

サッチャー政権下の英国公共図書館政策

須賀 千絵

1. はじめに

1. 1 研究の背景

英国では、第二次世界大戦後に、雇用、国民年金、国民保健サービス、教育など、福祉国家の枠組みのもとで、市民生活に関わるさまざまな制度の整備が進められた。その一環に公共図書館制度がある。1964年公共図書館・博物館法（Public Libraries and Museums Act, 1964）によって、「包括的かつ効率的な（comprehensive and efficient）」公共図書館サービスの提供が自治体に義務付けられ、中央政府のイニシアチブをもって公共図書館サービスの充実を進める体制が整備された。自治体の努力などにより、英国の公共図書館サービスは量的・質的に次第に充実していった。

しかしインフレが長く続く厳しい経済状況のもとで成立したサッチャー政権は、市場に経済を委ねるマネタリズムを標榜し、新自由主義の思想に基づき、公共支出の削減による「小さな政府」への転換をめざした¹。そして民間の経営手法を公共部門に導入することによって、行政改革を進めるニューパブリックマネジメントの手法を応用し、地方自治体への財政的な締め付けを強化するとともに² [p.36-41]、公共部門への合理的経営手法の導入や公共事業の民営化が進められた。これらの一連の改革は、英国の行政制度に組み込まれた公共図書館にも大きな影響を与えた。本研究では、文献資料を用いて、サッチャー政権下の公共図書館政策を概観する。

1. 2 先行研究

サッチャー政権期（1979-90年）の公共図書館の歴史を扱った主な研究として、Kinnell Evansによる図書館経営に焦点をあてた研究³、Blackによる社会学的観点からの研究がある⁴。Kinnell Evansは、図書館長（chief librarian）の視点から公共図書館の経営管理の変化を検証することを目的として、1990年に、8名の図書館長を対象とするインタビュー調査と全国の図書館長を対象とする質問紙調査（回答89件、回収率82.4%）を実施した。その結果に

基づいて、自治体行政の状況、中央政府の図書館政策、図書館サービスの変化などのトピックを設定し、歴史的事実と照らし合わせながら、1990年時点の図書館長の認識を分析した。しかしトピック間の関係性についてはあまり記述がなく、歴史的事実についても詳細が示されていない部分もある。Blackは、文献を用いて、特徴的なトピックを抽出して、時代別に図書館界の状況を分析している。1976～2000年までを扱った章では、予算削減の進行、中心利用者の階級（クラス）の変化、企業文化やコンピュータの導入などに焦点が当てられた。Blackの関心は、主に図書館の活動の背後にあるアクターの行動原理（価値観）にあり、地方自治政策への言及は限られた範囲に留まる。

このほかに、当時の図書館の政策や活動状況などを知るための資料として、5年ごとに、英国の図書館情報学分野の年鑑として刊行されていた *British Librarianship and Information Work* がある。年鑑の構成は年度によって多少異なるが、「政府と図書館」「図書館経営」「図書館協力」「図書館員の養成と研修」など、館種横断的なトピックを扱った章、公共図書館の状況などの館種別の状況を扱った章などがある。サッチャー政権期を対象とするのは、1976～80年、1981～85年、1986～90年の3冊である⁵⁶⁷。

これらの研究・資料においては、サッチャー政権期の図書館は伝統的図書館のあり方が変わり始めた時期として描かれている。しかし行政改革に伴う図書館政策のマクロ的な変化については十分な分析がなされていない。そこで本研究では、政策立案に関わるアクターとその関係性という視点から、個々の政策が生まれる（あるいは不作為に終わる）背景にある全体的な枠組みを分析する。

1. 3 分析の視角と研究目的

政策分析にあたっては、結果として成立した法制度を叙述的に記述する方法に対し、さまざまな政策アクターが関与する動的な政策形成過程を分析する方法が存在する。分析の際に、公式の制度だけではなく、政策アクターの行動に関わる非公式の制度や政策を取り巻く社会制度などを含め、政策を規定するさまざまな「制度」に分析の重点を置く考え方を新制度論と総称する。新制度論は合理的選択制度論、社会学的制度論、歴史的制度論の3つに大別されるが、本研究ではこのうち歴史的制度論に基づいて分析を進める。

歴史的制度論とは、過去の政策や制度が後の新たな政策や制度にもたらす影響を重視し、時間の積み重ねの中で、漸進的に制度が発展するという考え方である⁸。公共図書館政策は、中央政府や地方自治体の重点政策にはなりにくく、過去の制度や政策を覆すような実効性のある強固な政策が形成されることが少ない。そこでアクターの不作為も含めて、時間的経過を追って、制度や政策の小さな変化を検証する必要がある。本研究では、広い政治的文脈と公共図書館サービスの歴史的発展との関わりを視野に入れながら、政策アクターとその関係性について分析する。

本研究の目的は、1979年から1990年までのサッチャー政権下の公共図書館政策の検証を通し、政策アクターとその関係の変化、政策の内容面の特徴を明らかにすることである。研究の方法は文献による分析である。研究書、年鑑、政策関連文書、英国議会議事録、調査研究報告書、英国図書館協会の機関誌 (*Library Association Record, Public Library Journal*) の雑誌記事などを主に用いた。

