

# 社会的包含政策の適用にみられる英国の公共図書館の経営理念

慶應義塾大学大学院 須賀千絵

[chie@slis.keio.ac.jp](mailto:chie@slis.keio.ac.jp)

## 1. 研究の背景と目的

英国では、福祉国家政策が破綻した後、保守党のサッチャー政権下において、行政に市場原理が大幅に導入された。その結果、景気の回復などの成果があがった一方で、若年層を中心に失業者が急増し、貧富の差が拡大したことから、弱者切り捨てという批判がなされた。1997年に成立した労働党のブレア政権は、失業者、低所得者、ホームレスなどの弱者を社会から排除された人々と位置付け、あらゆる人々を包み込む社会の実現を目指す社会的包含 (social inclusion) 政策を展開している。

公共図書館分野においては、1999年10月に、文化・メディア・スポーツ省 (Department for Culture, Media and Sports, 以下 DCMS) から、同政策の具体的指針となる文書 "Libraries for All: Social Inclusion in Public Libraries", 以下 1999年版指針) 1) が公表された。その後 2001年1月には、博物館、美術館、文書館における政策指針文書 2) と内容を統合したうえで、一部を改訂し、新たに "Libraries, Museums, Galleries and Archives for All" (以下 2001年版指針) 3) が公表された。

本研究では、これらの文書の分析をもとに、同政策の適用によって公共図書館に提示された新たな経営理念の特徴を明らかにすることを目的とした。公共サービスの供給主体としての図書館という視点から分析を行い、社会的包含政策全般、その他の図書館関連施策との関連を検討した。

## 2. 社会的包含政策

社会的包含政策は、1997年12月に内閣府に設置された社会的排除対策室 (Social Exclusion Unit, 以下 SEU) が中心となって遂行している政策である。この政策では、失業、低所得、ホームレスなどの状態にあって、問題を抱えた人々や地域を「社会的に排除されている」と捉え、これらの人々や地域を含めて、あらゆる人々や地域を受容する社会の構築を目指している。

SEU では、失業、不十分な技能、低所得、貧しい住環境、犯罪発生率が高い環境、健康を害した状態、家族の崩壊などの問題が、相互に作用して問題状況を作り出すと分析し、これらの問題の解決に重点をおいたプロジェクトを展開してきた。これまでに路上生活者の問題、無職で学校にも行っていない若者の問題、地域社会の再生などのプロジェクトが実施され、それぞれ政策提言文書が刊行された。4)

SEU から刊行された文書を概観してわかることは、労働党の社会的包含政策とは、雇用対策に重点をおき、人々や地域の経済的自立を促すものであるということである。経済的要因に直接結びつかない不平等については、社会的包含政策ではほとんど触れられていない。英国図書館協会は、2000年に刊行された地域社会再生プロジェクトの報告書に対する声明を公表しているが、この中で、民族、文化、障害の有無、都市と農村の違いなどから生じる不平等について、十分に論じられていないと指摘している。5)

## 3. 公共図書館における社会的包含政策

### 3.1 文書の性格

このような政策の展開を背景に、公共図書館において社会的包含政策を遂行するための指針として、今回分析対象とした 2 つの文書が刊行された。いずれも政策理念、図書館における政策遂行の指針、政策遂行プロセスの解説などから構成されて

いる。

基本的に、これらの文書は、個々の自治体の社会的状況に応じて、政策の具体的内容は多様であるべきであるという立場をとっている。そのため政策遂行の指針の部分では、「図書館行政庁は、マイノリティの集団やコミュニティのニーズに応じるためには、どのような特殊なサービスが必要か考慮すべきである。」「図書館行政庁は、社会的に排除された集団と協議し、その意見を取り入れることによって、そのニーズや求めているものを明らかにすべきである。」といったやや抽象的な表現が用いられている。一方ベストプラクティス（手本となる事例）として、各地の図書館の具体的な取り組みが数多く紹介されている。

なお 2001 年版指針では、1999 年版指針への反響の紹介、政策遂行の指針への若干の項目追加などの改訂がなされたが、全体として内容に大きな変化はなかった。

### 3.2 内容

社会的包含政策の目的について、1999 年版指針では、「文化、レジャー活動において、社会的に不利益を被り、差別される可能性のある人々の受け入れ(involvement)を推進することによって、人々の生活の質を向上させること」と述べている。SEU が刊行した文書に比べると、その目的はより幅広く、雇用や住宅環境などの改善による経済的格差の解消にとどまるものではないことが注目される。

