

英国の公共図書館政策がサービスにもたらす影響

須賀千絵 慶應義塾大学文学部(非常勤)

chie@slis.keio.ac.jp

1. 研究の目的と方法

1.1 研究の目的

英国では、文化・メディア・スポーツ省 (Department for Culture, Media and Sport, 以下 DCMS) が公共図書館政策の立案を担当し、全国的な政策目標、実施計画、評価指標などを定めている。しかし公共図書館が自治体によって運営されている以上、政策の執行には、自治体の同意が欠かせない。そこで政府が決定した政策の内容を分析するだけでなく、それらが自治体における実際の図書館サービスの中にいかに反映されているかを見ていくことも必要である。

本研究の目的は、Gateshead と Sunderland の2つの自治体の図書館を対象に、訪問調査と図書館員へのインタビューを通じて、どのようなサービスが実際に展開されているのか、図書館に関わる最近の諸政策はどのように認識されているのかを、明らかにすることである。

1.2 研究の方法

英国北東部に位置する Gateshead と Sunderland は、互いに隣接する地方都市である。人口は多少異なるが、面積、気候などの自然環境、年齢、民族構成、経済レベルなどの社会的環境が似ていることから、研究の対象として選択した(表1)。いずれも地域の主要産業であった炭鉱が閉山し、これに代わる産業が十分に育っていないことから、所得が低い世帯が多い。所得、雇用、健康、住宅、住環境、犯罪に関する統計をもとにした複合指標である社会的荒廃度の平均得点も、イングランド 354 自治体中いずれも上位である。

表1

	Gateshead	Sunderland	全英
人口(人)	191,300	282,700	60,209,400 *1
社会荒廃度 *2	354 自治体 中 26 位	354 自治体 中 22 位	
民族的マイノリティの割合(%)	1.6	1.9	9.1 *3
週0時間以上開館する図書館	18	17	2465

職員数(内専門職)(FTE)	143.0 (23.0)	143.9 (23.0)	26591.7 (6106.7)
図書所蔵冊数(冊)	291,990	426,402	107,652,000
人口千人当り	1,526	1,508	1,799
図書購入冊数(冊)	48,057	45,819	11,990,278
図書貸出冊数(冊)	1,330,373	1,492,557	330,198,686
人口千人当り	6,954	5,280	5,517
図書館経常支出(人口千人当り £) *4	24,167	17,057	16,891

出典 *1 Office for National Statistics, General Register Office for Scotland, Northern Ireland Statistics and Research Agency. Mid-2005 Population Estimates / *2 Department for Communities and Local Government. Indices of Deprivation 2004 / *3 Office for National Statistics. Census 2001, (England and Wales) 白人以外の民族をマイノリティとみなし、その合計をもとに計算 / *4 The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy. Public Library Statistics 2003-04 Actuals / *1 から *4 以外 CIPFA. Public Library Statistics 2005-06 Estimates and 2004-05 Actuals.

FTE(Full Time Equivalent) 常勤職員に換算した人数

Gateshead の図書館には 2006 年 8 月 1 日に訪問し、館長の Stephen Walters 氏、Reference and Information Manager の Rachel Peacock 氏にインタビューを行った。Sunderland の図書館には同月 2 日に訪問し、Principal Officer, ICT and Systems Management の Julie McCann 氏にインタビューを実施した。

今回のインタビューでは、図書館サービスの特徴を説明してもらったと同時に、「過去 5 年間に図書館サービスにおける優先事項は変わったか。変化があったとすれば、その理由とは何か。」という質問を行った。変化の理由を尋ねる際に、先方が政策に言及するのを待って、それぞれ掘り下げて質問した。

2. 英国の公共図書館政策

個々の政策にはそれぞれ独自の背景があり、

必ずしも目標、実施計画、評価が緊密に結びついているわけではない。

2.1 『市民のネットワーク』

1997年に、DCMSの政策諮問機関の図書館情報委員会(Library and Information Commission)は、『新しい図書館：市民のネットワーク』を公表し、図書館が情報化社会に対応していくためのビジョンを示した。その後、このビジョンに基づき、補助金の配分、講習会の開催などの一連の事業が展開されてきた。