2. 公共図書館サービスの概況

サッチャー政権前後を含む公共図書館の経営資源やサービス実績の統計は、第1表～第5表に示した通りである。週10時間以上開館する館の数はほぼ3,000館以上で変わらないが、週60時間以上開館する大型館の数は、サッチャー政権以前の1975/76年度の160館から1990/91年度には21館に減少した。同時に、開館時間が週10時間未満の小規模館の数も、1975/76年度の906館から1990/91年度には223館に減少した。蔵書冊数はほぼ横ばいであるが、Mooreによると、出版点数が増えていることを考えると十分であるとは言えない状態であった⁹。職員数は減少傾向が続き、専門職の比率が低下している。名目上の図書館費は大きく増加しているが、インフレの進行のため、2003年の物価に換算した値では増加幅はさほど大きくない。Mooreは1980年代には図書館予算が金額にして17%増大しているものの、さまざまなサービスメニューの拡大を考えると不十分なレベルだったと述べている。

サービスの質的变化については、コミュニティ・ライブラリアンシップ (community librarianship) と呼ばれる図書館サービスの変革運動が盛んであった時期にあたる。コミュニティ・ライブラリアンシップとは、コミュニティのニーズに沿って図書館サービスを改革しようという運動であり、Blackは、コミュニティの捉え方、重点を置いたサービス、背景にある制度文化などの違いから、主流派(福祉主義)、急進派、即応派(消費者主義)の3つのグループに整理している¹⁰。三者に共通する点は、中産階級の利用に即した伝統的・普遍的な図書館サービスへの批判と、個々のコミュニティのニーズを見定めたうえで、新たなサービスメニューを開発しようとする積極性にあると思われる。

また情報通信技術の発達とともに、この時期には図書館業務へのコンピュータの導入が急速に進んだ¹¹ [p.79-94]。コンピュータの導入は図書館運営方法を大きく変え、図書館長は、状況対応型の意思決定から、データに基づく予測をふまえて、自治体の計画行政の中で合理的な意思決定を行うことを求められるようになった。さらに電話回線を通して送受信をするビデオテックス端末による情報サービス(PRESTEL)が始まるなど、コンピュータを使った新しい情報サービスの開発も進んだ¹²。新たな技術の登場により、図書館サービスが変わることへの期待が高まった時代であった。

3. 経営環境の変化

3.1 緊縮財政の影響

(1) 予算の削減

英国はもともと地方税が貧弱で、国からの援助財源に依存する構造であった。緊縮財政を進めるサッチャー政権は、税制や補助金制度の改革によって、自治体財政のいっそうの引き締めを図り、1970年に54.4%であった自治体の自主財源比率は、メジャー政権に移行した1990年には35.6%にまで減少した¹³ [p.10]。

個々の自治体においては、図書館費の大幅削減が大きな問題となっており、人員の削減、開館時間の短縮、分館の閉鎖などが全国で進行し、国会の討論でもたびたび取り上げられた¹⁴。しかし中央政府は、図書館への予算配分は基本的に自治体の裁量であり、中央政府は静観するという従来の

姿勢を堅持した¹⁵。図書館の閉館についても、閉館した館の多くは開館時間が週10時間未満の小規模館のため影響が少ないという認識であり、担当大臣は「(小規模館の削減は) 合理化と資源の有効活用の試みを反映するものである」と述べている¹⁶。

政府は、先進的なサービスや運営への補助金として、1988年からPublic Library Development Incentive Schemeの交付を開始した¹⁷。この補助金は、3年間の限定で、今後の発展や効率性の向上につながるプロジェクトや研究について、その費用の40%を補助するものである。募集に際して、競争入札や有料サービスの実施が優先分野として示されるなど、政府の意向に即したサービスの開発を促すねらいがあるものであった¹⁸。

(2) 有料化の提案

図書館の財政状況を改善するため、1988年に、政府は、サービスへの課金の拡大と競争入札の導入の提案を行い、パブリックコメントを募った¹⁹。この提案に対し、図書館界では、特に課金拡大の方針について大きな反対がおこった²⁰ [p.84-98]²¹ [p.95]。1988年の図書館担当大臣の年次報告書によれば、大臣のもとには、個人・機関から7000件の意見が寄せられた²²。これらの反対を受け、最終的に、課金は任意とし、図書や雑誌の貸出などの図書館の基本的サービスについては無料を堅持するという方針が決まった。一方、有料化に比べて、強制ではない任意の競争入札については大きな反対がなく、メジャー政権のもとでBrentなどの5つの自治体で競争入札が試行されることになった²³。

3. 2 地方自治体組織の変化

1960年代から70年代にかけて、地方自治体の機能が拡大する中で、運営の非効率などの問題点が浮かび上がり、自治体経営を効率化するための制度変革が進められた。サッチャー政権下において自治体経営に民間の経営手法が導入されたのも、これらの一連の変革の延長線上にある。そこで、サッチャー政権以前の制度改革も含めて、1970年代以降の地方自治政策の変革とサッチャー政権下の図書館運営への影響について整理する。

(1) 自治体制度の再編

歴史的変遷を経て、1960年代当時の英国の自治体制度は複雑化しており、財政力の弱い小規模自治体が多いことが問題となっていた。そこで1972年地方自治法を制定し、自治体の数を約3分の1に縮小する再編がなされた。その結果、図書館サービスを提供する自治体数は、385から121に減少した²⁴ [p.13]。図書館にとって、合併によって財政基盤が安定するというメリットがあったものの、一方でデメリットも大きかった。特に自治体数が減ることは、図書館長(chief librarian)のポストの減少に直結した²⁵ [p.20]。

