

科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成25年6月7日現在

機関番号：32612

研究種目：基盤研究（C）

研究期間：2010～2012

課題番号：22500221

研究課題名（和文） 福祉国家再編期における英国の公共図書館政策

研究課題名（英文） UK public library policy in the decades of the welfare state restructuring

研究代表者

須賀 千絵（SUGA CHIE）

慶應義塾大学・文学部・講師

研究者番号：80310390

研究成果の概要（和文）：

本研究の目的は、英国における福祉国家の再編への公共図書館政策の対応を解明することである。ポール・ピアソンの「福祉国家再編の3次元」を用いて、公共図書館政策の中長期的変化を分析した結果、採用された再編の方向性は、「再調整」、特に公共サービスの提供のあり方を改革する「合理化」が中心であることが明らかになった。また本研究は、中央政府の監督の手段である「審問」の実施、及び、利益集団として政策過程に登場しつつある市民団体が、2010年以降の公共図書館政策において注目すべき事項であると指摘し、「審問」の有効性や政策アクターとしての市民団体の特徴について分析した。

研究成果の概要（英文）：

The purpose of this study is to analyze how the public library policy in UK has been responded to the restructuring of the welfare state. Through examining the medium - and long - term changes in public library policy, using the concepts of “ three dimensions of welfare state restructuring ” suggested by Paul Pierson, it clarifies that, the central direction of the restructuring that has been adopted was “ recalibration ”, especially “ rationalization ”, which is reconsidered the ways to deliver the public services. In addition, this study points out that the execution of “ inquiry ”, which is a means of supervision by the central government, and the impact of civic groups emerging on the policy process as an interest group are notable issues in public library policy after 2010, and examines the effectiveness of “ inquiry ” and the characteristics of civic groups as a political actor.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2010年度	900,000	270,000	1,170,000
2011年度	500,000	150,000	650,000
2012年度	300,000	90,000	390,000
年度			
年度			
総計	1,700,000	510,000	2,210,000

研究分野：総合領域

科研費の分科・細目：情報学・図書館情報学・人文社会情報学

キーワード：情報図書館学、図書館政策、公共図書館

1. 研究開始当初の背景

福祉国家のあり方が国や政策分野によって多様であったように、その縮減の動向や政策展開もそれぞれの国や政策分野によって差異が存在する。英国においては、近年、社会保障や教育などの分野に加え、スポーツや芸術などの文化の分野においても、それぞれの政策展開を福祉国家の成立や再編と関連付けて論じた研究が発表されている。

一方で、公共図書館政策についての研究においては、その多くが公共図書館界内部の視点で完結するものであり、福祉国家再編への対応という視点からの分析が不十分であった。日本においても類似の研究が乏しく、世界共通の課題として、公共図書館のあり方について議論する基盤に欠けていた。

2. 研究の目的

本研究の目的は、英国を事例に、福祉国家の再編への公共図書館政策の対応を解明することである。具体的には、1979年に成立したサッチャー政権から現在のキャメロン政権に至る公共図書館政策を対象とした分析を行う。起点となるサッチャー政権は、従来の福祉国家政策を見直し、新自由主義の路線を導入した政権として一般に評価されている。

福祉国家再編という政治の長期的変化と関連付けた分析を行うことによって、日本を含む他の国々の公共図書館政策及び他の領域の政策と共有する問題点や、相対的な違いについて、議論する基盤をつくることをめざす。

3. 研究の方法

2007年に成立した労働党ブラウン政権以降の時期については、公共図書館政策に関する研究の蓄積が追い付いておらず、中長期的な変化を検証する以前に、主要な政策の内容や実施の最新状況を把握する必要がある。さらに本研究を開始した2010年は、労働党から保守党への政権交代の年にあたる。政権交代以降、英国における政治全般の動向にも大きな変化が生じつつある。従って福祉国家再編という視点からの分析を行う本研究において、2010年以降の時期を研究対象から除外することはできないと判断し、研究開始以降の時期も研究の対象に加えることとした。

そこで本研究では、ブラウン政権以降の時期の政策動向について分析しながら、同時に、サッチャー政権以降の中長期的変化についても検証を進め、両者の成果を最終的に統合するという方法を採用した。

研究の目的を達成するために、下記の調査を実施した。

(1) 政治学の理論に基づいた英国の公共図書館政策の整理

政治学者のポール・ピアソンは、恒常的な緊縮財政のもとで、福祉国家が選択する再編の方向性(「次元」)を3つに分類している。第一が、受給資格を厳格化して、市場によるサービス流通に戻す「再商品化」、第二が、支出の削減自体を目的化した「コスト削減」、第三が今日的目標や社会の需要に福祉国家のあり方を合わせようとする「再調整」である。さらに「再調整」は、サービスシステムの改革、給付の効率化、応答性の改善など、サービスの提供のあり方を改革する「合理化」と、サービスそのものの見直しを図る「最新化」に再区分される。このピアソンの福祉国家再編の3次元は、政治学における福祉国家研究で広く使われている理論のひとつである。

