

原著論文

英国の公共図書館政策への社会的包含理念の導入：
『すべての人々にかかれた図書館』の分析を中心に

Introduction of the Concept of Social Inclusion to Public Library
Policy in the United Kingdom: Analysis of *Libraries for All*

須賀千絵
Chie SUGA

Résumé

Britain's Blair administration introduced the concept of social exclusion and inclusion to deal with the issue of the social weak. The Social Exclusion Unit (SEU) was established in the government and has developed various policies for tackling the issue. In accordance with this trend, the concept of social inclusion has been introduced to public library policy. The aim of this study is to examine the meaning of social inclusion and the problems faced when implementing such concepts, through an investigation of related policy documents and project reports. I will also analyze how this concept is understood in the public library world, and whether the performance assessment systems and other required mechanisms have been put in place to achieve it. The study draws on *Libraries for All* with particular attention to its relationship to the policies of the SEU. *Libraries for All* is the fundamental document on the social inclusion policies in the public library.

The analysis shows that the policies of the SEU have concentrated on economic issues, while public library policies generally focus on social and cultural ones. In spite of this difference, it appears that the concept of social inclusion could strengthen the argument that public libraries should provide services to the social weak. That is, the introduction of the social inclusion concept to the public library shows that providing library services to the social weak is in tune with the one of the fundamental policies of the Blair administration. However, the mechanism to implement the policy in public libraries is not yet in place under the present performance assessment system. Furthermore, at the present stage, since this policy did not originate from within the library community, it appears that while the concept of social inclusion has been introduced into public library policies, the kinds of services necessary to

須賀千絵：慶應義塾大学文学部人文社会学科図書館・情報学専攻（非常勤講師），東京都港区三田 2-15-45
Chie SUGA: School of Library and Information Science, Keio University, 2-15-45 Mita, Minato-ku, Tokyo

e-mail: chie@slis.keio.ac.jp

受付日：2005年5月2日 改訂稿受付日：2006年3月6日 受理日：2006年4月6日

realize it have not yet been examined thoroughly. The link between the concept and service contents has yet to be forged.

- I. はじめに
 - A. 社会的包含と社会的排除の理念
 - B. 公共図書館政策への社会的包含理念の導入
- II. 社会的排除対策室の取り組み
- III. 社会的弱者に対する公共図書館サービス
 - A. 社会的弱者に対するサービスの歩み
 - B. 社会的包含の理念の導入
- IV. 『すべての人々に開かれた図書館』の分析
 - A. 文書の構成と執筆者
 - B. 文書の性格
 - C. 公共図書館における社会的包含の内容
- V. 公共図書館において社会的包含の理念を達成するためのしくみ
 - A. 年次図書館計画制度と全国基準を中軸とするしくみ
 - B. 『将来への枠組み』と包括的業績評価制度を中軸とするしくみ
- VI. まとめ
 - A. 社会的包含の目標
 - B. 社会的包含の達成度を評価するうえでの問題
 - C. 社会的包含の理念を導入する意義

I. はじめに

A. 社会的包含と社会的排除の理念

社会的包含、そしてその対立理念の社会的排除は、1990年代以降、ヨーロッパ諸国を中心に、社会的弱者の問題を分析し、その対策を考える際に、広く使用されるようになった理念である¹⁾。厳密な定義はないが、一般に、貧困や失業、健康上の問題などが原因となって、特定の層の人々や地域が社会から締め出された状態を社会的排除 (social exclusion)、その反対に、多様な人々を等しく社会の一員に迎え入れた状態を社会的包含 (social inclusion) と呼んでいる。

社会的排除と社会的包含という語が使われるようになった起源は明確ではないが、フランスやイギリスなどのヨーロッパ諸国で、1980年代以降の貧困問題を論じる際のキーワードとして最初に用いられた。何世代にもわたって形成、再生産された「伝統的な貧困」に対して、1980年代以降、

失業率の上昇や不安定雇用の増大によって、かつては安定的で規則的に就労してきた層の間に貧困が拡大していく問題は、「新しい貧困」として捉えられている²⁾ [p. 27-44]。この「新しい貧困」においては、職を失うことによって、借金、家賃や税の滞納が繰り返され、やがては生活が崩壊して、社会の一員としての地位を失い、経済的な意味を超えて社会から「排除」されることが問題視された。

EC (現 EU) では、貧困の闘いの第三次計画 (1989~1994年) において、「社会的排除」の語を用いて、より恵まれないグループの経済的社会的統合を政策の目標とした²⁾ [p. 53]。その後も EU は多くの関連施策を打ち出している。これらの EU 政策を分析した中村は、社会的排除、包含の理念について、貧困、失業など、現在の社会に存在する問題を多角的に扱い、結果として生じた問題だけでなく、その背後にある構造的な要因に着目しようとする姿勢がみられると指摘した。

そして社会的排除とは、社会の一員としてのさまざまな権利や制度が享受できなくなることでであると述べた³⁾。さらに、彼は、EUがこれに明確な定義を与えていないことも指摘した。現在、社会的排除、包含の概念は、ヨーロッパ諸国のほか、日本においても使用されるようになってきている⁴⁾。

従来、住民に手厚い社会保障サービスを提供してきた英国は、1970年代後半に深刻な経済危機に陥った。1979年に成立したサッチャー政権は官民の役割を見直し、「小さな政府」を志向して、福祉予算の大胆な削減を行った。その後成立した労働党のブレア政権は、基本的には「小さな政府」路線を継承しながらも、貧困や失業といった福祉の問題について、競争社会における「機会の平等」を確保することは政府の任務であるという姿勢をとった⁵⁾ [p. 41-43]。社会的に排除された人々が増加すると、労働力の質の低下、治安維持の問題などが生じ、社会全体によって損失となるので、政府は、これらを防ぐ意味で「機会の平等」の確保を行うのである。ブレア政権の政治に多大な影響を与えた Giddens は、1998年に発表した『第三の道』のなかで、社会的包含とは、“機会を与えること、そして公共空間に参加する権利を保障することを意味する”⁶⁾ [p. 174]と述べている。

同時に、Giddens は、社会的包含は、“社会の全構成員が、(中略)市民としての権利・義務、政治的な権利・義務を尊重すること”⁶⁾ [p. 173-174]であると述べて、機会の平等を確保したうえで、社会の一員として果たすべき義務の履行を求めている。岩田は、(社会的包含の対立概念である)社会的排除とは“ニューレーバーの新たな福祉戦略を体現する新しい言語”であり、“保守政権の個人主義と決別し、「責任ある個人」の参加によって、社会統合を進めようとする労働党の積極的な福祉戦略にとって、社会的排除は社会的統合の「対語」である限りにおいて不可欠なものであると位置づけている⁷⁾ [p. 28]。

ブレア政権は、1997年12月、副首相府 (Office of Deputy Prime Minister) 内に社会的排除対策室 (Social Exclusion Unit) を設立した。この対策室では、これまでに多くのプロジェクトを省庁

横断的に遂行してきた。プロジェクトは、雇用、福祉、教育、文化など、多岐の分野にわたる (第II章で詳述)。

B. 公共図書館政策への社会的包含理念の導入

公共図書館を管轄する文化・メディア・スポーツ省 (Department for Culture, Media and Sport; 以下 DCMS) では、1999年10月に、『すべての人々に開かれた図書館：公共図書館における社会的包含』 (*Libraries for All: Social Inclusion in Public Libraries*)⁸⁾、2001年1月に、『すべての人々に開かれた図書館、博物館、美術館、文書館：社会的排除の打破のための領域を越えた連携』 (*Libraries, Museums, Galleries and Archives for All: Co-operating Across the Sectors to Tackle Social Exclusion*)⁹⁾ をそれぞれ刊行し、公共図書館サービスにおいて、社会的包含の理念を適用するための指針を示した。さらに今後の10年間における図書館政策を示した2003年2月の『将来への枠組み』 (*Framework for the Future*) でも、社会的包含の重要性について言及している¹⁰⁾。

一方で英国の公共図書館では、これまででも長年にわたって社会的弱者に対するサービスを展開してきた実績がある。例えば、一部の公共図書館はすでに19世紀から視覚障害者に対してさまざまな形態の資料を提供してきた¹¹⁾ [p. 131-132]、病院の入院患者へのサービスも1920年代後半から始められている¹²⁾ [p. 297-298]。また高齢者などへの自宅配本サービスは、1948年に開始した Westminster を皮切りとして、その後1970年代までに全国で実施されるようになった¹¹⁾ [p. 131-132]。このように社会的弱者に対する図書館サービスは、慈善的見地から始められ、その後英国の福祉国家政策の時流にのって大きく発展した。しかし Muddiman らは、社会的包含に関する研究プロジェクト *Open to All?* の報告書のなかで、従来のサービスは、多様な背景、価値観を持つ社会的弱者自身のニーズをふまえた内容ではなかったことを指摘し、図書館の利用拡大を図るにあたって限界があったと批判している (この研究プロジェクトについては第三章で詳述する)^{13)~15)}。彼

らは、社会的包含の思想のもとに、社会的弱者のサービスのあり方を考え直す必要があると主張している。

公共図書館政策への社会的包含の理念の導入の経緯については、Muddimanらのほか、HickenやTrainらによる研究でも取り上げられている^{16), 17)}。また日本では、佐藤が英国の公共図書館における社会的包含の理念の適用について紹介、これを解説している^{18), 19)}。しかし先行研究においては、図書館の社会的包含の取り組みが、社会的排除対策室の政策に比べてどのような特徴を持っているのか、また、図書館政策全体のなかで社会的包含がどのように位置づけられているのかについて、十分に論じられていない。

図書館の社会的包含政策をあらためて検討してみると、これまででない新たな考え方が打ち出されているというよりも、むしろ従来の福祉国家的発想のもとで提供されていたサービスに新しい名前が与えられているという観が強い。これらの社会的弱者に対する従来の図書館サービスとの関連についても、Muddimanらによる研究を除き、ほとんど取り上げられてこなかった。

本研究の目的は、英国の公共図書館界における社会的包含に関する研究や政策文書の検討を通して、図書館政策において社会的包含の思想がどのように捉えられているか、そしてどのような方法によってこれを達成しようとしているかを検証することを通じて、公共図書館に社会的包含の理念を導入する意義とその課題について明らかにすることである。

以下の章において、次の順序で検証を進める。まず、社会的排除対策室の取り組みとその特色についてまとめ(第II章)、次に、公共図書館界ではこの理念がどのように捉えられているかについて分析する(第III章)。この第III章では、まず、社会的弱者に対する図書館のこれまでの取り組みについてまとめ、現在の政策との関連や土台となる考え方を明らかにする。そのうえで、特に社会的包含の理念に関する基本的な政策文書である『すべての人々に開かれた図書館』を取り上げて詳細な分析を行う(第IV章)。英国では、毎年、一定