(2) 自治体内部組織の再編

自治体制度の再編と並行して、内部組織の変革も進められた。当時の自治体は、個々の職務を委員会に委譲し、一部局一委員会制をとっていることが多かった。伝統的に公共図書館の運営は、

そのひとつの図書館委員会に任されていた²⁶。しかしこのような一部局一委員会制の縦割り行政では、経営における自治体全体という視点が不十分になりがちで、効率化を阻む要因になっていたことから、1972年地方自治体法の施行以降、委員会の整理統合が進められた。

1973年に、英国図書館協会は、図書館の運営は独立委員会方式が望ましいが、それが困難であるなら、総務、教育、芸術・文化の委員会に責任を負う下部委員会であるべきだという見解を発表した²⁷ [p.17-18]。しかし統合の結果、図書館はレジャー・レクリエーション関連の委員会に組み入れられることが次第に増えた。1990年の調査では、図書館の所属は、レジャー・レクリエーション関連の委員会が最も多く43自治体（48%）、教育は12自治体（13%）、その他34自治体（38%）であった²⁸ [p.33-34]。

図書館単独の委員会の時代に比べ、多機能の委員会のもとでは、委員である議員に、以前ほど、図書館に対する理解や関心を期待することができなくなった。Kinnell Evansによる図書館長へのインタビュー調査では、図書館が大規模な部門の一部となることによって、委員会の運営会議で図書館について話し合う時間が限られていることや、委員会の他のメンバーの図書館への関心が低いこと、教育分野の委員会に属する場合は、教育部門や自治体の長との関係が強く、教育が優先されることなどが指摘されている²⁹ [p.28-37]。レジャー・レクリエーション部門に図書館を置くことについて、Gouldingは、2004年に図書館員や議員など61名にインタビューした結果に基づいて、次のような問題点を指摘している³⁰ [p.37-38]。まず、レジャーのような大規模な部門では、図書館は、「大きな池のなかの小さな魚」であって、他との共通項がほとんどないという点である。また財政面では、レジャー部門のサービスは独立した収入があるのに比べ、図書館には大きな収入源がないことも問題であった。さらにレジャー部門は予算カットの対象に取り上げられることも多かった。

委員会の統合・再編は、図書館長の地位にも影響を及ぼした。独立委員会のもとでは、図書館長のポストは、事務局の長（chief officer）に相当する chief librarian であったが、委員会が統合されたことによって、複数のサービスを監督する長のもとに置かれる principal librarian となり、その職位は実質的に降格した。1981年には、事務局の長の職位を持つ図書館長は56%であったが、2年後の1983年にはこの割合は22%に減少している³¹ [p.19]。

(3) 合理的な経営管理手法の導入

1960年代中頃から、民間企業に倣った合理的な経営手法を自治体に導入し、経営効率化を図る動きが次第に強まった³²。まず「目標管理」の手法の導入が図られ、1971年に英国図書館協会公共図書館調査研究グループが公共図書館における目標に関する見解を発表し、注目を集めた³³。しかしSaundersは、1960年代後半において経営管理の研修に参加した図書館員が少なかったことを指摘し、この風潮に図書館員はうまくついていくことができなかつたと述べている³⁴[p.183]。1980年代には、経営管理機能を強化するために、自治体には少数の幹部職員による経営管理チーム（senior officers management team）が置かれるようになった。しかし図書館が大規模なレジャー部門に組み込まれたことから、図書館長が部門を代表して、新たに編成されたこれらの経営管理チームに加わることは難しかった³⁵ [p.33]。

このように自治体経営への合理的な経営手法の導入が進められる中で、図書館の現場では、民間の経営手法に倣ったパフォーマンス評価の活用が始まった。1986年には全英消費者協議会が自治体サービスのパフォーマンス評価のガイドとして *Measuring Up* をまとめ、公共図書館についても、2つの自治体の試行をふまえて評価方法を記述した³⁶。当初、図書館界ではこのようなパフォーマンス評価への反発もあった³⁷。しかしアメリカでの図書館パフォーマンス評価の発展にも刺激を受けて開発が進み、1990年に芸術図書館庁から公共図書館用パフォーマンス指標のセットである *Keys to Success* が公表された³⁸。

3. 3 図書館員の雇用の変化

英国では、全国の労使の代表者の話し合いによって決められた「全国合意 (national agreement)」をもとに、個々の自治体における職員の勤務条件が決められる。図書館員については、全国合意の中に含まれる図書館員の給与表 (Librarians Scale) を基準として給与を決定していた。しかし図書館サービスの変化に伴う見直しが必要であるとして、1982年にこの給与表は廃止になった。6つの自治体での図書館員の職務調査の結果、全国一律の給与表というやり方では、現場の実情に合わないことが判明し、新たな給与表の作成は断念された。そこでこれに代わるものとして、1984年に、英国図書館協会が図書館員の技能、職務、責任の枠組みを作成した。この枠組みでは、図書館員は専門職・準専門職に区分され、それぞれに2つの職階 (grades) が設定された³⁹ [p.265-266]。