2.2 「全国基準」と「インパクト尺度」

2001年に、DCMSは、公共図書館及び博物館法(Public Libraries and Museums Act,1964)第7条に基づき、「全国基準(Public Library Standards)」を策定した。これは、全国共通の指標と、すべての図書館行政が3年の間に達成すべき目標値から構成されている²。3年が経過した2004年に全面改訂され、さらに2006年にも一部が改訂された。「全国基準」の達成状況は、毎年公表されるとともに、地方自治体の業績を監査する際にも活用されている。

その後2005年に、図書館情報委員会の後継である博物館・図書館・文書館評議会(Museums, Libraries and Archives Council, 以下 MLA)が、DCMSや監査委員会などと協力し、新たに「インパクト尺度」を策定した³。自治体が優先的に取り組むべき業務として、中央政府と地方自治体協会の間で「合意された優先事項(Shared Priorities)」7項目のうち、公共図書館が貢献しうる「児童生徒の学力レベルの向上」「子供、青少年、問題を抱えた家族、高齢者の生活の質の向上」「地域の人々の健康の増進と健康上の不平等の解消」「安全で犯罪や治安の悪化に対して強く立ち向かう社会の育成」「地域の経済活力の向上」の5項目に対応して、14の指標を設定したものである⁴。この「インパクト尺度」は、2002年から導入された「包括的業績評価制度」⁵において、今後活用していくことが検討されている。

2.3 『将来への枠組み』

2003年に、DCMSは、『将来への枠組み』を公表し、「読書」「ITサービス」「社会的包含⁶」の3つを今後の図書館政策の柱とすることを明らかにし

た⁷。現在、このビジョンに基づき、3年間の実施計画が展開されている。「市民のネットワーク」事業も、この実施計画のなかに取り込まれている。

3. Gatesheadにおける調査結果

3.1 サービスの特徴

ウェブサイトの充実が特徴で、チャットや掲示板などの参加型のコンテンツも多い。現在、MLAが全国規模で展開しているチャットまたは電子メールによる質問回答サービスは、もともとGatesheadで独自に始められたものである。

2004年に開館した文化ホールのなかに、音楽資料を中心とした分館(ExploreMusic)を設置している。一方で中央館の施設は古いままである。

3.2 インタビューの結果

Walters氏は、現在の優先事項として、『将来への枠組み』に示された「本、読書、学習、そして市民へのPC提供」「地域における図書館の役割(を果たすこと)」、そして中央政府と地方自治体協会との間の「合意された優先事項」を挙げた。

彼は、この5年間に図書館サービスの優先事項は変化したと認識しており、「合意された優先事項」とこれに基づく「インパクト尺度」が新たな優先事項を示していると述べた。「合意された優先事項」に図書館がいかに貢献できるかを証明するには、従来の活動を見直していく必要があり、図書館サービスの内容やそのやり方に変化をもたらされる可能性について指摘した。

一方、『将来への枠組み』は、はっきりさせてくれた(clarify)と言えると思う。我々の活動は正しかったであろうということが示された、と述べて、『将来の枠組み』はサービスの優先事項を変えたわけではなく、従来の活動を追認する役割をもつものという認識を示した。

Peacock氏からは、図書館ウェブサイトの充実が、「市民のネットワーク」の補助金のひとつで、先進的事業に与えられたPeople's Network Excellence Fundを獲得したことによって始められたことが説明された。

またExploreMusicは、図書館政策とは直接の関係のない経緯から設置された。雇用の喚起と観光客の増加をねらい、市が音楽ホールを建設することになり、当時の自治体の文化サービスの