の枠組みに沿って、国が全国の図書館行政庁(library authority)の業績評価を実施している。そこで、続いて、この一連の枠組みの中に、先に分析した理念がどのように位置づけられているか、つまりこの理念を達成するための方法がどのように整備されているかを検証する(第V章)。最後に、これまでの分析をもとに、公共図書館に社会的包含の理念を導入する意義と課題について述べる(第VI章)。

英国はイングランド、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドの地域からなる連合王国であるが、イングランド以外の地域には独自の議会と自治政府があり、公共図書館行政もそれぞれの自治政府のもとで展開されている。『すべての人々に開かれた図書館』も、副題にイングランドの自治体のみを対象とすることが明記され、他の地域は対象外であった。だが翌年、『すべての人々に開かれた図書館、博物館、美術館、文書館』にまとめられた際には、この副題が消え、対象地域が限定されなくなったこと、社会的排除対策室の活動も、特に対象となる地域を限定していないことから、図書館における社会的包含の実現は、地域を限定しない全英的な政策目標であると解釈した。ただし、図書館行政や行政監査のしくみは、地域によって部分的に異なる場合がある²⁰⁾。そのような場合、本稿では、イングランドの事情に従って考察を行う。

II. 社会的排除対策室の取り組み

英国において社会的包含の理念が政策に取り入れられるようになったのは、労働党のブレア政権のもとで社会的排除対策室が設置されて以降のことである。この対策室が中心となって、さまざまな社会的排除の問題に対処し、社会的包含の実現を目指すための政策がこれまで展開されてきた。社会的排除対策室は、社会的排除を、“失業、技能の低さ、収入の低さ、劣悪な住宅環境、犯罪の多発する環境、健康を害した状況、家族の崩壊のような互いに関連のある問題が組み合わさった状況が原因となって、人々や地域に生じる問題を一言で言い表したことば”²¹⁾であると定義している。

社会的包含とは、社会的排除に対立する理念で、排除された人々や地域を含めて、あらゆる人々や地域を社会が受容することを指す。

この社会的排除対策室では、まず18のテーマに基づいて政策活動チーム(Policy Action Team; PAT)を設置し、1999年から2000年にかけて、それぞれのチームが報告書をまとめた。政策活動チームは、雇用、住環境、青少年の非行、電子情報の利用における格差の問題(デジタル・デバイド)、地域社会の再生など、幅広い領域にわたるテーマを扱った。これらの報告書をさらに発展させて、現在までに、怠学と学校における排除の問題、ホームレスの問題、地域社会の再生策²²⁾、学校にも行かず働いてもいない青少年(16~18歳)の問題、再犯の防止、交通が不便な地域が抱える問題、家庭や学校における育児や教育の問題、精神面の健康の問題などについてのプロジェクトが実施されてきた。2006年3月現在、転居の多さが原因で公共サービスを十分に受けられなくなっている障害者の問題、複雑なニーズを持った青少年(16~25歳)の問題、技術革新を通じた社会的包含の推進、成人障害者に対するサービスの向上、高齢者の社会的排除の問題を扱う5つのプロジェクトが進行中である。

この社会的排除対策室の政策では、これまで各省庁や地方の諸機関が個別に実施してきた政策を互いに関連づけ、また必要な場合は新たな役割を割りふることによって、さまざまな角度から統合的に社会問題の対処にあたることが重視されている。例えば、青少年問題については、家族の問題、家庭の収入、学習・雇用、レジャー、健康、ドラッグと飲酒、犯罪、家出などの問題領域を設定し、教育雇用省、内務省、DCMS、保健省などの省庁が、それぞれの領域についてどのような目標や政策を掲げ、どのような先進的な取り組みを実際に行っているか明らかにしたうえで、相互の連携を図っている²³⁾。対策室のプロジェクトの中には、交通が不便であることや健全な地域社会が存在しないことなど、直接には経済的障壁に関連しない問題を扱ったものもある。しかし主たる関心は、経済的に困窮する人々への対策とその予備軍の解

消に向けられ、直接または間接に貧困対策と結びついていることが多い。なかでも特に若年層への対策に重点が置かれ、いずれのプロジェクトにおいても、子どもや青少年の問題について言及されていることが多い。

対策室のプロジェクトを概観すると、失業対策や教育の機会の提供などのさまざまな福祉サービスを、社会的排除の状態にある人が(特に職を得て労働することによって)再び社会に参画するうえで必要な方策として位置づけていることがわかる。さらに問題の解決には、国や自治体からの支援を受けたうえで、最終的には、市民の自助努力が不可欠であることも強調されている。代表的な政策としては、失業者に一律に手当を支給する方法をやめて、就職支援を行う業者と連携したうえで、失業者自身が求職活動を積極的に行っていることを手当支給の条件とするといったニューディール(New Deal)政策が挙げられる²⁴⁾。

しかしこの社会的包含政策に対しては、社会的包含という言葉が“さしあたり「簡単なラベリング」として”使用され、問題の複合性を強調する以外に、厳密な定義は回避されているといった批判もなされている⁷⁾ [p. 28]。さらに、対策室のプロジェクトの多くは“結果として生じている現象面”に目が向けられていて、その根幹にある社会のグローバル化や市場主義の浸透といった要因の解明が図られていないという指摘もある²⁵⁾ [p. 20]。例えば、失業等の経済的困窮の背景には、世界各国から英国に大量の移民が移り住んでいることや、サッチャー政権以降、福祉国家が崩壊して、さまざまな福祉サービスを受けられなくなったこと等を考慮すべきであるのに、対策室の政策は、結果として生じた事象への対処療法にとどまっているという批判である。

III. 社会的弱者に対する公共図書館サービス

A. 社会的弱者に対するサービスの歩み

社会的包含の理念が現れる以前から、英国の公共図書館では、低所得者層や障害者など、社会的弱者に対するサービスを行ってきた。もともと英

国で最初の公共図書館法が成立した1850年から1930年代頃までは、公共図書館は、自分で本を買うことができない労働者のために、健全なレクリエーションと教育の機会を提供する施設という性格が強かった。その後、中産階級の増加とともに、次第に利用の中心は富裕層へと移行したが、1960年代頃から、当時の福祉国家的政策を背景に、障害者などを対象とした各種のアウトリーチサービスが始まり、何らかの理由で図書館を利用できない人々に関心が向けられるようになった。

さらに1970年代後半から80年代にかけて、図書館サービスの内容が中産階級に向けたものに偏っているという批判のもとで、従来のサービスのあり方を見直そうというコミュニティ・ライブラリアンシップと呼ばれる考えが図書館界を席卷した²⁶⁾。コミュニティ・ライブラリアンシップとは、公共図書館の現場から生まれた図書館活動に対する姿勢やスタイルというべきもので、論理的に構築された理論ではない。そのため実際にはさまざまな考え方が並存していたが、利用者の視点に立って伝統的なサービスを見直し、利用者の求めに応じたサービスを展開しようとする点では共通していた²⁷⁾。このコミュニティ・ライブラリアンシップの活動は革新的な図書館員の先導によって進められ、それまで図書館サービスが十分に届いていなかった社会的弱者に対して、アウトリーチサービスのさらなる拡大が図られた。

コミュニティ・ライブラリアンシップの最盛期にあたる1975年には、社会的弱者に対するサービスのあり方について検討するために、イングランド図書館協議会 (Library Advisory Council for England)²⁸⁾のもとにアウトリーチサービス調査部会が設置された。調査部会がまとめた報告書『図書館の選択』(*The Libraries' Choice*)は、当時公共図書館を管轄していた教育科学省から1978年に刊行された²⁹⁾。この報告書では、社会的弱者のなかでも、特に、入院患者、健康上の問題から外出困難な人々や障害者、受刑者、民族上のマイノリティ、非識字者、貧困地域の住民について、それぞれ現状を分析するとともに、今後のサービスのあり方に関する提言を行っている。な

おこの文書では、社会的弱者の意味で、“社会において不利益をこうむっている人々 (The disadvantaged)” という表現が使われた。このコミュニティ・ライブラリアンシップの活動と当時の英国の福祉国家政策に後押しされて、公共図書館の社会的弱者に対するサービスが急速に普及することとなった。

しかし1980年代以降、このコミュニティ・ライブラリアンシップの運動も、次第に失速していった。その原因として、Muddimanらは、政治の方向性が福祉国家政策から経営重視に変わったこと、サッチャー政権下で厳しい予算削減が行われたこと、またアウトリーチサービスの拡大についていけなくなり、伝統的な図書館の役割の保持をとなえる図書館員が次第に増えたことなどを挙げている¹³⁾ [p. 14-16]。

B. 社会的包摂の理念の導入

1. 社会的インパクト

ブレア政権の成立後、社会的包摂の理念が政府に導入されたのを受け、図書館界でも、社会的包摂についての研究が進められ、その実践のあり方について検討がなされた。最初に取り上げる図書館の社会的インパクト (社会への貢献度、影響度) についての研究プロジェクトは、1997~98年にかけて、英国図書館調査研究センターの資金によって実施された。このプロジェクトは、複数の小プロジェクトから構成され、関連文献のレビュー³⁰⁾、図書館の社会的便益の実際と成功要因についての調査³¹⁾、図書館の社会的便益についての意識調査³²⁾、図書館の社会的貢献度を検討するための社会過程監査の枠組みの構築^{33), 34)}などが行われた。図書館・情報学の研究者 (シェフィールド大学の Bob Usherwood や Robert Procter など)、民間シンクタンクの研究員 (Comedia の François Matarasso)、図書館員など、幅広い層が参加しているが、DCMSなどの省庁に属する政策担当者は含まれていない。

Matarassoはプロジェクト全体を概観した報告書を著し、このなかで、社会的インパクトを考えるひとつの視点として、社会的包摂に言及し

た³⁵⁾。彼は図書館が社会的包含の実現に貢献している例として、身体的障害などの理由で社会のなかで孤立している人々に対して、アウトリーチなどの活動を通してサービスを提供すること、マイノリティの人々と協働して、彼らのニーズと関心を充足すること、地方に住む人々、高齢者、受刑者などに教育やレジャーの機会を提供することによって、社会の周縁部と中心を結びつけて、閉ざされてきた社会の開放を図ることなどを挙げた。

2. 『図書館：その包含の本質』

DCMSの政策諮問機関である図書館情報委員会 (Library and Information Commission)³⁶⁾ は、2000年3月に『図書館：その包含の本質』 (*Libraries: The Essence of Inclusion*) という文書を公表した³⁷⁾。