本研究では、このピアソンの3次元の理論を公共図書館政策に応用する可能性を検証するために、福祉国家の再編期の英国の主要な公共図書館政策を抽出し、それらをこの3次元の理論を用いて整理した。対象とした政策は、1964年公共図書館・博物館法の成立以降において、公共図書館に関する内容を含み、いずれかの中央省庁が意思決定を行ってつくられた政策である。個々の政策について、関連する法律の条文、中央省庁による政策提案の文書、上院・下院の議事録、研究論文などの記述をもとに、ピアソンの3次元に基づき、政策の特徴を個別に判断した。

(2) 中央政府による自治体への行政介入の事例に関する調査

1964年公共図書館・博物館法において、英国では、地方自治体が「包括的かつ効率的な」公共図書館サービスを提供し、中央政府が地方自治体を監督するという、福祉国家の理念に基づいた制度がつけられている。制度の実質性を担保するために、中央政府の担当大臣は、図書館運営に問題があると判断した場合、地方自治体に改善命令を出すことができるという権限が設定されている。ただ実際には、この改善命令の権限は、その前提となる「審問」実施の権限も含め、法の制定以降、全く行使されなかった。しかしブラウン政権下の2009年になって初めて、改善命令の前提となる「審問」が、英国中西部の自治体であるウィラルにおいて実施された。

ウィラルにおける「審問」の実施は、中央政府の行政監視の方法が、「警官パトロール型(中央政府が日常的に監視活動を行っている)」から、市民等から行政活動に問題があるという通報を受けて初めて、中央政府が問題は正に介入する「火災報知器型」監視に移行しようとする変化を示す事実であると解

積できる。このような解釈のもとに2009年に行われた「審問」に着目し、その政策過程の詳細な分析を行った。背景からその効果に至る一連の政策過程、並びに関係者の認識を明らかにするために、文献調査とインタビュー調査を実施した。文献調査は、中央政府の刊行した審問報告書のほか、公共図書館界の文献、当該地域の新聞、当該自治体の議会及び下院の議事録等を対象とした。インタビュー調査は、2011年1～4月にかけて、中央政府の任命した審問官、図書館長、住民団体の代表、図書館専門職団体の役員各1名を対象に、対面あるいは書面によって実施した。

(3) 政策に関与するアクターとしての市民団体に関する調査

2010年に成立したキャメロン政権のもとで、中央政府から地方自治体への補助金が大幅に削減され、地方自治体の運営する公共図書館サービスも大きな影響を受けた。その結果として、各地で開館時間の削減や分館の閉館が相次ぐ事態となっている。本来、地方自治体を監督する立場にある中央政府が積極的な改善策を打ち出せないなかで、近年、市民が自ら団体を組織して、サービスの削減や閉館に反対する運動を展開する動きが目立ってきている。中には、地域を限定した活動を超え、団結して中央政府への働きかけを行う事例も見られ、これらの市民団体は、政策に関与する新たなアクターとしての機能を持つようになってきたと考えられる。

そこで全国規模で活動を展開する代表的な2団体(Library Campaign, Voices for the Library)を対象に、その活動の実態や公共図書館に対する見解について調べるために、文献調査とインタビュー調査を実施した。文献調査は、両団体のwebサイトやLibrary Campaignが刊行する機関誌の記事、公共図書館の閉館問題をテーマに設置された下院の特別委員会における聴取記録、両団体が同委員会に提出した意見書等を対象とした。インタビュー調査は、2012年1～2月にかけて、両団体の役員各2名を対象に実施した。

(4) 近年の日本と英国の公共図書館政策に関するワークショップの開催

2012年12月22日に、慶應義塾大学においてワークショップ「福祉国家再編期における英国と日本の公共図書館政策：これまでの変化と今後の展望」を開催した。これまでの2年間の研究の成果について研究代表者が報告し、日本の状況について松本直樹氏(大妻女子大学)と荻原幸子氏(専修大学)が報告した。これらの報告に基づいて、近年の日本と英国の公共図書館政策の共通点・相違点、今後の動向等について、ワークショップに参加した図書館情報学分野の研究者や図書館

員と議論を行った。

4. 研究成果

(1) 政治学の理論に基づいた英国の公共図書館政策の整理

英国の主要な公共図書館政策を抽出し、ピアソンの福祉国家再編の3次元に基づいて整理した結果、採用された再編の方向性は、「再調整」、特にサービスの提供のあり方を改革する「合理化」が中心であることを明らかにした。メジャー政権下の「市民憲章」政策やブレア政権下の「年次図書館計画」政策などにみられる消費者主義や業績評価制度の導入がその典型的な例である。サービスそのものの見直しとしては、ブレア政権下の情報通信技術に基づくサービス拡大を図る「市民のネットワーク」政策や、政策アイデアそのものを公募した「地域図書館プログラム」政策などがあったが、全体として、サービス内容の変革は限定的内容に留まっている。

唯一の「再商品化」政策として、サッチャー政権下の「課金権限の拡大」政策があったが、実際には、それまで明確な規定がないまま普及していた有料のサービスを追認することが主眼となり、「再商品化」の効果としては限定的であった。また「コスト削減」自体が主目的である政策は少ないが、政策の背景に財政難を挙げ、「コスト削減」の効果を期待した政策は多数存在する。