責任者が図書館員出身だったことから、設置が決まったようである (Peacock 氏)。

4. Sunderland における調査結果

4.1 サービスの特徴

Sunderland は、自治体全体の政策として、「People First プログラム」を進めており、この一環として、地域ごとに、行政相談、集会室、保育園、診療所などの公共サービスを 1 箇所に集約した市民サービスセンターを市内 15 箇所に建設中である。この施設の中には、図書館の分館も設けられるので、分館の新設が続いている。

これらの市民サービスセンターに、住民相談 (Customer Enquiry) と呼ばれる自治体サービス全般を扱う総合相談窓口が設置されている。市民サービスセンター内にある分館のカウンターは、この住民相談窓口に順次変わりつつある。これに伴い、分館に勤務する図書館員は、税金や給付金など、図書館以外の一般行政サービスに関する基礎的な研修を受けることになった。

それぞれの分館には、Electronic Village Hall という名称で、インターネット利用可能なパソコンを置いたコーナーを設置している。15 台前後のノートパソコンを積んだ移動 IT サービス車の運行は、図書館が始めたサービスであるが、現在、「People First プログラム」の一環にもなっている。

4.2 インタビューの結果

McCann 氏は、過去 5 年の間に、Sunderland の図書館における優先事項が変化したという認識を示し、その原因として、IT 技術の発達と、自治体が住民相談のサービスを導入したことを挙げた。特に住民相談の導入は、これまで図書館業務だけを手がけてきた図書館員にとって大きな変化であり、一部には反発もあったということだった。

「インパクト尺度」は、今後重要になってくるだろうという認識を示したが、同時に、尺度の中には、データの収集が現実には難しいものもあるもので、まだどうなるかわからないと述べた。

これに対し、従来から使用されている「全国基準」は、図書に関するサービスが多く、「旧式 (old-fashion)」な内容であると批判した。地域によって事情が異なるのに、同じ基準を一律に適用することも疑問視していた。

『将来への枠組み』について言及がなかったことで、著者から意見を求めたところ、「資金が足りない」という問題点が指摘された。

5. 結論

5.1 特徴あるサービスの展開

訪問調査から、Gateshead と Sunderland がそれぞれユニークな図書館サービスを展開していることがわかった。特に Gateshead のように充実した図書館のウェブサイトの提供、Sunderland の図書館における住民相談の実施は、全国的にも珍しい事例である。数値指標を含む図書館政策は、サービスの同質化を招くわけではなく、それぞれの地域の事情のもとで形を変えたサービスを展開している。

5.2 政策内容の実現

両自治体とも、過去 5 年の間に図書館サービスの優先事項に変化があったという認識では一致している。その変化をもたらした理由には、「合意された優先事項」の設定といった、地方自治政策の変化 (Gateshead)、IT 技術の発展といった技術上の変革、住民相談の導入といった自治体政策の変化 (Sunderland) が挙げられた。これらに比べ、公共図書館を管轄する DCMS が中心となって展開している、『将来への枠組み』『全国基準』などの図書館政策は、影響度が低い。

特に『将来への枠組み』は、DCMS が、今後、実現することをめざす図書館像を示しているにも関わらず、現場では、強い影響を受けたという認識はなかった。その理由として、ひとつに、『将来への枠組み』は、将来ビジョンという位置づけでありながら、実際にはさほど革新的な内容が含まれているわけではないことが挙げられる。実例が多数取り入れられていることからわかるように、その内容は「すでに (一部の図書館かもしれないが) 実際に実現されていること」なのである。『将来への枠組み』の役割は、むしろこれまで進んできた方向性を確認することにある。

「全国基準」も、基準設定時の全国の実績上位 25% のレベルを、すべての図書館が達成することをめざすものであり、まったく新しいサービスの実施を求めているわけではない。

政策のなかで、図書館サービスを変えるものと

して意識されていた「合意された優先事項」やこれに基づく「インパクト尺度」は、「健康」など、図書館が新たに貢献のしかたを考えなければならない事項を含んでいる。また自治体の政策ではあるが、Sunderland の住民相談は、従来なかった業務への取り組みを職員に求めるものであった。