このなかで、まず、図書館が、一連の概念、すなわち、アクセス可能性、プライバシーの保護を伴う匿名性と中立性の確保、コミュニティや家庭が共有する価値、市民としての権利と責任、信頼と尊敬、自由と解放、平等と正義、開拓と機会及び選択、コミュニティや集団としてのアイデンティティ及びコミュニティの一員としての自負といった概念を象徴する存在であることを示した。そして図書館は、すべての人々を受け入れてくれる、危険のない社会的な場、人々が互いに平等な価値を認め、支えあい、思いやりを持って接する場、礼節を重んじ互いを尊敬する場、公益を達成するための力、互いに批判したり競争することのない場、知識や学ぶ力を得る入口であるとともに、変化のきっかけとなる存在、多様性を認め尊重する場、コミュニティを形成する人々やアイデアが会合する場であると述べた。これらの一連の特性や役割に照らして、図書館は、個人、コミュニティ、組織が学習を行ううえで利用可能な情報源や、学習スペースやネットワークへのアクセスを提供し、また変化を続ける社会を反映し個人のニーズに応じることを通して、社会的包含を実現するうえでの基盤 (infrastructure) を提供する機関となると位置づけた。

しかし、政府や諸機関の政策担当者、図書館員

の認識の変革を求める内容にとどまってい、具体的な実施目標や計画への結びつきが示されていない。雇用の増大、犯罪の撲滅、コミュニティの福祉と健康の増進、学習の達成度の向上といった政府の目標について図書館がなしている貢献について書かれているものの、具体的な政策や活動のレベルでいかに連携していくかについては言及されていない。

図書館情報委員会から改称した Resource は、この文書を発表した後、2001/02年度の活動計画のなかで、社会的包含に関連して、調査研究などを実施していくことを明らかにした³⁸⁾。

3. 『すべての人々に開かれた図書館』と『すべての人々に開かれた図書館、博物館、美術館、文書館』

ブレア政権下で社会的排除対策室によって設置された18の政策活動チームのうち、芸術とスポーツ (PAT10) とデジタル・デバイドの縮小 (PAT15) をテーマとするチームは、報告書のなかで公共図書館の活動に言及した^{39), 40)}。これらの政策活動チームの活動とほぼ平行する時期に、DCMSは、公共図書館における社会的包含の理念の適用について報告書をまとめ、1999年10月に、『すべての人々に開かれた図書館』⁸⁾、2001年1月に、『すべての人々に開かれた図書館、博物館、美術館、文書館』⁹⁾として刊行した。これらの文書において、図書館政策に社会的包含の理念を取り入れていくことを明らかにするとともに、社会的包含の理念を図書館活動に適用する際の指針を示した。後者の文書は、博物館、美術館、文書館に向けた文書⁴¹⁾と、前者の文書を統合したもので、若干新しい内容が追加されたが、大半は前者を踏襲した内容である。『すべての人々に開かれた図書館』は、公共図書館の社会的包含についての取り組みについて述べた基本的な文書であるので、第III章で詳しく内容を分析する。

4. 英国図書館協会の政策助言グループ

社会的包含に関して、英国図書館協会 (Library Association) とその後身にあたる図書館情報専

門職協会 (Chartered Institute of Library and Information Professionals; CILIP) は、2000年7月、内部に図書館の立場からの政策助言グループ (Policy Advisory Group) を設置し、2001年と2002年の2度にわたり報告書を刊行した^{42), 43)}。これらの報告書を通して、今後も協会が図書館における社会的包含の問題に取り組んでいくべきであるという提言がなされた。しかし社会的包含の理念をさまざまなサービスの場に適用する可能性について述べるにとどまり、具体的な活動計画や優先順位などは示されなかった。

5. Open to All? プロジェクト

英国図書館協会の政策助言グループとほぼ同じ時期に、Muddiman を代表とする研究チームは、図書館と社会的包含をテーマとする研究プロジェクト Open to All? を実施した。このプロジェクトは、DCMS の政策諮問機関である Resource の資金によって行われたが、DCMS の政策内容に限定されることなく、幅広い視点から、図書館サービスにおける社会的包含の問題を考察した。研究チームのリーダーである Muddiman はコミュニティ・ライブラリアンシップについての研究者であり、コンサルタントの John Vincent と図書館員の John Pateman も、かつてコミュニティ・ライブラリアンシップ推進の立場をとっていた現場の職員であった点が興味深い。なおメンバーのうち、Vincent, Pateman を含む4名は、英国図書館協会の政策助言グループにも参加している。

2000年に刊行された報告書は、関連文献の分析(第1巻)¹³⁾、社会的排除の問題に対する公共図書館の貢献度と潜在的可能性を探るための自治体へのアンケート調査と事例調査の結果のまとめ(第2巻)¹⁴⁾、個別の領域に関するワーキングペーパー(第3巻)¹⁵⁾から構成されている。Muddimanらは、サービスにアクセスする機会の平等と、結果として享受する成果の平等の違いを区別したうえで、これまでの取り組みは、コミュニティ・ライブラリアンシップも含めて、白人中産階級の価値観を反映したサービスにアクセスする

機会の拡大を目指すにとどまっており、必ずしも成果の拡大にはつながらなかったと分析している。そして社会的排除の解消を目指すためには、社会的に排除された人々がさまざまな背景や価値観を持っていて、図書館へのニーズもきわめて多様であることを理解したうえで、サービス基準の設定、ニーズに合った資料収集、職員の役割の見直しなど、さまざまな点から従来の業務を見直す必要があると結論づけた¹³⁾ [p. 57-58]。

しかし具体的なサービスメニューという点では、同性愛者へのサービスなどを除き、特に目新しいものが提言されているわけではなく、事例調査でも、障害者、児童、民族的マイノリティへのサービスなど、従来から各地で行われてきた内容が取り上げられている。この意味で従来のサービスとの親和性は高く、言わば、従来のサービスを基礎として、その延長線上に社会的包含の理念の導入があるという認識である。なお児童は、このプロジェクトだけでなく、後述する『すべての人々に開かれた図書館』(第IV章C)、全国基準(第V章A.2)などにおいても、障害者や高齢者などと並んで、社会的包含に関わるサービスの対象として取り上げられている。

6. 地域社会の再生と社会的包含

「地域社会の再生と社会的包含」プロジェクトは、対策室の地域社会の再生プロジェクトを受け、Resource が資金を提供したもので、Northumbria 大学の情報管理研究所と民間シンクタンクの Marketing Management Services International の共同研究である⁴⁴⁾。先の政策助言グループや Open to All? プロジェクトと重なるメンバーはいない。

プロジェクトの主な目的は、地域社会の再生における博物館、文書館、図書館の役割を明らかにすることであり、文献レビュー、英国をはじめ、アメリカや他のヨーロッパ諸国で実際に活動に携わっている諸機関や個人(生涯学習機関、芸術家、図書館、博物館・美術館、自治体など)に対するインタビュー、博物館や図書館が地域社会の再生プロジェクトに関わっている国内、国外の事例の

調査が行われた。

関連文献の分析をふまえて、このプロジェクトでは、社会的包含は、図書館にとって新しい課題ではなく、『図書館の選択』にみられるような従来の社会的弱者に対する図書館サービスの流れをくむ活動であると位置づけている。関係機関へのインタビューや事例調査からは、地域社会の再生と社会的包含の実現にあたり、現在も、また今後も博物館、文書館、図書館は重要な役割を果たすと認識されていることが確認された。しかし博物館、文書館、図書館分野の諸機関が地域社会の再生に貢献しようとしても、具体的にはどんな貢献ができるのか知られていないことが障害となっていることが明らかとなった。また活動のアウトカム（成果）を測定する評価手法が開発されていないこと、博物館、文書館、図書館の三者間、また外部機関との協力関係を深める必要があることといった問題点も指摘された。これらの結果から、図書館の社会的包含の活動について、現場レベルでは重要性が認識されているものの、他の領域の機関にそれを認めてもらい、互いに連携を深めるには至っていないという現状が浮かび上がっている。

この結果をふまえ、プロジェクトでは、Resource, DCMS, 自治体、博物館、文書館、図書館が、それぞれ役割分担しながら、資金の調達、多様な機関の協力関係の樹立、評価手法の開発などを進めるべきであるという提言を行っている。

7. 『将来への枠組み』

これらの一連の研究が行われた後、公共図書館の将来政策として、2003年にDCMSから『将来への枠組み』が公表され、現代の図書館の果たすべき使命として、第一に読書と学習の振興、第二に電子的手段によるサービスを利用する機会の整備と必要な技能の育成、第三に地域の統合 (community cohesion) と市民としての価値の確立を示した¹⁰⁾[p. 13]。第三の使命に関する記述のなかで、社会的排除の打破のために図書館が取り組む必要があることを述べている。ここで『すべての人々に開かれた図書館』が引用されている。そし

て図書館は“社会と人々をつなぐ錨 (public anchor)”¹⁰⁾ [p. 38] であると述べ、地域社会における重要な施設であると位置づけたうえで、Blackburn with Darwen の青少年向け学習センターやカフェを併合した図書館など、集客力のある図書館の事例を紹介している。さらに非利用者のニーズを理解し、利用を促進していく必要について述べ、Barnet の中国系住民に対するサービスの例などを紹介している¹⁰⁾ [p. 38-42]。

同年、Resource は、『将来への枠組み』に基づく具体的な活動計画として『将来への枠組み：活動計画 2003～06年』(Framework for the Future: Action Plan 2003-06⁴⁵⁾) をまとめている)。この計画は、『将来への枠組み』に示された図書館の3つの使命に沿って、2003/04年度から2005/06年度までの3年間にかけて実施する事業をリストアップし、それぞれ関与する機関、達成年限、予算的裏づけを示したものである。DCMS やその諮問機関の博物館・図書館・文書館評議会 (Museums, Libraries and Archives Council) のほか、英国読書協会など関連機関の事業も含まれている。DCMS は2004年までに500万ポンドの新規予算を投じた。さらに2005年に、今後2年間の分として400万ポンドを追加したのを受け、計画を一部改訂して『活動計画 2004～06年』を公表した⁴⁶⁾。

社会的包含については、『活動計画 2004～06年』の中で、第3の使命に関して7つの事業(「コミュニティの統合と多様化を支援する公共図書館のよい実践例の探索」「障害を持つ人々への公共図書館のアクセス拡大」など)を設定したほか、第2の電子的手段によるサービス拡大に関連して、「社会的に排除された人々に向けての電子的な図書館サービスの提供の支援」などの事業も設定された。しかしその多くは具体的な活動に先立つ調査・研究の段階であり、サービス提供への助成といった段階には至っていない。

IV. 『すべての人々に開かれた図書館』の分析

A. 文書の構成と執筆者

1999年に刊行された『すべての人々に開かれた図書館』は、DCMSのMark Masonのもとで、DCMSの職員3名、図書館員3名(内2名は、政府の諮問機関である図書館情報委員会の理事、図書館長協会をそれぞれ兼務)のほか、図書館情報委員会、英国図書館協会、宝くじ基金(Heritage Lottery Fund)⁴⁷⁾、図書館諮問評議会(Advisory Council on Libraries)²⁸⁾などに属する11名によって執筆された。このなかに大学の研究者は含まれていない。