当初、この枠組みの影響による職員の職階の低下が心配されたが、実際には、特に準専門職に関し、多くの自治体で待遇が改善された。当時、公共図書館では専門職の図書館員が減り、資格を持たない準専門職の図書館員が増えつつあった。この枠組みの設定によって、準専門職の位置づけが明確になり、判断を伴わない日常的業務は準専門職が行うことが一般的となった。その結果、専門職が専門的な業務に専念できるようになった一方で、専門職ポストの減少がますます進んだ。

4. LISC の設置

4. 1 中央政府における公共図書館行政

1970年に教育科学省内に芸術文化図書館局図書館課が設置され、専門職ポストとして図書館専門官 (Library Adviser) が置かれた。図書館専門官は、1964年公共図書館・博物館法に基づいて、大臣への助言や各地の公共図書館の査察 (inspection) を担当し、中央政府の公共図書館行政の中核的役割を果たしていた。しかしサッチャー政権が発足した1979年に、教育科学省から独立した芸術図書館庁 (Office of Arts and Libraries) は、その後数年の間に、教育科学省への再統合や独立を繰り返し、中央政府内での図書館行政の位置づけはきわめて脆弱であった。図書館専門官は、法律制定後10年たっても4名という少数で、全国の公共図書館を査察する役割を果たすには不十分であった⁴⁰ [p.109-110]。1985年には、図書館専門官が専門職から一般行政ポストとなり⁴¹ [p.4]、その後も図書館専門官の数は減り続け、1990年までに1名のみとなった⁴² [p.1]。

4. 2 図書館協力の推進政策の要請

中央政府の図書館行政の中心は、国立図書館である英国図書館の運営であり、公共図書館を含むそれ以外の図書館には国からの支援がほとんどなかった。当時、英国下院予算委員会は、政府に政策提言を行う報告書を刊行しており、1978年の『第8次報告』では、博物館・美術館・図書館政策が取り上げられた。同報告書では、英国図書館協会と英国国立・大学図書館協会からの意見を取り入れ、情報技術の進展も見据えて、館種を超えた全国的な図書館協力のしくみを検討する委員会の設置が政府に提言された⁴³。

この報告書を受けて教育科学省内に設置された委員会は、翌1979年に『今後の図書館の発展：組織と政策の枠組み』（*Future Development of Libraries: the Organizational and Policy Framework*、以下FD1）をまとめ、政府に対し、館種横断的な図書館政策立案と実施のしくみを整備すること、1964年公共図書館・博物館法に基づいて、大臣から議会に対する図書館行政の報告を行うことを求めた（FD1）⁴⁴。前者については、以前からある図書館行政への助言に留まらず、中央政府内との関連機関との調整、図書館や類縁機関とのネットワークの構築による協力事業の推進などを行うものとした。具体的には、新しい組織の新設と、既存の教育科学省と図書館評議会（Library Advisory Council、図書館行政に関する大臣の諮問機関）の強化の2案が示された。後者については、1981年から開始され、毎年、議会で報告書が提出された。

予算委員会報告書の機能を引き継いで作られた下院の特別委員会でも、1980年の『教育・科学・芸術に関する特別委員会の第四次報告』において、教育科学省に対し、全国的な情報ネットワークの構築、情報政策を担当する内閣級大臣のポストの新設、情報に関する幅広い分野の代表者を集めた委員会の設置を提言した⁴⁵ [p.2]。政府は、情報政策については今後も芸術図書館庁の大臣が担当すると回答し、情報サービス強化のためにイングランド図書館評議会の強化を図ると述べた。そして1981年にイングランド図書館評議会を拡充し、図書館・情報サービス評議会（Library and Information Service Council、以下LISC）と改称した。イングランド図書館評議会はイングランド地域のみを対象とする機関であるのに対し、LISCは全英国を代表する機関であること、公共図書館行政の諮問機関から館種横断的な機能を持つようになったことが大きな違いである。

5. 図書館情報計画の推進

5. 1 図書館政策への採用の経緯

本章では、サッチャー政権時代の中心的な図書館政策の図書館情報計画（Library and Information Plan、以下LIP）について取り上げる。LIPとは、同じ地域に存在する公共、大学、学校図書館、さまざまな公共機関や民間企業などが自主的に集まって協力組織を作り、5ヵ年程度の計画に基づいて協力関係を深めようとするものである。英国では、それまでも各地に自主的な図書館協力組織が設置され、相互貸借、整理業務、研修などの多様な面での協力活動が展開されていた⁴⁶。LIPはこれらの機能を強化して、公的な組織として、全国的に設置を進めようとするものであった。

図書館協力の必要性については、1981年11月にLISCがまとめた『今後の図書館の発展：全国ネットワークによる連携』（*Future Development of Libraries: Working Together within a National Framework*、以下FD2）の中に言及が見られる⁴⁷。この文書は、LISCが、今後の図書館政策のあり

方について検討し、政策提言にまとめて、政府に提出したものである。検討に際して、電子出版などの情報技術発展のインパクト、図書館の財源、人材育成と並んで、図書館協力のトピックが取り上げられた。そして特に緊急に取り組むべきタスクのひとつとして、既存のリージョン単位での図書館協力のあり方を見直し、民間機関を含む地域のさまざまな図書館情報サービス機関が参加する協力組織を構築することが挙げられた。

FD2 に続いて、1986 年に、LISC は『今後の図書館の発展：計画と協力を通しての進展』(*Future Development of Libraries: Progress through Planning and Partnership*、以下 FD3) をまとめ、政府に提出した⁴⁸。FD3 では、図書館協力推進の必要性がさらに強く求められ、LIP と呼ばれる地域別の協力組織の設置を全国的に推進するという構想が発表された。