これらの結果から、ピアソンの福祉国家再編の3次元の理論は、公共図書館政策にも適用可能であり、3次元を通して、政策の特徴を相対的に把握できる見通しが示された。同時に課題として、前提となる公共図書館政策の抽出や政策のねらいの解釈そのものの難しさも明らかとなった。

(2) 中央政府による自治体への行政介入の事例に関する調査

ウィラルにおける「審問」の実施事例を調査した結果、「審問」によって図書館閉館の決定を撤回させることができ、緊急事態への対応という点で、「審問」の制度には、一定の効果があったことが明らかとなった。同時に、課題として、第一に、審問は政治を超えた安定的制度ではないこと、第二に、問題を大臣に通報するにはロビイングによるしかないことから、通報にあたっての市民の時間、労力、金銭的負担が大きいこと、第三に、適正な「審問」が実施できるかどうかは審問官個人の力量に左右される可能性があること、第四に、定期的なモニタリング等によって継続的に中央政府が介入しない限り、問題点を是正するという効果を持続させることはできないことを指摘した。

「審問」が実施されたという事実をだけみると、一見、中央政府が全国民に公共図書

館サービスの供給を保障するという福祉国家政策に逆戻りしたように思われる。しかし一連の政策過程を精査した結果、「審問」に始まる改善命令の制度は、福祉国家政策を持続していくだけの強固なものではないことが明らかとなった。

(3) 政策に関与するアクターとしての市民団体に関する調査

Library Campaign と Voices for the Library を対象とした調査を行った結果、組織の構造、活動スタイル、メンバー特性、公共図書館をめぐる主張の点で、2つの団体の間には、次のような共通点と相違点が存在することが明らかとなった。

まず、いずれの団体も組織の構造は比較的ゆるやかで、活動に際して厳格な手続きをとることを求めている。また、両団体とも、各地で公共図書館の閉館が目立つようになった2011年以降、従来のメディアを通しての間接的な働きかけに加え、政治家への直接ロビイングに着手した点も共通している。

しかし活動スタイルの点では、両団体の間には明らかな相違がある。Library Campaign は、機関誌を刊行し、対面による会議を定期的で開催しているのに対し、Voices for the Library は、インターネットを駆使した活動を展開している。またメンバー特性においても Library Campaign は利用者が中心、Voices for the Library は図書館の専門的知識を有する者が中心という違いがある。

両団体間の関係という点では、個々の団体のメンバーが個人レベルで相互に交流をもっている。さらに最近では、両団体の活動拡大に伴って、組織としての協力関係も強まりつつある。同時に、他の団体とも協力関係を構築しつつある。

公共図書館をめぐる主張は、その重要性を訴える内容が中心で、両団体に大きな相違はない。これは、公共図書館のように選挙の直接の争点になりにくい分野では、世論を喚起して政治家の関心を集めること自体が重要であることによるものと思われる。

これらの団体が、具体的な政策提案を行う段階に進むかどうかは、現在のところ未知数であるものの、政治家への直接ロビイングの開始や他団体との協力関係の構築を通し、公共図書館政策に関与するアクターとして一定の影響力を有する存在となりつつあることを確認することができた。

(4) 近年の日本と英国の公共図書館政策に関するワークショップの開催

近年の日英の公共図書館政策の共通点として、財政制約下でサービスの削減を伴う決定が求められており、決定の過程に、英国では住民が関与しようとしつつあること、日本

でも「熟議」という形で住民参画する試みがあることが明らかとなった。研究の方法に関しても、日英とも、中長期的な公共図書館政策の変遷を分析するうえで、図書館外の政策動向を考慮することが重要であるという指摘が共通していた。

福祉国家再編期の公共図書館政策のあり方、また研究の方法において、国を超えて共通するポイントがあり、「福祉国家再編」という視点を通して、公共図書館政策において、共通した議論の基盤を形成できる可能性があることを確認できた。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文](計1件)

須賀千絵：英国の公共図書館行政における地方審問制度: Wirral における審問の事例をもとに。日本図書館情報学会誌。査読有。Vol. 58, No. 2, 2012, pp. 83-96

[学会発表](計3件)

須賀千絵：英国の公共図書館支援市民団体の組織と活動: Library Campaign と Voices for the Library を対象に。日本図書館情報学会 2012 年度春季研究集会。2012 年 5 月 12 日。三重大学(三重県)

須賀千絵：英国の地方自治体の公共図書館行政に対する中央政府の調査権限。日本図書館情報学会。2011 年 11 月 13 日。日本大学文理学部(東京都)

須賀千絵：福祉国家再編期における英国の公共図書館政策の変遷。日本図書館情報学会。2010 年 10 月 9 日。藤女子大学(北海道)

6. 研究組織

(1) 研究代表者

須賀 千絵 (SUGA CHIE)
慶應義塾大学・文学部・講師
研究者番号：80310390

(2) 連携研究者

田村 俊作 (TAMURA SHUNSAKU)
慶應義塾大学・文学部・教授
研究者番号：70129534