社会的包含の理念の解説に始まり(第1章、第2章)、情報に関して社会的排除が生じる原因を分析したうえで(第3章)、政策を構築するうえでの方針(第4章)、実現するための方法(第5章)、課題(第6章)を述べるという構成になっている。このうち第4章と第5章には、各地の図書館の実例を紹介しながら、具体的にどのようなサービスが社会的包含の理念に合致するかが示されている。

2001年には、博物館・美術館・文書館における政策文書(『社会の変化をもたらす核心』⁴¹⁾)と統合して、『すべての人々に開かれた図書館、博物館、美術館、文書館』⁹⁾が刊行されているが、新たに追加された内容はごく一部に過ぎず、多くは従来の2つの文書(『すべての人々に開かれた図書館』、『社会の変化をもたらす核心』)の記述を整理し、並べ直したものである。新しく追加した項目は、“コレクションや知識に対する最大のアクセスを達成すること”“目録や文書のオンラインによる入手を進めること”“アウトリーチの重要性”“コレクションや展示に、利用者の文化的、社会的多様性を反映させること”“社会変化を促進するための役割を自覚すること”⁹⁾[p. 9]の4つであるが、詳細な説明はなされていない。むしろ、これまであった個々の項目の説明や実例の部分が削られたことで、抽象的な記述になっている。したがって本稿では『すべての人々に開かれた図書

館』を分析の対象とする。

B. 文書の性格

『すべての人々に開かれた図書館』は、全体として、理念的な記述を避け、実務に即したガイドラインとなっている。社会的包含の理念についても、政策活動チームの文書を引用しただけにとどまり、詳細な説明は行っていない。政策構築の指針を述べた第4章では、“本章の項目は、厳密に規定された活動計画(rigid blueprint for action)というよりも、手本となる実践例(good practice)の要素”⁸⁾[p. 14]であると明記されており、理想的分析よりも実践に役立つことが優先されていることがわかる。『すべての人々に開かれた図書館』は図書館の外で生まれた理念である社会的包含を短期間で導入していくためのマニュアルであると言える。

一方、理念の分析よりも実用性を重視したマニュアルといった体裁をとっているにもかかわらず、『すべての人々に開かれた図書館』では、具体的な資金的裏づけについてほとんど言及していない。この点については、続いて刊行された『すべての人々に開かれた図書館、博物館、美術館、文書館』も同様である。英国図書館協会は、『すべての人々に開かれた図書館』についてのコメントの中で、資金的な裏づけの必要性を主張している⁴⁸⁾。英国図書館協会は、政府が自治体への補助金の額を決定する際に使用している標準支出査定額を見直すことによって、国が自治体に資金を提供することを提案している。

C. 公共図書館における社会的包含の内容

ここでは、『すべての人々に開かれた図書館』の記述をもとに、公共図書館において求められている社会的包含の内容について、目的と対象、具体的なサービス、サービス提供に際しての基本姿勢の3点から分析する。

1. 目的と対象

政策構築の方針の冒頭には、社会的包含は、公共図書館において優先順位の高い政策であること

が明記されている⁸⁾ [p. 14]。つまり社会的包含の理念に基づくサービスは、経営に余裕があったときにオプションとして実施するのではなく、どんな図書館でも常に実施すべきものであることが強調されている。

社会的排除対策室の第10政策活動チームの報告書の記述を引用して、その目的が、“特に居住地、障害、年齢、人種、民族などの理由で、文化・レジャー活動の領域において、社会的不利益あるいは疎外の危険のある人々の包含を進めること。またそのような方法によって人々の生活の質を向上させること” [p. 8] であるとしている。「社会的不利益」とは、1978年の『図書館の選択』でも使われた語であり、図書館から離れた地域に暮らす人々、障害者や高齢者、入院患者など、図書館の利用が困難な人々など、両者には重なるものも多い²⁹⁾。しかし『すべての人々に開かれた図書館』は、図書館利用を社会的に阻害する要因として、不便な開館時間の設定といった図書館側の問題、また、利用の方法を知らないことなどによって「図書館は私たちのための施設ではない」と感じる利用者の意識の問題、さらに、施設の遠さなどの物理的環境の問題なども挙げており⁸⁾ [p. 12-13]、従来よりも対象をいっそう広く設定し、言わば、図書館という文化施設やそのサービスを受けない事由そのものと捉えている。

また個人に対してサービスを提供するだけでなく、それを通して、地域全体がどのような恩恵を被るかという点に重点が置かれている。コミュニティを単位として問題解決を図る姿勢は、社会的排除対策室の政策にも共通してみられるものである。対策室が展開する政策でも、地域社会の再生プロジェクトに見られるように、現金や現物給付によって個々の人々の問題を解決するだけでなく、コミュニティ全体が問題から抜け出すことが重視されている。『すべての人々に開かれた図書館』では、図書館を地域における情報源、また学習やコミュニケーションのための場として位置づけ、“図書館・情報サービスは、地域の情報資源センターとしての役割を拡大し、情報と同様にコミュニケーションへのアクセスを提供すべきであ

る”⁸⁾ [p. 16] “図書館は地域の学習の場として、自立した学習者を支援する存在 (champion of the independent learner) であるべきである”⁸⁾ [p. 17] と明記している。成功した事例として、図書館のほかに音楽スタジオや体育館の機能も備えた青少年センターを持つ Manchester⁸⁾ [p. 16]、継続教育カレッジなどと複合化し、充実したコンピュータ設備を備えた図書館を持つ Sunderland⁸⁾ [p. 17]、地域の利用者のニーズに合った場所に図書館を移転した Eastbourne⁸⁾ [p. 15] などが紹介されている。これらの事例からもわかるように、インターネット上、または心理上の架空の空間というよりも、人々が実際に集まる場が想定されており、特に、これまで図書館の利用が少なかった層にも魅力を感じさせる施設づくりが求められている。

2. 具体的なサービス

『すべての人々に開かれた図書館』は、社会的包含の理念やその導入にあたっての留意点の解説が中心であり、具体的なサービスメニューまでは示されていない。ただし解説文中の例示、実践例の紹介を見ていくと、次のようなサービスが想定されていることがわかる。

第一に、従来から展開されている各種のアウトリーチサービス、例えば、高齢者や障害者などへの配本サービス [p. 14]、民族上のマイノリティに対するサービス [p. 15, p. 21] などである。これに関連して、地域のニーズに合わせた柔軟な開館時間の設定、特に日曜日の開館 [p. 15] も求められている。

第二に、児童や青少年の一層の利用拡大を図るための活動やサービス、例えば、青少年図書室の設置 [p. 19]、児童を対象とした宿題クラブ (宿題をするにあたって役に立つ資料の収集、提供、その他の人的支援サービス) [p. 17]、ブックスタート (新生児に絵本を贈る活動) [p. 18] などがある^{49), 50)}。このうち、宿題クラブやブックスタートは、別の文脈から提案されたサービスであるが、社会的包含の理念とも合致することから、社会的包含政策にも取り込まれている。宿題クラブは、

ブレア首相の教育重視政策に呼応して出されたアイデアであるし、ブックスタートは、もともと民間の団体が主体となって実施してきた読書推進運動である。

第三に、電子情報、特にインターネット上の情報の利用の拡大であり、例えば、インターネット端末の開放 [p. 17]、地域サイトへのゲートウェイ機能を持つ Web ページの提供 [p. 18] などがある。電子情報に関しては、利用者の電子メールアドレス取得やセミナー開催などのインターネットの利用を支援するための方策についても言及されている。なおコンピュータの利用に際して料金が低額、できれば無料であることが望ましいとつけ加えている [p. 17]。これらのサービスは、明らかに 1997 年に公表された「市民のネットワーク (People's Network) 政策」に呼応している^{51), 52)}。『すべての人々に開かれた図書館』は「市民のネットワーク政策」に直接言及していないが、図書館以外の分野では、社会的包含に関する政策文書において、「市民のネットワーク政策」に言及した例がある。例えば、2001 年に雇用年金省が刊行した貧困と社会的排除への対策を述べた文書には、「市民のネットワーク政策」が登場し、また社会的排除対策室は、2001 年に発表した地域社会の再生プロジェクトの実施計画のなかで、“2002 年までにすべての公共図書館がインターネットに接続する”という「市民のネットワーク政策」で設定されている目標を援用している^{53), 54)}。

このように、ここで提案されているサービスには、従来から存在するサービス、あるいは、別の文脈から最近提案されたサービスと重なるものも多い。つまりこれまでにない全く新たなサービスを示したというよりも、図書館で現に展開されているサービスの中から、社会的包含の理念に沿ったものを選び取って、新たな理念のもとで説明し直したという観が強い。個々のサービスは、従来の公共図書館サービスと親和性があり、その延長線上に捉えられる内容である。英国図書館協会による『すべての人々に開かれた図書館』に対するコメントでも、サービスの内容についてはおおむね賛成している一方、資金の問題、都市部と地方

の図書館における格差の問題、研修の必要性といった問題を提起している⁴⁸⁾。

3. サービス提供に際しての基本姿勢

『すべての人々に開かれた図書館』では、経営の効率性、利用者のニーズへの配慮といった、企業経営の理念を取り入れたやり方で、サービスを実現しようとする姿勢を強調している。

目標達成の方法について述べた第 5 章では、ニーズの把握、現状の分析、戦略立案、職員の研修、サービスの実施と PR、評価と改善の 6 段階から戦略を組み立てるよう述べている。この 6 段階は、計画、実施、評価、改善から成る経営学で言う PDCA サイクルを想起させるものである。このほかにも、既存の施設やサービスを活用すること⁸⁾ [p. 15]、施設の複合化による相乗効果を検討すること⁸⁾ [p. 16]、複数の図書館行政庁が共同で、より大きな単位でサービスを実施することで効率性の向上を図ること⁸⁾ [p. 18] といった記述に見られるように、最小の資源で最大の効果を上げることが重視されている。

一方、サービス内容の設定に際してのマイノリティのグループやコミュニティのニーズに配慮すること⁸⁾ [p. 14]、立地場所の設定⁸⁾ [p. 15] や開館時間の設定⁸⁾ [p. 15] に際して、利用者ニーズに配慮することといった項目から、(たとえ現在利用していなくても今後利用する可能性がある者も含めて) 利用者のニーズを重視したサービス提供を求めていることがわかる。さらに一歩進んで、社会的に疎外されている人々自身が、計画、実施、評価といった一連の経営過程に参画することを求めている⁸⁾ [p. 14-15, p. 23]。実際に、マイノリティの住民が多い Islington において、それぞれの住民グループとの話し合いのなかでニーズを確認し、さらに資料の選択や収集に住民が参画した例が紹介されている⁸⁾ [p. 15]。