5. 2 図書館情報計画の構想と実際

(1) 参加機関

FD3 では、自治体、学術機関、ビジネス関連機関、民間機関など、情報に関わる多様な官民の機関に LIP への参画を求めている⁴⁹ [p.12]。LIP の取りまとめ役には、各自治体で公共図書館を管轄している図書館行政庁があたることとされたが、これは他に適当な機関がないという理由からであって、LIP は公共図書館の計画ではないことが強調されている。LIP は、単一ないし近隣の 2、3 の図書館行政庁ごとに設立することが想定されているが、同時に、策定後の経過次第で、もっと多くの自治体が共同で LIP を設立する可能性も示唆されていた。LIP 構想は全国的なものである一方、個々の LIP の設置は地域の関係者の自由意志に任せられ、それぞれの運営も地域別またはセクター別で行われており、中央政府は、自治体や類縁機関の自主的な設置を促すという立場に留まった。

(2) 経営計画の策定

LIP には、サービス提供の方針や目的、現在の状況、経営戦略、計画期間、評価の方法、資金、契約更新の方法などを記述した戦略的経営計画を策定し、文書化することが求められた。その経営戦略には、新しい情報技術の活用や、図書館・情報サービスの供給者と官民のスポンサーとの関係などを含むものとした⁵⁰ [p.4]。

(3) 財源

FD3 では、LIP の財源として、会費や事業収入、民間基金を活用することを求めた。前述の Public Library Development Incentive Scheme が一部の LIP にも交付されたが、1990 年の LIP 策定マニュアルには、政府や英国図書館の基金は、計画開始時のためのもので、恒常的な運転資金と考えてはならないという記述がある⁵¹ [p.28]。

5. 3 LIP の設置と活動

FD3 刊行から約 2 年の間に、各地で地域別 LIP が相次いで設立された。1989 年には、LIP などの相互協力を推進する機関として、LINC (Library and Information Co-operation Council) が設立され、その翌年には、LINC 内に LIP の責任者を会員とする LIPLINC (後の National Forum for Information

Planning and Co-operation, NFIP) が設立された。1990年には、計画策定マニュアルも刊行されたが⁵²、LIP 設立の動きは次第に下火になった。国民文化省による1997年の将来の図書館政策に関する文書 *Reading the Future*⁵³ では、LIP への言及が一切なく、2001年には、LINC も活動を休止した。

5. 4 LIP の失敗の要因

(1) 官主導の計画策定への抵抗

LIP には、公共図書館行政庁の主導によって官民が共同で策定した経営計画のもとで、情報関連の事業やサービスを推進するねらいがあった。だが実際の活動は、情報交換や地域ディレクトリの作成などが主で、経営計画の共有には至らなかった⁵⁴。その原因の一端は、官主導のLIPが「小さな政府」を標榜する保守党政権の考え方に合わなかったことにある。一部の地域を除いて、図書館行政庁の側で積極的に推進する動きがなく、民間の側にも強い支持が見られなかった。

(2) 民間資金調達の困難

FD3は、LIPの財源として民間資金の活用を推奨したが、実際には民間資金の調達が困難で、財源不足に陥る例も多かった⁵⁵。民間資金は、明確なメリットがないと集まりにくいものであり、LIPのような経営計画立案とその実施に対する資金の調達は難しい。Childsも、基幹的部分の運転資金は政府が賄い、民間は個々の事業に出資してもらうべきと提言している⁵⁶。

(3) 情報技術を活用した新サービスの失敗

LIPには、当時最新の技術であったビデオテックスなどを活用したサービスの開発と普及を進めるねらいがあったが、一部の例を除き、目立った成果は見られなかった。

その第一の原因は、インフレによる図書館予算の実質的な削減である。英国では、1970年代後半以降、公共図書館にも情報技術を応用したサービスが見られるようになった。しかしインフレの影響に加え、新たに図書館資料として導入が始まったビデオ資料の購入の負担などから、図書館の財政的余裕がなくなりつつある状況にあった⁵⁷ [p.84-90]。その結果、新たなサービスが開発されても、全国的な普及には至らなかったと思われる。

第二の原因は、インターネットの普及以前の時期にあたり、技術面が未熟で、市民のニーズに即したサービスが開発できなかったことである。FD3や計画策定マニュアルを見ても、市民のニーズを直接調査することは想定されておらず、サービスを受ける側のニーズよりも、サービスを提供する側の事情や考えを優先する内容であった。実際に、当時の最新メディアであるビデオテックスは、技術面で大きく進歩したインターネットの普及によって完全に駆逐されることになった。

第三の原因は、FD3の刊行は、地域住民の多様なニーズを重視するというコミュニティ・ライブラリアンシップの最盛期にあたることである。当時の図書館界は、保守派と改革派に分裂し、さらに、改革派もFD3のように情報技術を活用した新サービスの開発をめざす派と、コミュニティ・ライブラリアンシップの考え方のもとで、アウトリーチサービスを試みるなど、住民のニーズを開拓しようとする派に分かれていた。つまり図書館界が一体となって改革を進める環境にはなかったのである。