政策遂行の指針では、まず、社会的包含政策を優先順位の高い施策として位置付けることを確認し、続いて、情報及びコミュニケーションへのアクセスの拡大、アウトリーチの拡大、サービスの計画から評価に至るプロセスへの社会的に排除された住民自身の参画、文化的、社会的多様性をもったコレクションの構築、既存の施設の利用や他の部署のサービスとの複合化などによる効率的なサービス提供などを示した。この中には、コミュニケーションのアクセス拡大という表現を用いて、人々の交流の場としての図書館を評価するなど、いくつかの点で目新しい主張もある。しかし多くは、これまで障害者や少数民族の人々へのアウトリーチサービスとして、図書館が実施してきたサービスの延長線上にあるものといってよい。つまり社会的包含政策によって、図書館にこれまでにないサービスが出現するのではなく、従来行われてきたサービスが新しい考え方のもとに展開されるものであると言える。

ただしサービスの提供方法については、他の公的セクターや民間機関との協力、既存施設の利用などによって、より効率的な方法を採用することが強調されている。例えば他の公的セクターとのサービスの複合化、民間資金の導入などの多様な形態での連携を図り、提供にかかるコストを低減させること、また例えば既存施設を転用し、新規のサービス展開に伴うコスト発生を抑えることなどが推奨されている。

またこれらの文書では、政策遂行の指針を述べるだけでなく、ニーズの把握から評価と改善に至る政策遂行プロセスについての解説も加えられている。

## 4. その他の図書館関連施策

英国において展開されている主要な図書館関連施策は、People's Network、図書館年次計画(Annual Library Plan)、全国基準である。

### 4.1 People's Network

まず People's Network は、1997 年に図書館政策立案機関である図書館情報委員会が作成した行動計画<sup>6)</sup>に基づき、2002 年までに全公共図書館を情報スーパーハイウェイに接続するという目標に向けて、市民のニーズの把握、図書館員の研修、通信基盤の整備などを総合的に推進する政策である。この政策によって、公共図書館

が電子情報のアクセスの窓口としての役割を持つことが明確に示された。今回分析した社会的包含政策に関する文書においても、この情報・通信技術重視の姿勢は引き継がれ、政策遂行の指針の中に独立した項目が設けられている。

#### **4.2 図書館年次計画**

次に図書館年次計画とは、各自治体の図書館行政庁が、DCMS に年次計画を提出することを義務づけた制度で、1998年に導入された。この制度により、DCMSは各図書館行政庁の経営方針、サービス実績などをチェックすることが可能になった。毎年ガイドラインが策定され、計画に盛り込む必須項目やパフォーマンス指標などが公表される。2001年版指針では、2001年の年次計画から、社会的包含政策をふまえて計画を策定するよう求めている。これを受けて、2001年の年次計画策定ガイドラインにも、社会的包含政策の概念を導入することが明記された。7)

#### **4.3 全国基準**

最後に全国基準とは、公共図書館に課せられた全国一律の基準であり、2001年2月にDCMSから公表された。8)全国基準は、数値指標を中心とした19項目の基準から成り、図書館行政庁は、毎年年次計画において、これらの前年度の値を公表しなければならない。現在の基準には、社会的包含政策に直接関連する項目はない。しかし2001年版指針において、全国基準を改定して、社会的包含政策を反映した項目を設定することが明らかにされている。

#### **4.4 社会的包含政策との関連**

図書館関連施策のなかで、People's Networkは図書館経営のひとつの方向性、すなわち情報化の推進を示すもの、年次計画と全国基準は政策を実現するための合理的メカニズムを提供するものである。社会的包含政策は前者のタイプに属し、今後の図書館経営におけるもうひとつの方向性を示していると考えられる。

#### **5. 中央政府の社会的包含政策と公共図書館の社会的包含政策**

これまで述べたように、中央政府の社会的包含政策とは、貧富の差の拡大を背景に、若年層を主な対象として経済的自立を促す政策である。ここで社会的包含の対象となるのは、経済的に困窮している人々、またはその危険がある人々にほぼ限定される。また2002年に政策の浸透状況の検討を行い、その結果によってSEU自体の継続または廃止が決定されることからわかるように、短期間で確実に結果を出すことが求められている。

これに対して、公共図書館における社会的包含政策とは、経済的な面だけでなく、広く社会、文化的に平等に扱われていない市民を対象として、ニーズに合ったサービスを長期的に提供することにより、不平等の解消に寄与しようとするものである。経済的困窮状態にあることが多い層、例えば少数民族や囚人、片親の家庭なども対象とするが、このほかに高齢者や農村部の住民、乳児、同性愛者など、必ずしも経済的困窮状態に結びつくとは言えない層をも視野に入れている。さらに短期間でサービスを終了するのではなく、長期にわたって継続することを重視している。