経営の効率性の重視や利用者志向などは、1980 年代以降の図書館政策に一貫して見られる姿勢である。住民参画については、ブレア政権下で新たに重視されるようになったにもかかわら

ず⁵⁵⁾ [p. 289-298], これまでの図書館政策ではせいぜい苦情や提案の募集といったレベルにとどまっていた、これまであまり論議されてこなかった^{56), 57)}。それに比べて『すべての人々に開かれた図書館』の記述が一段と積極性を増していることが注目される。

V. 公共図書館において社会的包含の理念を達成するためのしくみ

本章では、社会的包含の理念を達成するうえで、公共図書館をめぐる計画と評価の制度がどのように機能しているかについて分析する。そのしくみは、2003年を境に大きく変わっているので、まず、2002年までの年次図書館計画制度と全国基準を中軸とするしくみについて述べ、次に、2003年以降の『将来への枠組み』と包括的業績評価制度 (Comprehensive Performance Assessment) を中軸とするしくみについて述べる。

A. 年次図書館計画制度と全国基準を中軸とするしくみ

1. 年次図書館計画制度

1998年に導入された年次図書館計画制度とは毎年、あらかじめDCMSが示したガイドラインに沿って、全国の図書館行政庁が短期(1年)・中期(3年)の経営計画とサービスの実績をDCMSに報告することを義務づけた制度である^{58), 59)}。計画のなかに必要な項目や審査の観点については、毎年、ガイドラインを作成して公表している。各年の審査の結果もweb上で公表される。

すでに1998年から、審査の観点として、ITサービスの分野で「社会的包含」が導入されている⁶⁰⁾。引き続き1999~2002年まで、毎年のガイドラインに、全体の経営計画のなかに社会的包含の理念の導入を求める記述があり、合わせて審査結果にも社会的包含の観点からの講評がある⁶¹⁾。2000年度と2001年度の審査結果では、サービス領域別に審査のチェックポイントが公表されている。それによれば、社会的包含の領域については、“『すべての人々に開かれた図書館、博物館、美術館、文書館』で設定された政策目標を採用し

ているか”“図書館の立地や開館時間、課金方針、児童サービス、地域社会との連携に関して、社会的包含の視点からの配慮がなされているか”“貧困などの問題を抱えた人々や障害者へのサービス、また電子的手段によるサービスに関して、『すべての人々に開かれた図書館』に示された(サービス対象の把握から今後の改善に至る)6段階から構成された計画がつけられているか”⁶²⁾ [p. 50-51]といった項目が設定された。

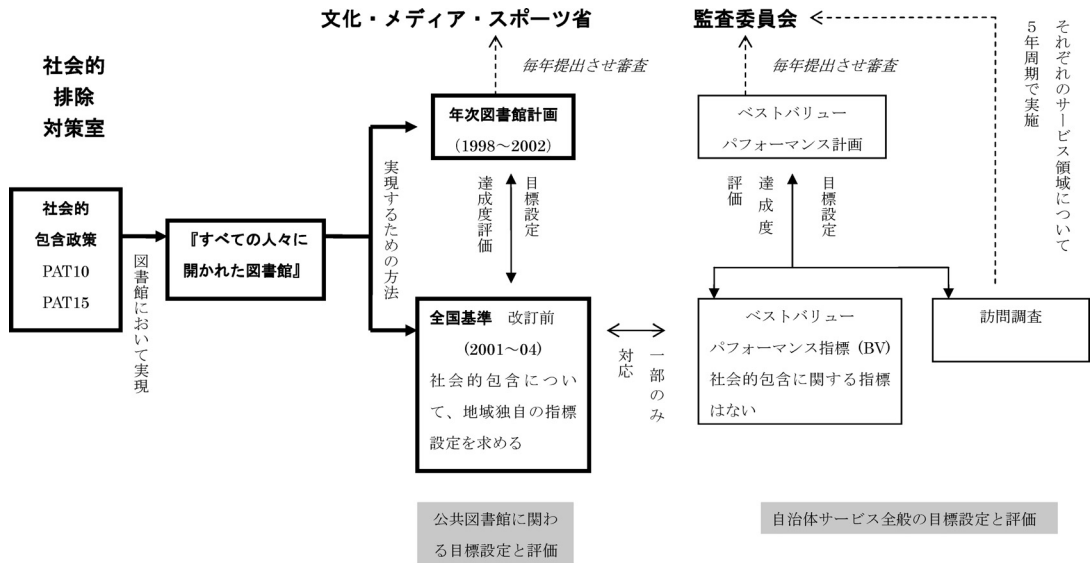
このように一連の計画と評価の制度のなかに、社会的包含の理念が取り上げられたことで、図書館サービスの現場で挙げた成果はともかくとして、少なくとも経営計画への社会的包含の理念の導入は急速に進んだ。Muddimanらが全英の図書館行政庁を対象に行ったアンケート調査(回収率62%)によれば、1999年度の年次図書館計画に、社会的排除の問題を記述したと回答した図書館行政庁は59%にすぎなかったが、翌2000年度の計画には97%が社会的排除についての記述を行うつもりであると回答している¹⁴⁾ [p. 11]。ただしこの数値は、社会的包含の語が計画の中にあるかどうかを確認した結果に過ぎず、その中味の適切さなどを判断したうえでのものではない。その後、2003年に年次図書館計画は現状報告(position statement)と改称され、次のB節で詳述するようにその中身も大きく変わった。

2. 全国基準

全国基準は、図書館サービスの実績を示す数値指標とその目標値のセットであり、2001年に19指標、後に改訂して10指標が設定された^{63), 64)}。全国の図書館行政庁は、毎年、国にその達成状況を報告することが求められている。その報告は、先に述べた年次図書館計画制度を通してなされるので、計画の実施目標と業績評価の両方の機能を持つ(第1図)。全国基準では、社会的包含に関して、『すべての人々に開かれた図書館』を引用しながら、図書館行政庁は社会的に排除された人々のニーズに配慮しなければならないことも明記された⁶³⁾ [p. 8-9]。

全国基準には、直接、社会的包含に関わる指標

英国の公共図書館政策への社会的包含理念の導入



(太線で囲った部分が社会的包含に関わる事項)

第1図 年次図書館計画と全国基準による目標設定と達成度評価のしくみ

はないが、児童、社会的に排除された人々、マイノリティの住民、障害者について、図書館行政庁がそれぞれ独自のサービス目標を定めなければならないと明記された⁶³⁾ [p. 8]。この規定に応じて、全国の図書館行政庁は、“黒人および少数民族のコミュニティからの利用者が全利用者に占める割合” (Birmingham) といったそれぞれ独自の指標を定義し、その実績値を明らかにするとともに、目標値を設定した⁶⁵⁾ [p. 49]。しかしこの規定は、その後 2004 年度の基準改訂の際に削除された。

3. ベストバリュー制度

図書館サービスについての計画、評価の制度とは別に、ブレア政権は、自治体の行政サービス全般について全国共通の指標（ベストバリュー・パフォーマンス指標）を定め、監査委員会へ実績値を報告するよう、自治体に義務づけた制度（ベストバリュー制度）を 1999 年に導入した⁶⁶⁾。

このベストバリュー・パフォーマンス指標のなかには、図書館サービスに関わる指標も含まれているが、社会的包含に関わる内容を持つものは存在しない⁶⁷⁾。図書館サービスについては、当初独

自の指標を設定していたが、2005/06 年度以降、全国基準の達成状況をスコア化した指標が用いられている⁶⁸⁾。

B. 『将来への枠組み』と包括的業績評価制度を中軸とするしくみ

1. 『将来への枠組み』

第 III 章で述べたように、2003 年に DCMS が発表した『将来への枠組み』では、『将来への枠組み』に示した図書館の 3 つの使命のうち、“地域の統合と市民としての価値の確立”に関連して、『すべての人々に開かれた図書館』が引用され、社会的包含の実現が求められている¹⁰⁾ [p. 41]。

同年、年次図書館計画は「現状報告」に改称し、従来のように経営体制やサービス計画をすべて盛り込むのではなく、『将来への枠組み』に示した図書館の 3 つの使命に沿って、経営計画を記載するスタイルとなった⁶⁹⁾。つまり、『すべての人々に開かれた図書館』において宣言された社会的包含の実現は、『将来への枠組み』を介して、具体的な経営計画である現状報告と結びつく形となっている（第 2 図）。『将来への枠組み』に沿った既存の事

業、新規事業は『活動計画』としてまとめられており、社会的包含に関して、「社会的に排除された人々を対象とした電子図書館サービス」「障害者への公共図書館サービスの拡大」などの事業がリストアップされている。

ただし「現状報告」の内容は大幅に簡素化されたうえ、次節に述べる包括的業績評価制度において、自治体や図書館の評価が優れている場合は、次年度の提出を免除し、全国基準による実績評価だけを報告すればよいという規定も新たに設けられた⁷⁰⁾。その結果、2004年度の場合、前年度の評価結果に基づき、全国272の図書館行政庁のうち36に対し、現状報告の提出が免除された。全国基準には、2004年以降、社会的包含についての記述が一切なくなっているため、「現状報告」を免除された場合、社会的包含に関わる目標設定、業績評価を行うしくみがなくなってしまう。

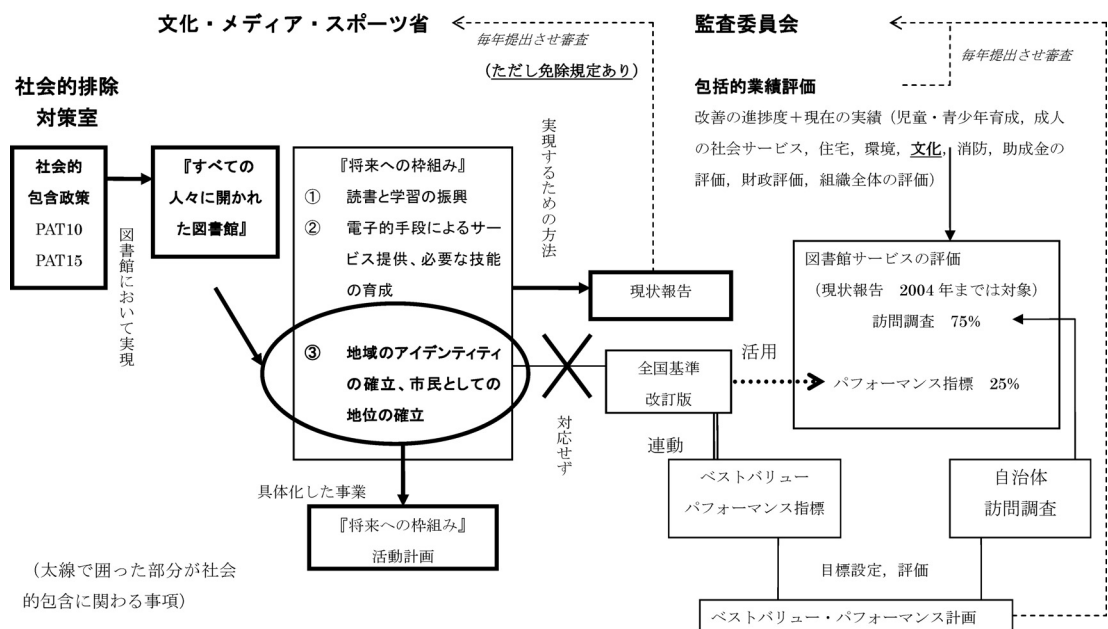
2. 包括的業績評価制度

監査委員会によって導入された包括的業績評価制度 (Comprehensive Performance Assessment) は、現在の経営実績と経営改善の進捗度が