(4) 相互貸借の新システム構築の失敗

LIPには、地域の情報源の共有を進め、地域内の新たな相互貸借システムを構築するねらいがあった。英国では、以前から、国内の相互貸借の多くを英国図書館に依存していたが、1985年の組織再編によって英国図書館文献供給センターが設立され、その傾向がますます強まる気配を見せていた⁵⁸。英国図書館への依存度が高まるにつれ、地域システムの必要性は相対的に低くなった。

(5) 戦略的経営計画の導入の失敗

FD3や計画策定マニュアルでは、調査、経営方針や計画の文書化、実施、評価及び計画の更新という合理的な経営サイクルの導入を求めている。しかし計画を策定、公表した自治体はあっても、評価や計画の更新といったフォローがほとんどなく、経営サイクルの導入には至らなかった。

その原因は、LIPに法的強制力がなかったことと、当初、計画策定マニュアルがなく、図書館員も具体的手順がわからなかったことにある。FD3発表後の4年後にはマニュアルが刊行されたが、すでにLIPを設立する動きは低調になっていた。当時の図書館界では、合理的経営手法への関心が高まっていたものの、まだいくつかの手法が紹介され、一部の先駆的事例が出てきた段階であり、LIPの普及には、詳細な手順の解説が必要であったと思われる。

6. 考察

6.1 アクターの変化

中央政府内の公共図書館行政の体制は一貫して貧弱であり、1964年公共図書館・博物館法の理想を実現し、図書館政策の立案と執行におけるリーダーシップを発揮するには圧倒的に人材不足であった。さらに図書館担当大臣は内閣級ではなく、政権中枢部とのつながりもきわめて弱かった。公共図書館の財政危機に対しても、積極的な支援策は講じず、自治体に対して、企業との連携などを通して、独自の資金調達を促した。

中央政府と図書館の現場をつなぐ役割として、以前からあった諮問機関である図書館審議会は、LISCへの再編により、図書館協力推進のための連絡・調整機関として、公共図書館中心の地域別機関から館種横断的な全英国を代表する機関として強化され、外部の類縁機関との調整の窓口となることも期待された。しかし独自の財源や裁量はほとんどなく、図書館界からもLISCは「影響力がない (lack of teeth)」であり、芸術図書館庁の職員に支えられているとみなされていた⁵⁹。また、政府による情報流通の集権化は、公共図書館の倫理や専門職の行動規範に反する恐れがあるという反発もあった⁶⁰。

英国では、法律や制度が、イングランド、ウェールズ、スコットランド、北アイルランドで別々に策定されており、歴史的に、英国図書館協会などの専門職団体でも地域別のつながりがきわめて強い。例えば1964年公共図書館・博物館法もイングランド・ウェールズ地域のみを対象とする法律であり、スコットランドと北アイルランドは異なる法体系のもとにあった。同じ法を共有するイングランドとウェールズも、大臣の諮問機関はそれぞれ独自に設置していた。このような地域別の独立的な制度のもとで活動を続けてきたにも関わらず、十分な調整もなく、全英国を代表する機関を設置した点にも無理があった。

図書館の現場においては、図書館運営の独立性が弱まり、他の部局と統合されることによって、専門職が独占してきた図書館長のポストが減ると共に、自治体内部での発言力も低下した。伝統的な図書館専門職は、温情主義的な経営文化からの転換を迫られ、行政の現場で重視されるようになった合理的経営手法への対応を求められた。徒弟制度的な労働環境から近代的に職務を客観的に明示した環境に代わり、結果として準専門職の雇用改善につながった一方で、専門職が必要とされる職務は限定され、結果的に専門職の層が薄くなった。

6. 2 アクター間の関係の変化

政府緑書や議会の特別委員会という方法によって、広く議論を喚起する方法は、政策議論の場に関係者に開放することにつながった。有料化についての政府緑書には、個人からも多くの意見が集まり、政治家や伝統的な専門団体以外の意見も政策に取り入れられる可能性が生まれた。LISCやLIPのように、館種横断的に政策を議論する場も設定された。一方で、LIPの例からわかるように、実現にあたっては内閣レベルの中央政府の協力や財源の保障が必要である点に変わりはない。

6. 3 政策の内容面の特徴

LIPは、(1)民間資金の活用、(2)情報技術を活用したサービスの展開、(3)戦略的経営計画の導入など、近年注目されている図書館経営のあり方を先取りした先駆的な政策であった。しかし、民間の経営に倣った顧客主義を取り入れようとする中央政府との方向性の違い、経済的不況、当時の情報技術のレベル、コミュニティ・ライブラリアンシップの風潮、英国図書館の相互貸借システムの充実など、当時の政治的、技術的状況や、図書館界の動向が、LIPの構想を実現するうえでの妨げになった。また先行研究で指摘された財源不足などの内的要因のほかに、早い時期に十分なマニュアルを整備できなかった影響も大きいと思われる。

図書館サービスの実践の場で当時注目を集めていたコミュニティ・ライブラリアンシップの考え方は、図書館ネットワークなどの政策にほとんど取り入れられなかった。しかしアウトリーチの活動や、人が集まる「場」としての図書館の重視は現場に定着し、ブレア政権での社会的包摂などと結びついた図書館政策が生まれる土壌となった。合理的な経営方法も、パフォーマンス評価などの発展を経て、図書館の場に定着していく。

