

**科学研究費助成事業 研究成果報告書**

平成 29 年 6 月 5 日現在

機関番号：32612

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2013～2016

課題番号：25330386

研究課題名(和文) 英国の公共図書館政策の構造的変化：利益団体とその役割を中心に

研究課題名(英文) Structural change of English public library policy: focusing on interest groups and their roles

研究代表者

須賀 千絵 (SUGA, Chie)

慶應義塾大学・文学部(三田)・講師(非常勤)

研究者番号：80310390

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,900,000円

研究成果の概要(和文)：英国における公共図書館閉館への抗議運動等を中心に、市民の政策過程への関与の実態、その影響力、政府、官僚、各種の利益団体等の他の政策アクターとの関係について検証した。政策関連の集会における観察調査、関係者へのインタビュー調査等を行った結果、抗議や制度的な市民参画を通じ、市民が、利用者としての受動的な存在から、政策過程に積極的に関与する存在に変化しつつあることが明らかとなった。しかし抗議運動を展開する市民が、従来の直営に維持を望む一方で、政府側は、財政的理由から、市民がサービス実施や経営に自ら関与することを求めており、両者の意見の相違は大きいことが明らかとなった。

研究成果の概要(英文)：The purpose of this research is to examine the actual situation of involvement in the policy process of citizens, its influence, relations with policy actors including governments, officials, and interest groups, focusing on protest to public library closures in the UK (England). The author conducted a series of observation surveys at policy-related meetings, and interviews with related people, and the results suggested that citizens have been changing from the passive existence as users to the one who actively involved in policy process. However, while citizens developing protest campaigns want to maintain libraries managed directly by local governments, the government side seeks citizens to engage themselves in service implementation and management due to financial reasons. It was shown that there was considerable disagreement between their opinions.

研究分野：情報学

キーワード：図書館学 公共図書館 図書館政策

## 1. 研究開始当初の背景

(1) 研究代表者は、1970年代以降の英国公共図書館政策に関する研究を継続的に進め、1979年に成立したサッチャー政権を転機として、福祉国家の原理に基づいて整備された公共図書館政策の構造が変化しつつあることを明らかにしてきた。政策に関与するアクターについてみると、中央政府が政策の立案や実施を外部団体に委託する傾向が強まると共に、地方分権の進展に伴い、中央政府の自治体への指導力が低下し、また、政策立案に関与してきた専門職団体の影響力が弱体化するなどの変化が確認された。

さらに2010年以降、各地の自治体が、財政的理由から自治体が図書館の閉館を断行したことから、市民による抗議活動が広がると共に、閉館を回避するためにボランティアとして運営に主体的に関わる例なども出現している。しかし英国の公共図書館に関し、市民による抗議運動の実態、ボランティアへの委託やその他の新たな制度に基づく市民の参画による図書館運営の現状、政策過程における市民の影響力等について、これまで学術的見地から十分な研究はなされていない。政策過程への市民の参画の拡大は、英国だけでなく、国の違いを超え、福祉国家再編時における普遍的な政治課題である。

英国における利益団体の研究では、英国の福祉国家政策のもとで、一部の利益団体が政府や官僚と閉鎖的な関係を構築し、政策決定への関与を独占してきたが、1970年代以降、社会的利益の多様化や「小さな政府」政策によって、既存の利益団体が弱体化したことが指摘されている。市民活動家や市民が構成する団体を新興の利益団体とみなすことによって、政策の構造的変化を連続して捉えることが可能となる。

## 2. 研究の目的

研究代表者のこれまでの英国公共図書館政策研究の成果を踏まえたうえで、本研究においては、抗議やボランティアとしての図書館運営への関与に着目して、市民の政策過程への関与の実態、その影響力、政府、官僚、各種の利益団体等の他の政策アクターとの関係を検証する。その結果に基づいて、福祉国家の再編に伴う政策構造の長期的変化を明らかにすることを目的とする。

具体的な研究課題は次の通りである。

(1) 政治学における利益団体の研究や社会学の社会運動に関する研究等、関連する学問分野の研究成果を整理したうえで、本研究の分析の枠組みを構築する。

(2) 公共図書館政策に関与する市民団体やその他の利益団体の活動内容や政策への影響力について分析する。

(3) 利益団体相互の関係に基づいて、公共図書館政策の構造を解明し、従来の構造と比較しながら、その中長期的な変化について分析する。

## 3. 研究の方法

本研究は、大きく分けて、英国の公共図書館政策アクターの概況に関する調査（以下、政策アクターの概況調査）、市民による抗議運動や図書館運営を委託された市民グループの調査（以下、市民調査）、直営に代わる新たな図書館運営のあり方に関する調査（以下、運営形態調査）から成る。

このほかに分析の枠組みを構築し、使用する概念を精緻化するために、研究期間を通して、政治学（利益団体論など）や社会学（社会運動論など）の関連文献を調査し、その成果の整理を行った。