ら、自治体を評価する制度である。ベストバリュースタイルに平行して、2002年に初めて導入され、2005年に制度の見直しがなされた。評価の手順は詳しく決まっており、2005年の改訂後の制度では、現在の経営実績は、6つの領域の行政サービスの評価、財政面の評価、経営組織全体としての評価の結果を統合して、最終的に5段階のランク (CPA Category) 付けの形で示される⁷¹⁾。図書館サービスは、文化サービスの一環として対象になっている。文化サービスのほか、2005年は児童・青少年育成、成人の社会サービス、住宅、環境、助成金、2006年から消防が、行政サービスの評価対象となっている⁷²⁾。

文化サービスは、訪問調査とパフォーマンス指標を用いて、4段階で評価される。最近1年間の訪問調査の結果がある場合は、訪問調査が75%、パフォーマンス調査が25%の比重となるが、最近の結果のない場合は、パフォーマンス調査の結果のみで判定される。当初の制度では、この2つに加えて、現状報告も評価対象となっていたが、2005年以降、対象から外された。

全国基準は、図書館サービスを評価するための



第2図 『将来への枠組み』と包括的業績評価制度による目標設定と達成度評価のしくみ

パフォーマンス指標として、この制度の中に取り入れられた（第2図）。そのほか、蔵書回転率、利用者満足度などの指標も合わせて指定されている⁷³⁾。しかしこの中に社会的包含に関わる指標はない。訪問調査においては社会的包含への取り組みが評価される可能性はある。

包括的業績評価制度の中に、全国基準が導入され、また「現状報告」の免除規定が設けられたことによって、図書館サービスの評価は、単独で実施するというよりも、自治体全体の評価の枠組みのなかで実施するという意味合いが強くなった。もともと包括的業績評価制度は、各種サービスを個別に評価するのではなく、自治体の総合力を捉えようとする制度である。それだけに、手順を踏んで、個別の項目の評価結果を、文化サービス全体の評価、自治体の現在の経営実績全体の評価へと収斂していく間に、個々の項目の反映の度合いはきわめて小さくなる。

ベストバリュー制度や年次図書館計画制度では、地域の独自事情をふまえた評価、訪問調査などによる質的な評価を期待することもある程度可能であったが、包括的業績評価制度のもとでは、自治体を横並びで評価することから、全国共通で客観的な評価方法が求められるようになった。図書館における社会的包含の活動は、地域独自の事情をふまえて行う必要があるだけに、全国共通の目標を立てることが難しく、そのうえ数値指標化することはさらに困難である。現在の包括的業績評価制度のもとでは、このような性質を持つ行政サービスは、なかなか評価されなくなる構造になっている。さらに、2006年以降の包括的業績評価制度では、訪問調査による評価の比重を37.5%に減らし、パフォーマンス指標による評価の比重を62.5%に増やすという提案もなされている⁷⁴⁾。

VI. ま と め

A. 社会的包含の目標

第II章でみてきたように、社会的排除対策室では、社会的包含の障壁となるさまざまな問題のなかでも、特に経済格差が重視されている。そして

その解決策としては、職を得るための条件、例えば学校への入学や復学、健康上の問題の解決などを整備することで、就職の道を開き、自ら経済問題を解決させるというシナリオが考えられていることが多い。

一方、公共図書館では、第III章及び第IV章でみてきたように、社会的包含政策によって、経済格差の問題を直接に扱うのではなく、その背景にある社会的、文化的な問題を中心に扱っている。例えば『すべての人々に開かれた図書館』では、従来から図書館がアウトリーチサービスの対象としてきた社会的弱者のほかに、近所に図書館が設置されていない、開館時間の設定が不便である、高齢者あるいは乳幼児であるといった、利用者がたとえ経済的に豊かであっても生じる問題にも目を向けている。さらに社会的包含政策の対象を、『すべての人々に開かれた図書館』よりもさらにいっそう拡大し、同性愛者やアジア系シングルマザーに対するサービスなども含めて考えるべきだとする主張もある^{75), 76)}。

これらのサービスは、従来から言われてきた図書館の役割、すなわち社会的弱者が情報を利用する基盤となることを追認する内容であって、社会的包含の理念を導入することで、従来なかった新たな役割が提案されているというわけではない。むしろこれまでのサービスが、ブレア政権の基本政策に沿ったものであることを示す点に意味がある。Giddensらによる社会的包含の理念は、経済、社会、文化のさまざまな側面に応用可能である。したがって公共図書館のサービスについてこの理念を適用することは、もともとの理念の定義に矛盾するものではなく、むしろ図書館それ自体の目標を社会的包含の理念と重ね合わせることも可能である。

しかしブレア政権が新しい「社会的包含」の語を用いる意味は、「機会の平等」の確保の必要性と、政府と市民の協力によって貧困や失業問題を解決しようとする福祉戦略を特に強調しようとする点にある。公共図書館界においても、この福祉戦略との関わりを意識したうえで、貧困や失業問題の解決に、直接的でないにしろ、社会基盤の整

備などの面で図書館が貢献しうることを示すために、この社会的包含の理念を取り入れる方が戦略的に有効であるように思われる。『すべての人々に開かれた図書館』などに見られるように、電子情報の提供といった特定のサービスに焦点を絞るのもひとつの可能性である。その際には、図書館サービスを通しての社会基盤整備が、どのような意味で「機会の平等」につながるのか、また平等な機会を得たうえで、社会的に排除されていた者が社会への包含をめざす自助努力、特に労働を通しての社会参画にいかにかに寄与するのか、さらなる説明が必要である。公共図書館の場合、さまざまなサービス、例えば開館時間を延長する、多言語の資料を整備するなどのサービスの持つ意味が十分にアピールされていない。

また『すべての人々に開かれた図書館』では、図書館活動への住民参加の重要性を主張し、住民をサービスの享受者とみる従来の発想の打開を試みている点が注目される。1970年代の『図書館の選択』など、福祉国家的発想のもとでの図書館サービスにおいては見られなかった姿勢である。

B. 社会的包含の達成度を評価するうえでの問題

英国では、年次図書館計画制度と全国基準、そして包括的業績評価制度といった一連の計画と評価の制度によって、ブレア政権のめざす方向に沿った形で、各地の図書館行政庁がサービス展開できるようしくみが整えられている。第Ⅴ章でみてきたように、社会的包含についても、これらの制度を通して実現をめざしているが、全国的な共通目標は設定されておらず、目標の設定や評価の実施については各図書館行政庁に一任されている(第Ⅴ章)。しかし現在の公共図書館評価は、標準的な指標を用いて業績を目標値と比較するというベンチマーク方式であって、図書館行政庁がそれぞれ独自の目標や評価指標を用いるやり方はとりづらぬ。全国基準では、当初、地域独自の指標を図書館行政庁に設定させるというやり方で、社会的包含の理念を取り入れることを試みたが、結局、2004年の改訂で、この部分は削除されてしまった。その後の包括的業績評価制度において

も、全国共通の数値指標を用いるという方法が使われており、地域の事情をふまえた評価をすることは難しい。

そもそも個別の図書館サービスのアウトプット(産出)として捕捉できるものを通して、社会的包含を測定することは難しい。例えば、視覚障害者に対するサービスに関して言えば、社会的包含が実現した状態とは、点字資料や録音図書が提供されたこと自体ではなく、それらの資料提供を通して、読書というレクリエーションの機会が確保されたこと、あるいは生活上必要な情報を入手することを通して、これまで閉ざされてきた社会の扉を開けて、その一員としての義務を果たし、権利を手に入れた状態を指すはずである。だが社会的弱者の生活が改善されたとしても、図書館サービスとの因果関係をなかなか立証できないので、個々のサービスを成果(アウトカム)の視点から評価することは難しい。そこで現実には、障害者の登録者数といったアウトプット指標を代用して、しかも短期スパンでの評価を行うことになる。このような方法では、結局、サービスの提供量を個別に評価することしかできず、社会的包含の特徴である問題を複合的に捉える視点や、サービス提供という支援を得て市民自身の自助努力につなげるといった観点は生かされない。

このほか資金の調達についても課題が残る。『すべての人々に開かれた図書館』や『将来への枠組み: 活動計画』では、各種機関と図書館がさまざまな面で協力(パートナーシップ)し合ってサービスの充実を図ることが推奨されている。しかしそのために必要な資金について、政府の追加的支援は考えられていない。『活動計画』には、社会的包含に関連する事業があっても、その内容は、調査・研究の段階に留まり、各図書館における実施費用の補助までには至っていないことは、第Ⅲ章で述べたとおりである。

C. 社会的包含の理念を導入する意義

公共図書館は、従来から、視覚障害者に点字資料や録音図書を提供したり、外出困難な人々や入院患者などへのアウトリーチサービスを実施する

など、社会的弱者のニーズに合わせた各種のサービスを展開してきた。社会的包含の理念のもとで展開されているサービスは、従来のサービスを継承したものが多く、内容自体にはそれほど新しさはない。かつてのコミュニティ・ライブラリアンシップの活動家や研究者が、今日、社会的包含の政策の立案に携わっていることから、従来の活動と社会的包含に親和性があることがわかる⁷⁷⁾。しかし社会的弱者は社会の少数派であるために、このような社会的弱者に向けたサービスは、現在の市場主義に基づくやり方、すなわちサービスの受け手である市民の満足の最大化と費用の最小化を図るという方法においてはとかく切り捨てられがちである。第 III 章と第 IV 章で述べたように、英国の公共図書館では、市場主義では説明できないようなサービス、社会的弱者に向けた各種サービスの意義を説明するために、社会的包含の概念を利用しようとしている。