6. 4 おわりに

本研究では、サッチャー政権下の公共図書館政策について、政策アクターの観点から、全体の枠組みの構築を試みた。その結果、中央政府の政策に影響を受ける形で、図書館の経営環境や政策内容にも変化が生まれ、図書館が前近代的な専門職経営から変わりつつあるきっかけがサッチャー政権の時代にあったことがわかった。サッチャー政権に続く諸政権のもとで、図書館に関わる政策アクターとその関係性の変化について、今後も引き続き研究を重ねていく予定である。

注

1. 小堀眞裕「第7章『戦後コンセンサス』の破壊」梅川正美・阪野智一・力久昌幸編著『イギリス現代政治史』ミネルヴァ書房, 2010, p.159-187.
2. 高寄昇三『現代イギリスの地方財政』勁草書房, 1995, 267p.
3. Kinnell Evans, Margaret. *All Change? : Public Library Management Strategies for the 1990's*. Taylor Graham, 1991, 174p.
4. Black, Alistair. *The Public Library in Britain, 1914-2000*. British Library, 2000, xii, 180p.
5. Taylor, L.J. ed. *British Librarianship and Information Work 1976-1980, Volume 1 General Libraries and the Profession*. Library Association 1982, 297p.
6. Bromley, David W. ; Allot, Angela M. eds. *British Librarianship and Information Work 1981-1985, Volume 1 General Libraries and the Profession*. Library Association, 1988, 363p.
7. Bromley, David W. ; Allot, Angela M. eds. *British librarianship and information work 1986-90, volume 1 General Libraries and the Profession*. Library Association, 1992, 321p.
8. 桑原英明「歴史的制度論」笠原英彦・桑原英明編著『公共政策の歴史と理論』ミネルヴァ書房, 2013, p.220-234.
9. Moore, Nick. "Public library trends," *Cultural Trends*. no.13, 2004, p.27-57.
10. Black, Alistair; Muddiman, Dave『コミュニティのための図書館』[*Understanding Community Librarianship : The Public Library in Post-Modern Britain*] 根本彰・三浦太郎訳, 東京大学出版会, 2004, 252p.
11. Kinnell Evans (1991) 前掲3
12. "The information source libraries cannot ignore," *Library Association Record*. Vol.82, No.9, 1980, p.424-425.
13. 高寄昇三『現代イギリスの地方財政』勁草書房, 1995, 267p.
14. 英国下院においてなされた全国の図書館の閉館状況に関する質疑として下記のものがある。下記には特定の地域に限定しての状況を問う質疑は含まない。
HC Deb 22 March 1982 vol 20 c273W
HC Deb 07 November 1983 vol 48 c1W
HC Deb 16 February 1987 vol 110 cc653-4
HC Deb 13 July 1987 vol 119 c354W
HC Deb 24 April 1989 vol 151 c433W
HC Deb 03 April 1990 vol 170 c506W
15. House of Commons. *Report by the Minister for the Arts on Library and Information Matters during 1983*. (Cmnd9109)
16. House of Commons. *Report by the Minister for the Arts on Library and Information Matters during 1987*. (1987/88 HC332)
17. House of Commons. *Report by the Minister for the Arts on Library and Information Matters during 1988*. (1988/89 HC236)

18. House of Commons. *Report by the Minister for the Arts on Library and Information Matters during 1989*. (1989/90 HC222)
19. Office of Arts and Libraries. *Financing Our Public Library Service : Four Subjects for Debate : A Consultative Paper : Presented to Parliament by the Minister for the Arts*. HMSO, [1988], 21p. (Cm324)
20. 天満隆之輔「図書館政策の転換と図書館協会：イギリスの政府緑書をめぐって」『図書館雑誌』Vol.82, No.10, 1988, p.627-630.
21. Bromley (1992) 前掲 7
22. House of Commons (1988) 前掲 17
23. 吉川博史「CA998 英国公共図書館の業務委託プロジェクト」『カレントアウェアネス』No.188, 1995. <https://current.ndl.go.jp/ca998>
24. Kinnell Evans (1991) 前掲 3
25. Kinnell Evans (1991) 前掲 3
26. Kelly, E.; Kelly, T. 『イギリスの公共図書館』 [*Books for the People : An Illustrated History of the British Public Library*] 原田勝・常盤繁訳, 東京大学出版会, 1983, 286p.
27. Whatley, H. A. ed. *British Librarianship and Information Science 1971-75*. Library Association, 1977, 379p.
28. Kinnell Evans (1991) 前掲 3
29. Kinnell Evans (1991) 前掲 3
30. Goulding, Anne. *Public Libraries in the 21st Century : Defining Services and Debating the Future*. Routledge, 2016, 387p.
31. Bromley (1988) 前掲 6
32. Kinnell Evans (1991) 前掲 3
33. 森耕一「図書館と目標管理」『図書館雑誌』Vol.81, No.6, 1987, p.336-339.
34. Saunders W. L. *British Librarianship Today*. Library Association, 1976, 378p.
35. Kinnell Evans (1991) 前掲 3
36. Potter, Jenny. “Measuring up: Developing Performance Assessment,” *Public Library Journal*. Vol.3, No.3, 1988, p.55-58.
37. Lathrope, David. “Measuring up: A better fit than you first imagined?,” *Library Association Record*. Vol.89, No.4, 1987, p.186-187.
38. Office of Arts Libraries, & King Research Ltd. *Keys to Success : Performance Indicators for Public Libraries; A Manual of Performance Measures and Indicators Developed by King Research Ltd*. HMSO, 1990.
39. Bromley (1988) 前掲 6
40. Pemberton, John. E. *Politics and Public Libraries in England and Wales, 1850-1970*. Library Association. 1977, 149p.
41. Bromley (1988) 前掲 6