#### **6. 図書館経営理念としての社会的包含政策の特徴**

弱者救済を目指す社会的包含の理念は、従来からアウトリーチなどの手法を用いて、万人に向けてサービスを提供してきた公共図書館の姿勢と整合性があり、経営理念としてなじみやすいものである。しかしサービス対象や目標設定期間の点で、中央政府と公共図書館の政策にはいくつかの点で違いが見られる。また従来の公共

図書館経営になかった特徴も見られる。

公共図書館における社会的包含政策の特徴は、第一に、経済的弱者に焦点をあてた中央政府の政策に比べて、幅広い層を対象としていることである。図書館における社会的包含政策の対象は、経済的弱者だけでなく、広く社会の様々な面における差別や不平等によって、社会から排除されたすべての人々にわたる。この点に関連して、図書館界から、DCMS の示した社会的包含の理念は、EU 等で議論されている類似の概念に比べて、対象が狭すぎるという批判が出されている。<sup>9)</sup>

第二の特徴は、中央政府の政策では、短期間で問題解消を目指しているのに対し、公共図書館の政策では、長期的にわたる継続した取り組みを求めている点である。

第三の特徴は、他の公的セクターや民間機関との連携の強化、既存施設の有効利用などによって、サービス提供方法の効率化が重視されている点である。

第四の特徴は、年次図書館計画などの関連施策との連携によって、合理的、戦略的に政策が実現する道すじが用意されている点である。第三、第四の特徴は、中央政府の政策と公共図書館の政策に共通して見られる特徴である。これらは、現在の労働党政権が先の保守党政権から引き継いだ行政合理化路線を反映するものである。

ポスト福祉国家が模索されている現在、図書館を含めてあらゆる公共サービスが、民営化も含めた提供形態の見直しの対象となっている。そこで英国の公共図書館では、政府の中心的な施策である社会的包含政策の考え方をを用いて、従来行ってきたサービスについて、公共サービスの一環として提供する意義を改めて説明することを試みている。同時に提供方法の効率化、政策実現のための合理的メカニズムといった政府の原則は堅持している。英国の今後の動向に注目しながら、公共図書館における社会的包含政策の有効性について、さらに検証を進めていきたい。

#### 注・引用文献

1. Libraries for All: Social Inclusion in Public Libraries.  
<<http://www.culture.gov.uk/pdf/socialin.pdf>> [2001-09-13]
2. Centres for Social Change: Museums, Galleries and Archives for All.  
<[http://www.culture.gov.uk/heritage/social\\_change.html](http://www.culture.gov.uk/heritage/social_change.html)> [2001-09-13]
3. Libraries, Museums, Galleries and Archives for All: Co-operating Across the Sectors to Tackle Social Exclusion.  
<[http://www.culture.gov.uk/PDF/libraries\\_archives\\_for\\_all.pdf](http://www.culture.gov.uk/PDF/libraries_archives_for_all.pdf)> [2001-09-13]
4. SEU から刊行された各報告書には、次の SEU のホームページからアクセスできる。  
Social Exclusion Unit Homepage. <<http://www.socialexclusionunit.gov.uk/>> [2001-09-13]
5. National Strategy for Neighbourhood Renewal: A Framework for Consultation: The Response of The Library Association.  
<[http://www.la-hq.org.uk/directory/prof\\_issues/natstr.html](http://www.la-hq.org.uk/directory/prof_issues/natstr.html)> [2001.8.17]
6. Library and Information Commission. New Library: The People's Network. [London], Library and Information Commission, 1997. [xii], 142 p. (新しい図書館：市民のネットワーク。永田治樹ほか訳。東京,日本図書館協会,2001. 131p.)
7. Guidelines for the Preparation of Library Plans in 2001.  
<<http://www.libplans.ws/guidelines/2001/default.asp>> [2001-09-13]
8. Comprehensive, Efficient and Modern Public Libraries: Standards and Assessment.  
<[http://www.culture.gov.uk/PDF/libraries\\_pls\\_assess.pdf](http://www.culture.gov.uk/PDF/libraries_pls_assess.pdf)> [2001-09-06]
9. Muddiman, Dave. et al. Open to All? The Public library and Social Exclusion. Volume 1: Overview and Conclusions. [London], Resource: the Council for Museums, Archives and Libraries, 2000. xi,91p.