守党政権下では、政府は経営管理メカニズムの提示や、年次計画の監査結果の公開によって、各図書館行政庁が自主的に改善を図ること、さらに他の図書館行政庁との競争によって、サービスのいっそうの改善を進めることが目指された。これに対して労働党政権下では、所定の基準を全国一律に達成することによって、ナショナル・ミニマムとしての図書館サービスのレベルを維持することを目指している。従って利用者志向という面は保守党から受け継いでいるものの、利用者の経営参画の権利よりもナショナル・ミニマムの実現が優先されることになったと考えられる。このように図書館政策転換の背景には、保守党と労働党の政策全般の違いが存在していたと結論づけることができる。

注及び参考文献

- 1) Department for Culture, Media, and Sports. Comprehensive and Efficient -Standards for Modern Public Libraries: A Consultation Paper. London, Department for Culture, Media, and Sports, 2000, 16p.
- 2) 1 の文献の発表後、図書館施設についての項目が追加された。
The Department for Culture, Media and Sport.
http://www.culture.gov.uk/HERITAGE/public_libraries.html (2000年9月29日)
- 3) The Library Association. Model Statement of Standards. London, The Library Association, 1995, [10p] .