42. Bromley (1992) 前掲 7
43. House of Commons. Expenditure Committee. *Selected Public Expenditure Programmes : Eighth Report from the Expenditure Committee, Session 1977-78*. HMSO, 1978.
44. 1979 年報告書 (FD1) は、後述する 1980 年報告書 (FD2) との合冊本の形で、教育科学省から刊行された。
Department of Education and Science, Office of Arts and Libraries. *The Future Development of Libraries and Information Services*. HMSO, 1982, 47p.
45. Bromley (1988) 前掲 6
46. 緑川信之「英国における図書館間相互協力」日本図書館情報学会編『図書館ネットワークの現状と課題』日外アソシエーツ, 1991, p.102-119.
47. FD1 との合冊本として刊行。
48. Library and Information Services Council. *The Future Development of Libraries and Information Services : Progress through Planning and Partnership*. HMSO, 1986.
49. LISC (1986) 前掲 47
50. LISC (1986) 前掲 47
51. Capital Planning Information. *The Planning Process and Library and Information Services : A Manual for Preparing Library and Information Plans*. British Library Board [for] BLRDD, 1990. viii, 74p. (British Library research paper ; 88)
52. Capital Planning Information (1990) 前掲 50
53. *Reading the Future*. Department of National Heritage, 1997. 34p.
54. 当時、イングランドには、約 100 の自治体（図書館を設立できる権限を持つものに限る）が存在していた。これに対し、下記の調査は、イングランドには、16 の地域別 LIP が設立されたことを確認している。
Broadvision Consultancy Ltd. *Library and Information Plans: Review and Further Initiatives: Final Report for Department of National Heritage; BLRDD*. Information North, 1995.
55. Broadvision Consultancy Ltd. (1995) 前掲 52
56. Childs, S.M. *The Library and Information Plan Concept: A Review of Some Key Issues*. LINC, 1991. 61p.
57. Bromley (1992) 前掲 7
58. White, Brenda. "Interlending in the UK 1985," *Interlending and Document Supply*. Vol.14, No.1, 1986. p.3-9.
59. "Apathy or deep inertia? : Fifth annual open meeting of LISC, 26 February," *Library Association Record*. Vol.89, No.4, 1987, p.163-164.
60. 1983 年の公共図書館大会での Peter Landon の発言。
"Centralization policy is undemocratic," *Library Association Record*. Vol.85, No.10, 1983, p.379.

第1表 週開館時間別の図書館数の推移

	1975/76	1980/81	1985/86	1990/91	1995/96
60時間以上	160	66	35	21	9
30 - 59時間	2,062	1,976	1,947	1,955	1,789
10 - 29時間	894	1,037	1,112	1,178	1,315
10時間以上合計	3,116	3,079	3,094	3,154	3,113
10時間以下	906	411	317	223	215

単位：館

出典：Public Library Statistics, Public Library Statistics Actuals and Estimates (CIPFA) 各年版

第2表 蔵書・受入冊数の推移

	1975/76	1980/81	1985/86	1990/91	1995/96
蔵書冊数(千冊)	105,669	108,392	113,979	108,306	105,384
年間受入冊数(千冊)	11,303	10,578	11,045	10,877	9,528
人口千人当り受入冊数(冊/千人)	243	231	234	234	202

注) 蔵書冊数と受入冊数はいずれも図書のみ

出典：Public Library Statistics, Public Library Statistics Actuals and Estimates (CIPFA) 各年版

第3表 職員数の推移

	1975/76	1980/81	1985/86	1990/91	1995/96
職員数(人)	22,831	20,944	21,040	21,848	20,820
人口1人当り職員数(人)	2,035	2,182	2,239	2,124	2,264
専門職の比率	33%	33%	32%	30%	28%

注) 職員数は事務職員(non-manual worker)

出典：Public Library Statistics, Public Library Statistics Actuals and Estimates (CIPFA) 各年版

第4表 図書館費の推移

	1975/76	1980/81	1985/86	1990/91	1995/96
図書館費(千ポンド)	141,902	263,022	386,127	579,946	641,251
人口千人当り図書館費(ポンド/千人)	3,055	5,755	8,196	12,497	13,602
2003年時点の物価に換算(ポンド/千人)	14,537	14,607	15,192	17,123	16,156
内人件費(千ポンド)	74,688	139,989	198,219	287,875	345,779
人口千人当り人件費(ポンド/千人)	1,608	3,063	4,208	6,203	7,335
2003年時点の物価に換算(ポンド/千人)	7,651	7,774	7,799	8,499	8,712
内資料費(千ポンド)	26,191	44,036	68,522	95,940	1,077,269
人口千人当り資料費(ポンド/千人)	564	964	1,455	2,067	2,275
2003年時点の物価に換算(ポンド/千人)	2,638	2,445	2,696	2,833	2,703

出典：Moore (2004)

第5表 貸出冊数の推移

	1975/76	1980/81	1985/86	1990/91	1995/96
貸出冊数(千冊)	532,760	550,776	540,028	475,527	437,158
貸出密度(冊/人)	11.47	12.05	11.46	10.25	9.27

出典：Public Library Statistics, Public Library Statistics Actuals and Estimates (CIPFA) 各年版