この社会的包含の理念は、これまでの図書館の実践とは別に、外部から新たに導入された理念であることから、図書館界では理念が先行しており、具体的なサービスが後付けになっている観がある。多様なサービス提案が拡散していて、公共図書館界のなかで社会的包含の理念を戦略的に生かしていない。公共図書館のインターネット接続の促進を提案した「市民のネットワーク」が、ブレア政権の電子政府推進政策⁷⁸⁾、ネットワーク関連の諸政策に合致したことで、大きな成功を収めたのと対照的である。

しかし行政の合理化が英国だけの現象に留まらず、ニュー・パブリック・マネジメントと呼ばれる潮流になって日本を含めた世界に広がりつつある現在、市場主義を補完する社会的包含の理念は必要性を増し、注目が高まりつつある⁷⁹⁾。社会的弱者を含め、多様な人々を等しく社会の一員に迎え入れようとする社会的包含の理念は、図書館の外に起源を持っているものの、図書館のこれまでのサービス実践と符合し、図書館にとって受け入れやすい考え方である。今後、英国の公共図書館が社会的包含の実現のために、どのようなサービスメニューを提案し、どのような方法で実現して

いくかがいっそう注目される。

謝 辞

本研究を進めるにあたり、ご指導、ご助言をいただきました慶應義塾大学文学部の田村俊作教授に心から感謝の意を表します。

注・引用文献

- 1) 特集：社会的排除：理念と各国の動き。海外社会保障研究。no. 141, 2002, p. 3-26.
- 2) 都留民子。フランスの貧困と社会保護：参入最低限所得 (RMI) への途とその経験。京都、法律文化社。2000, 234 p.
- 3) 中村健吾。EUにおける「社会的排除」への取り組み。海外社会保障研究。no. 141, 2002, p. 56-66.
- 4) [厚生労働省] 社会保障審議会福祉部会。市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画策定指針の在り方について（一人ひとりの地域住民への訴え）。〈<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2002/01/dl/s0128-3a.pdf>〉[最終確認日：2006-03-02]
2002年1月に、厚生労働省社会保障審議会福祉部会が、上記の文書のなかで、今後、地域福祉の推進に際し、留意すべき理念のひとつとして、“共に生きる社会づくり（ソーシャル・インクルージョン）”を採り上げた。
- 5) 山口二郎。ブレア時代のイギリス。東京、岩波書店、2005, 199 p.
- 6) Giddens, Anthony. 第三の道。佐和隆光訳。東京、日本経済新聞社、1999, 285 p.
- 7) 岩田正美。英国の社会政策と「社会的排除」：近年のホームレス政策の混乱をめぐって。海外社会保障研究。no. 141, 2002, p. 28-37.
- 8) Department for Culture, Media and Sport. Libraries for All: Social Inclusion in Public Libraries. London, Department for Culture, Media and Sport, 1999, 26p. 〈<http://www.culture.gov.uk/pdf/socialin.pdf>〉[最終確認日：2006-03-02]
- 9) Department for Culture, Media and Sport. Libraries, Museums, Galleries and Archives for All: Co-operating Across the Sectors to Tackle Social Exclusion. London, Department for Culture, Media and Sport, 2001, 16 p. 〈http://www.culture.gov.uk/PDF/libraries_archives_for_all.pdf〉[最終確認日：2006-03-02]
- 10) Department for Culture, Media and Sport. Framework for the Future: Libraries, Learning and Information in the Next Decade. 2003, 59 p. (日本語訳：将来に向けての基本的考え方：

- 今後10年の図書館・学習・情報. 永田治樹, 小林真理, 小竹悦子訳. 東京, 日本図書館協会, 2005, 63 p.)
- 11) Black, Alistair. The Public Library in Britain 1914-2000. London, The British Library, 2000, 180 p.
 - 12) Kelly, Thomas. A History of Public Libraries in Great Britain. 2nd ed. London, The Library Association, 1977, xiii, 582 p.
 - 13) 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, 91 p.
 - 14) Muddiman, Dave. et al. Open to All? The Public Library and Social Exclusion. Volume 2: Survey, Case Studies and Methods. [London], Resource: the Council for Museums, Archives and Libraries, 2000, v, 203 p.
 - 15) Muddiman, Dave. et al. Open to All? The Public Library and Social Exclusion. Volume 3: Working Papers. [London], Resource: the Council for Museums, Archives and Libraries, 2000, vii, 399 p.
 - 16) Hicken, Mandy. To each according to his needs: public libraries and social excludes people. Health Information and Libraries Journal. vol. 21, suppl. 2, 2004, p. 45-53.
 - 17) Train, B.; Dalton, P.; Elkin, J. Embracing inclusion: The critical role of the library. Library Management. vol. 21, no. 8 and 9, 2000, p. 483-90.
 - 18) 佐藤貴虎. イギリスの公共図書館におけるソーシャル・インクルージョンの一考察: マンチェスター刑務所図書館を例として. 図書館情報学研究. no. 1, 2002, p. 15-28.
 - 19) 佐藤貴虎. イギリスにおけるソーシャル・インクルージョン: 日本における生涯学習の課題. 北海道浅井学園大学生涯学習研究所紀要. no. 6, 2004, p. 63-78.
 - 20) 例えば, 本稿では, 図書館サービスの基準として, 文化・メディア・スポーツ省による全国基準を取り上げたが, これは, イングランドの自治体に対して用いられている基準である. ウェールズでは, 別途, 独自の基準を設定している. ウェールズの基準は, 全国基準に相当する指標に, 一部, 独自の指標を追加したもので, 基本的な枠組みに大きな違いはなく, 目標値もほぼ同じレベルに設定されている.
National Assembly for Wales. Comprehensive, Efficient and Modern Public Libraries for Wales: Standards and Monitoring. [Cardiff], National Assembly for Wales, 2001, 23 p. <<http://www.wales.gov.uk/subiculture/pdf/libstandards-e.pdf>> [最終確認日: 2006-05-17]
 - 21) Social Exclusion Unit. Social Exclusion Unit Homepage. <<http://www.socialexclusionunit.gov.uk/>> [最終確認日: 2006-03-02]
 - 22) 地域社会の再生とは, 失業, 教育, 保健, 住宅等の問題を取り上げた複合的テーマのプロジェクトである. 詳しくは次の文献を参照.
佐藤順子. 在住外国人と地域福祉の課題: 英国における「地域再生のための国家戦略 (National Strategy for Neighbourhood Renewal)」を参考に. 月刊福祉. vol. 84, no. 14, 2001, p. 70-73.
 - 23) [Policy Action Team 12]. Report of Policy Action Team 12: Young people. [London], [Social Exclusion Unit], 2000. <<http://www.socialexclusionunit.gov.uk/downloadaddoc.asp?id=125>> [最終確認日: 2006-03-02]
 - 24) 内閣府編. “第2章 デフレ下で厳しさを増す若年雇用 付論 欧米の若年雇用対策”. 平成15年版国民生活白書. 東京, ぎょうせい, 2003, p. 94-98.
 - 25) 小笠原浩一. イギリス「社会的排除」対策と社会政策〈市民主義化〉の現地点. 海外社会保障研究. no. 141, 2002, p. 18-27.
 - 26) Black, Alistair; Muddiman, Dave. Understanding Community Librarianship: The Public Library in Post-Modern Britain. Aldershot, Avebury, 1997, xi, 173 p. (日本語訳: コミュニティのための図書館. 根本彰, 三浦太郎訳. 東京, 東京大学出版会, 2004, 252 p.)
 - 27) Black & Muddiman は, コミュニティ・ライブラリアンシップの活動を分析し, 根底にある考え方も一様ではなく, おおむね3つの派に分かれることを明らかにした. 彼らは, それぞれの派を主流派, 急進派, 即応派 (Responsive) と呼び, この3つの派は入れ替わるのではなく, 登場の時期にはずれがあっても, 三者は並存していたと述べている. 主流派とは, 福祉国家主義のもとで, 社会的弱者を対象としたサービスを展開していることとする派で, 図書館員によるアウトリーチサービスなどを重視したグループである. 次に登場した急進派とは, 利用者の視点に立って, 図書館施設から縛られずに, 住民の生活に密着したサービスを展開する必要を唱えたグループである. 最後に登場した即応派とは, 市場主導や顧客主義の考えのもとで, 利用者の求めに応じたサービスの実現を目指した派である. 詳しくは Black and Muddiman (文献26) p. 48-69 を参照.
 - 28) イングランド図書館協議会とは, 1964年の公共図書館及び博物館法の定めに基づいて, 1970年代後半に設置された機関で, 担当大臣に対してイングランドとウェールズの公共図書館に関する諸問題の提言を行う. その機能は, 1981年に図書館情報サービス評議会 (Library and Information Services Council), 1995年に現在の図書館