### (1) 政策アクターの概況調査

中央政府や公共図書館に関する各種関連機関の web サイト等から常に情報を収集し、主要な政策アクターの動向の把握に努めた。

研究代表者によるこれまでの研究の成果をふまえ、中央政府の担当省（文化・メディア・スポーツ省、コミュニティ・地方自治体省）、専門職団体（英国図書館・情報専門職協会、図書館長会など）、図書館に関わるその他の利益団体（イングランド芸術評議会、英国読書協会など）、地方自治関連の利益団体（地方自治体協会、公務員労働組合 UNISON など）を主要な調査対象とした。市民による図書館関連の運動団体については、次の(2)において後述する。

文献等による情報収集に加え、一部の政策アクターへのインタビュー調査を行うとともに、政策アクターが講演や意見交換を行う集会にも参加し、討議の傍聴や観察を通じて、それぞれの見解や立場の違いについて理解を深めた。

### (2) 市民調査

市民による図書館閉館反対運動は、各地で結成された市民団体によって、草の根的に展開されている。さらにそれらの団体や個人の活動家が連携した全国組織が2団体（The Library Campaign, Voices for the Library）存在する。研究代表者は、先行研究の中で、2つの全国組織のメンバーに対するインタビュー調査を実施し、その活動の実態を明らかにした。

本研究では、それぞれの地域で展開された運動の実態を把握するために、特に運動が活発であった地域を選んで、それぞれの地域の中心的な市民活動家に対するインタビュー調査を行った。

### (3) 運営形態調査

中央政府から地方自治体への交付金が大幅に減少する中、閉館や市民ボランティアグループへの委託が相次いでいる。いくつかの自治体では、このほかに新しい運営形態への転換を試みている。これらの運営形態の変化は、政策アクター間の関係性を変えると同時

に、新たな政策アクターの出現を促している可能性が高い。

本研究では、特に、市民協働の理念に基づき、市民が図書館経営に主体的に参加する相互扶助組織の形態、及び、これまで図書館運営に関わってこなかった下位自治体への運営委託の事例に着目した。該当する自治体を訪問調査し、関係者にインタビュー調査を実施した。

#### 4. 研究成果

##### (1)政策アクターの概況調査

###### a.文献やwebによる調査

利益団体をめぐる研究期間中の政策動向の大きな変化は次の通りである。

まず、2015年に、中央政府に対して、公共図書館政策に関する助言を行う有識者会議であるタスクフォースが政府外に設置された(2015年)。その後、タスクフォースから、中央政府や自治体に対する政策提言やガイドラインの作成・公表などが行われ、政府の見解に即した政策環境の整備が進められている。

公共図書館は、1970年代以降、文化政策の一環として扱われ、文化・メディア・スポーツ省の管轄として位置づけられてきた。しかし個々の公共図書館は、自治体によって運営されていることから、実際には、財源の配分をはじめとして自治体政策の影響を受けることが大きく、文化・メディア・スポーツ省が独自の政策展開を進めにくい構造となっていた。この状況を反映して、上記のタスクフォースは、文化・メディア・スポーツ省とコミュニティ・地方自治体省の両方に助言する存在として位置づけられた。さらに2016年の文化・メディア・スポーツ省の内部機構の再編により、公共図書館は、文化部門を離れて、市民参画の推進を主に扱う市民社会部門のもとに置かれることとなった。

###### b.インタビュー調査

文献等から得られる情報の少ない図書館長会について、会長を対象にインタビュー調査を実施した(2015年11月)。その結果、さまざまな機関と連携し、公共図書館の存在意義を社会にアピールする活動に取り組んでいること、非専門職の館長の増加の実態などが明らかとなった。

###### c.集会への参加による調査

公共図書館に関する市民運動を展開する団体であるLibrary Campaignは、その活動の一環として、政府の外郭団体(上記タスクフォースやイングランド芸術評議会など)や専門職団体等、図書館政策に関わる各種機関の代表を招き、市民と意見交換する集会を開催している。2014年と2015年の2回にわたり、これらの集会に参加し、政府の外郭団体の代表と市民との意見交換の様態を観察し

た。

タスクフォースなど、政府に近い利益団体は、現状の財政状況のもとで図書館を維持するために、何らかの変革を進めようとしているのに対し、市民は従来の直営による図書館の存続を強く求めており、両者の隔たりは大きかった。2015年の集会では、ワークショップの中で参加者の自己紹介も行われたが、市民に加えて、補助的な職務の非専門職図書館員(library assistant)の参加も多くみられた。

また図書館行政を担当する地方議員向けの研修会にもオブザーバーとして参加した。研修会では、全般的な図書館政策の解説の後、直営に代わる運営方法を導入した2つの自治体の事例が、それぞれの自治体の議員から紹介された。

参加した集会の詳細は次の通りである。

表 参加した集会

集会名 主催者 開催年月日	主な出席者
イングランド芸術評議会の新図書館政策担当者との意見交換会 Library Campaign 2013年6月29日	イングランド芸術評議会図書館政策担当者、市民活動家
図書館行政を担当する地方議員向け研修会 地方自治体協会 2014年2月11日	政策コンサルタント、地方議員
図書館のために声をあげる会(Speak Up for Libraries) Library Campaign他 2015年11月14日	タスクフォース委員、英国図書館・情報専門家協会の代表、市民活動家