ただし今回は、現在の時点での影響度を答えてもらったので、『将来への枠組み』(2003年)「全国基準」(2001年)のように、すでに発表からある程度の時間が経過した政策よりも、「合意された優先事項」や住民相談のように、最近導入されたばかりの政策の方に、より大きな関心が向いていたことも考慮しておく必要がある。また「優先事項(priority)」という語を用いて質問したことから、「合意された優先事項(Shared Priorities)」を誘導した可能性もあった。

5.3 政策の実施方法

中央政府が自治体に政策執行を促す方法として、法律や制度に基づく規制の設定、資金の付与が効果的であることが改めて確認された。

「インパクト尺度」は規制によって、執行を促す政策の典型である。今後、自治体の行政評価制度に組み込まれる見込みの「インパクト尺度」は、成果を挙げられない場合、自治体の行政責任が問われる。この「インパクト尺度」に比べて、『将来への枠組み』にあまり重要性が認められていない要因は、法律や制度に基づく規制がほとんどない点にあると思われる。図書館政策を確実に執行していくためには、図書館界単独の政策に留めるのではなく、自治体政策の中に組み込み、自治体に直接インパクトを与え、自治体の責任に基づく執行を求めることで必要である。

市民のネットワーク事業の補助金を受け、Gateshead が図書館ウェブサイトの充実に取り組んだケースは、資金によって政策執行が促された好例である。全国的にも、潤沢な資金を活用した市民のネットワーク政策はかなりの成果を挙げている。逆に資金がなければ、事業の実施は阻まれる。Gateshead は、北東部の地域情報を集めたサイト Northeast.com を運営していたが、現在は新たな資金が得られず、更新を中断している。Gateshead では、年々減少する自治体からの図

書館予算を補うために、外部資金の獲得に努めているが、その大半は短期的なものであり、常に資金を探している状態であるということだった。

5.4 その他

IT技術の発展のような技術上の進歩や、地域社会の環境も、図書館サービスに変化をもたらす。

IT技術の進歩は、どちらの自治体のサービスにも影響を与えていたが、自治体によって展開するサービスの内容は異なっていた。

民族的マイノリティに属する住民が少ないという社会環境の特徴は、著者が最近訪問した英国の他の自治体に比べて、外国語資料の提供や外国語による利用案内に積極的でない要因となっているように思われた。英国内の他の図書館では、「地域の言語(community language)」という表示が一般的であったのに対し、Sunderland では「外国語(foreign language)」という用語を使用しており、外国語資料に対する姿勢の違いが感じられた。

調査にご協力くださった図書館員の皆様に感謝いたします。本研究は、平成18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」の成果の一部です。

¹ Library and Information Commission. *New Library: The People's Network*. [London], Library and Information Commission, 1997, [xii], 142 p.

² Department for Culture, Media and Sport. "Public Library Service Standards".

<http://www.culture.gov.uk/NR/rdonlyres/07070797-AE22-4064-8BAF-FEEE2ABA99F9/0/libstandards_06.pdf> (accessed 2006-10-15)

³ 須賀千絵. 英国地方自治体の業績評価制度における公共図書館サービスの評価. *現代の図書館*. vol. 44, no. 2, 2006, p. 100-111.

⁴ ブックスタート、夏休み読書推進運動、自宅配本サービス、健康関係の資料の貸出、ITサービスの利用、成人学習活動に関する指標がある。

⁵ 自治体の実績と改善の進捗度を評価する制度。

⁶ 社会的包含とは、健康状態、経済レベル、民族など、さまざまな属性を持つ人々が存在する社会において、多様な人々を等しく社会に迎え入れることを言う。

⁷ Department for Culture, Media and Sport. *Framework for the Future*. London, Department for Culture, Media and Sport, 2003, 59p.