##### (2)市民調査

調査対象とした地域と、それぞれの地域でインタビューを行った対象者の内訳は下記の通りである。対象者の選定にあたっては、全国組織のメンバーの協力を得て、適切な人物の推薦を受けた。複数回にわたってインタビューを行った場合もあるが、調査回数は省略した。

表 インタビューの対象(市民)

自治体名	調査対象者
Gloucestershire	市民活動家1名
Oxford	同上 1名
Lincolnshire	同上 2名

Lambeth	同上 1名*
Croydon	同上 1名*
Sheffield	同上 2名
Swindon	同上 1名

\* 市民活動団体の全国組織役員を兼ねる

対象者の属する団体の中には、抗議団体として出発したが、閉館を回避するために、地域の図書館の運営を受託した団体も含まれる(Sheffield)。Oxford, Lincolnshire, Croydon, Sheffield, Swindon については、それぞれの地域を合わせて訪問し、地域の実情や図書館の様子を把握した。

抗議にあたっては、デモ、陳情、SNS、地方議員や地域選出の国会議員へのロビイング、パブリックコメントへの参加、運営方法の転換に伴う地域説明会への出席、行政訴訟など、多様な手段が活用されていた。図書館の閉館への抗議は、市民の同意を得やすいテーマであり、デモやパブリックコメントには多数の市民の参加を得たという点でもおおむね共通していた。他の政策アクターとの関係という点では、市民団体の全国組織である Library Campaign、公務員の労働組合である UNISON から何らかの支援を受けた団体が複数あった。しかし閉館や運営方法の転換といった政策を抜本的に見直し、従来の規模での直営に戻すという成果につなげることは困難であることが明らかとなった。

### (3) 運営形態調査

相互扶助組織の例として Suffolk と Devon、下位自治体への運営委託の例として Cornwall を取り上げ、それぞれの自治体を訪問し、関係者にインタビューを行った。調査の詳細は次の表の通りである。Devon については、相互扶助組織の導入準備中の時期と導入後の2回にわたり、インタビュー調査を行った。

表 訪問自治体(新規運営形態の導入)

自治体名	運営形態	インタビュー調査の対象
Suffolk	相互扶助組織	図書館員 1名
Devon		図書館員 1名*
Cornwall	下位自治体への運営委託	図書館担当行政職員 1名、図書館員 2名、地方議員 1名

\* 全国図書館長会の会長(当時)を兼ねる

相互扶助組織は、市民が図書館の経営の主体となり、自治体から独立して、委託契約に基づいて図書館運営を行う方式である。ボランティアによる運営との違いは、ボランティアとして市民が自らサービスに携わるのではなく、図書館員を雇用する点にある。市民

はサービスの利用者であるだけでなく、経営の意思決定を行う存在となっている。いずれの自治体でも、直営時代から図書館長であった人物が、新経営組織の一員に加わっている。

Cornwall では、民間企業への委託なども検討した後、維持が難しい図書館の運営を、これまで図書館運営に関与していなかった下位自治体に委託する方針を決定した。下位自治体が新たな財政負担を引き受けた背景には、図書館がコミュニティの中心としての役割を果たしており、市民がその存続を強く要望したことがあると思われる。分館の下位自治体への運営委託と並行して、移動図書館の運行も縮小され、パブや公共施設等におけるミニ図書館の開設も進められた。さらに図書館と出張所にあたるワンストップ・ショップとの統合による経費削減も行われている。

### (4) 分析の枠組みの構築

政治学や社会学の文献調査を通じて、市民による抗議運動を政治活動として分析するには、利益団体としての視点のほかに、政治的機会構造などの社会運動の概念が有効であることがわかった。しかし、実際に概念を精緻化し、分析の枠組みを確立するには至らなかった。今後、継続してこの課題に取り組んでいきたい。

### (5) まとめ

一連の調査を通して、福祉国家再編によってサービスの削減や従来の直営による運営方法が見直される中で、抗議や制度的な市民参画を通し、市民が、利用者としての受動的な存在から、政策過程に積極的に関与する存在に変化しつつあることが明らかとなった。

しかし抗議運動を展開する市民が、従来の直営に維持を望む一方で、政府側は、財政的理由から、市民がサービス実施や経営に自ら関与することを求めており、両者の意見の相違は大きい。同じ市民としての立場ながら、抗議を続ける市民と、ボランティアとして図書館運営を受託したり、相互扶助組織の経営に関与するようになった市民の間には、分断が生じかねない状況になっている。

### 5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計1件)

須賀千絵 英国における相互扶助組織による公共図書館運営にみられるガバナンスの変容 専修人文論集 査読無 No.99, 2016, p. 207-229

<http://id.nii.ac.jp/1015/00010885/>

〔図書〕(計1件)

池谷のぞみ, 安形麻理, 須賀千絵編著 勁草書房 図書館は市民と本・情報をむすぶ 2015, 363p. (執筆箇所 須賀千絵 p.283-291)

### 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 (非常勤)

研究者番号 : 80310390