英国の公共図書館政策への社会的包含理念の導入

- 諮問評議会 (Advisory Council on Libraries) に引き継がれた。
- 29) Department of Education and Science. The Libraries' Choice. London, Her Britannic Majesty's Stationery Office, [1978], 53 p. (日本語訳: 図書館サービスの拡大を求めて. 川崎良孝, 越後真知子, 小木曾真監訳. 名古屋, 図書館問題研究会愛知支部, 1983, 125 p.)
- 30) Kerslake, E.; Kinnell, M. Reviewing the literature on public libraries and social inclusion. Libri. vol. 48, no. 1, 1998, p. 1-12.
- 31) Matarasso, François. Beyond Book Issues: The Social Potential of Library Projects. Stroud, Comedia, 1998, 60 p. (British Library Research & Innovation Centre Report, 87)
- 32) Harris, Kevin. Open to Interpretation: Community Perception of the Social Benefit of Public Libraries. London, Community Development Foundation, 1998, 32 p. (British Library Research & Innovation Centre Report, 88)
- 33) Linley, Rebecca; Usherwood, Bob. New Measures for the New Library: A Social Audit of Public Libraries. London, British Library Board, 1998, 115 p. (British Library Research & Innovation Centre Report, 89)
- 34) Linley and Usherwood による社会過程監査については, 下記の文献が詳しく紹介している。塩崎亮. 公共図書館のサービスの対社会効果を評価する: 英国における社会過程監査の例. 現代の図書館. vol. 40, no. 3, 2002, p. 188-203.
- 35) Matarasso, François. Learning Development: An Introduction to the Social Impact of Public Libraries. [London], British Library Board, 1998, 54 p.
- 36) 図書館情報委員会とは, 図書館・情報政策全般を扱う DCMS の政策諮問機関で, 1995 年に発足した。注 28 に挙げた, 1964 年の公共図書館及び博物館法の定めに基づいて設置された諸機関とは別の組織である。2000 年 4 月に, 図書館情報委員会と博物館・美術館委員会 (Museums and Galleries Commission) は, 総合的な文化政策諮問機関として, 博物館・文書館・図書館評議会 (Council for Museums, Archives and Libraries, 通称 Resource) として再編され, さらに 2004 年 2 月に現在の博物館・図書館・文書館評議会 (Museums, Libraries and Archives Council: MLA) に改称された。
- 37) Library and Information Commission. Libraries: The Essence of Inclusion. London, Library and Information Commission, 2000. <http://www.mla.gov.uk/information/legacy/lic_pubs/policyreports/inclusion.html> [最終確認日: 2005-04-23]
- 38) Resource. Building on Success: An Action Plan to Public Libraries. London, Resource, 2001, 20 p.
- 39) Policy Action Team 10: A Report to the Social Exclusion Unit. <<http://www.socialexclusionunit.gov.uk/downloaddoc.asp?id=216>> [最終確認日: 2006-03-06]
- 40) Clothing the Digital Divide: Information and Communication Technologies in Deprived Areas. 2000. <<http://www.socialexclusionunit.gov.uk/downloaddoc.asp?id=137>> [最終確認日: 2006-03-06]
- 41) Department for Culture, Media and Sport. Centres for Social Change: Museums, Galleries and Archives for All. London, Department for Culture, Media and Sport, 2000. 31 p.
- 42) Social Inclusion Policy Advisory Group. Report of the Policy Advisory Group on Social Exclusion. London, Library Association, [2001]. <http://www.cilip.org.uk/NR/rdonlyres/07542456-9B8B-42A3-891D-8CB4B98B82FE/0/se_report.pdf> [最終確認日: 2006-03-02]
- 43) Social Inclusion Executive Advisory Group. Making a Difference: Innovation and Diversity: The Report of the Social Inclusion Executive Advisory Group to CILIP. London, Chartered Institute Library and Information Professions, 2002. <<http://www.cilip.org.uk/NR/rdonlyres/6315E6DA-785D-4A08-9FCD-33C07A57CAA1/0/sereport2.pdf>> [最終確認日: 2006-03-02]
- 44) Parker, Sandra; Waterson, Ken; Michaulk, Gerald; Rickard, Louise. Neighbourhood Renewal & Social Inclusion: The Role of Museums, Archives and Libraries. London, Resource, 2002. <http://www.mla.gov.uk/resources/assets//N/neighbourhood_pdf_8870.pdf> [最終確認日: 2006-03-02]
- 45) Framework for the Future: Action Plan 2003-06. London, Resource: The Council for Museums, Archives and Libraries, 2003, 36 p.
- 46) Museums, Libraries and Archives Council. Framework for the Future: Action Plan 2004-06. London, Museums, Libraries and Archives Council, 2004, 36 p.
- 47) 国民宝くじの収益を管理し, 公共の利益のために配分する機関。1994 年設立。
- 48) Library Association. Libraries for All: Social Inclusion in Public Libraries. <http://www.la-hq.org.uk/directory/prof_issues/lfa.html> [最終確認日: 2006-03-02]
- 49) 宿題クラブとは, 子どもが学校の宿題をやるにあたり, 図書館が資料提供等で支援する活動である。実施内容は個々の図書館によって異なるが,

- 英国各地の図書館で広く行われている。宿題クラブについては次の文献を参照。
小田光宏。宿題引受図書館会社(△△)。カレントアウェアネス。no. 216, 1997, p. 4-6.
- 50) ブックスタートは、バーミンガムで1992年に民間の教育基金団体のBooktrustによって始められた活動で、その後、民間企業がスポンサーとなって、現在は全英規模で実施されている。
Bookstart. Bookstart: A Gift for Life. <<http://www.bookstart.co.uk/index.html>> [最終確認日: 2006-03-02]
- 51) Library and Information Commission. New Library: The People's Network. [London], Library and Information Commission, 1997. [xii], 142 p. (日本語訳: 永田治樹ほか訳。新しい図書館: 市民のネットワーク。東京, 日本図書館協会, 2001, 131 p.).
- 52) 1997年、政策諮問機関である図書館情報委員会が、最初の計画(文献51)を公表した。政府がResource(図書館情報委員会の後身)を通じて、この政策の実現に必要な補助金を出したことによって、この政策は非常な成功を収め、英国の公共図書館におけるインターネットの普及に多大な成果を挙げた。現在も継続してさまざまな関連施策が展開されている。
- 53) このほか、雇用年金省は、貧困及び社会的排除の対策をまとめた文書のなかで、教育上の不利益を克服するための対策として、市民のネットワークを紹介している。
Department for Work and Pensions. Opportunity for All: Fourth Annual Report. London, Department for Work and Pensions, 2002. <http://www.dwp.gov.uk/publications/dwp/2002/oppal-fourth/oppo_all.pdf> [最終確認日: 2006-03-02]
- 54) Social Exclusion Unit. A New Commitment to Neighbourhood Renewal: National Strategy Action Plan. London, Social Exclusion Unit, 2001. <<http://www.socialexclusionunit.gov.uk/downloaddoc.asp?id=33>> [最終確認日: 2006-03-02]
- 55) 具体的な参加手法については、下記文献に解説されている。
竹下謙、横田光雄、稲沢克祐、松井真理子。イギリスの政治行政システム。東京、ぎょうせい、2002, 340 p.
- 56) 例えば年次図書館計画制度においても、経営計画のなかに広聴(public consultation)活動の実施状況について言及するよう求めているが、活動方法の例示もなく、あまり重きを置かれていない。下記の文献の付録1を参照。
Department for Culture, Media and Sport. Annual Library Plans: Guidelines for the Preparation of Plans in 2002. London, Department for Culture, Media and Sport, 2002. <<http://www.libplans.ws/guidelines/2002/guidelines2002.pdf>> [最終確認日: 2006-03-02]
- 57) 須賀千絵。英国における公共図書館経営改革策: 『モデル基準』と『全国基準』の比較を中心に。Library and Information Science. no. 45, 2003, p. 1-29.
- 58) 各年の審査要綱や評価結果は、下記のサイトで公表されている。
libplans.ws: Website for the Department of Culture, Media and Sport's Public Library Position Statements. <<http://www.libplans.ws/default.asp>> [最終確認日: 2006-03-02]
- 59) 年次図書館計画、全国基準、ベストバリュー制度については、須賀(2003)(文献57)を参照。
- 60) Institute of Public Finance. Appraisal of Annual Library Plans 1998. London, Institute of Public Finance, [1998]. <<http://www.libplans.ws/reports/finalreport98.pdf>> [最終確認日: 2006-03-02]
- 61) 2000年度と2001年度のガイドラインでは、次年度の経営計画と今後3年間の経営戦略の両方、2002年度のガイドラインでは後者のみに、社会的包含についての記述がある。
- 62) Department for Culture, Media and Sport. Appraisal of Annual Library Plans and Approach to the Public Library Standards—2001. London, Department for Culture, Media and Sport, [2001]. <<http://www.libplans.ws/reports/finalreport01.pdf>> [最終確認日: 2006-03-02]
- 63) Department for Culture, Media, and Sport. Comprehensive, Efficient and Modern Public Libraries: Standards and Assessment. London, Department for Culture, Media, and Sport, 2001. 18 p.
- 64) Department of Culture, Media and Sport. Public Library Service Standards. <<http://www.culture.gov.uk/NR/rdonlyres/2374D642-E0E0-40BF-8BE4-F12047103DBE/0/PUBLICLIBRARYSERVICESTANDARDSFINAL1OCTOBER.pdf>> [最終確認日: 2006-03-02]
- 65) The Birmingham Libraries Annual Library Plan 2002/2003. [Birmingham], [Birmingham City Council], [2002]. 91 p.
- 66) ベストバリュー制度については、須賀(2003)(文献57)を参照。
- 67) 図書館に関わるベストバリューパフォーマンス指標として、2003/04年度までに下記の4つが設定された。ただし指標は毎年内容の改訂があり、図書館に関わる指標についても、途中の年度から新たに追加されたもの、指標の定義が一部変更されたもの、年によってはデータ収集を免除さ

英国の公共図書館政策への社会的包摂理念の導入

- れたものもある。
- ・ BV115「来館者一人当たりの費用」
 - ・ BV117「人口 1000 人当たりの来館者数」
 - ・ BV118「図書館利用者のなかで、求めている本や情報を貸出または予約できた人の割合」
 - ・ BV119「図書館サービスへの満足度」
- このうち、BV118 は、全国基準の下記の指標にほぼ相当する。
- ・ PLS12「図書館利用者のなかで、求めている図書が入手（予約も含む）できた人の割合」
 - ・ PLS13「図書館利用者のなかで、検索や質問を通して、必要な情報入手に成功した人の割合」
- また BV119 については、全国基準のなかに、次のような類似の指標が存在する。
- ・ PLS14「図書館利用者のなかで、図書館員の知識を『非常に高い』『高い』と回答した人の割合」
 - ・ PLS15「図書館利用者のなかで、図書館員の手助け (helpfulness) を『非常によい』『よい』と回答した人の割合」
- なお行政サービスのうち、一部の分野には、指標とともに共通の目標値も設定されているが、図書館サービスについては、共通の目標値の設定はなく、各図書館行政が個々に設定することになっている。
- Office of the Deputy Prime Minister. Performance indicators. <http://www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_control/documents/contentservertemplate/odpm_index.hcst?n=2076&l=3> [最終確認日: 2006-03-02]
- 68) Office of the Deputy Prime Minister. Best Value Performance Indicators: 2005/06. London, Office of the Deputy Prime Minister, 2005. <http://www.odpm.gov.uk/pub/119/BestValuePerformanceIndicators200506GuidanceDocumentAmended_010405_PDF6386Kb_id1136119.pdf> [最終確認日: 2006-03-06]
- 69) 後述するように、現状報告の提出が免除される自治体もあるが、その場合でも、全国基準の評価結果の報告だけはしなければならない。文献 58 のサイトを参照 (libplans.ws)。
- 70) 自治体の総合評価が 5 段階中最高の「優秀」の場合、また自治体の総合評価が「優秀」に次ぐ「良好」であっても、図書館に関する評価が 4 段階中最高の「優秀」であれば、最長 2 年間まで現状報告の提出が免除される (免除対象の自治体が現状報告を提出し、再度評価を受けることも認められている)。
- 71) Audit Commission. CPA: The Harder Test Explained. London, Audit Commission, 2005. <<http://www.audit-commission.gov.uk/cpa/stcc/downloads/HarderTestExplained.pdf>> [最終確認日: 2006-03-02]
- 72) 最終的に 5 段階のランク付けを行う際に、財政面、児童と青少年育成、社会サービスにおける評価結果は、ほかの文化、住宅、環境、助成金の評価結果よりも重視される。
- 73) Audit Commission. Service Assessment Framework: Technical Guide to CPA 2005 for Single Tier and County Councils. London, Audit Commission, 2005. <<http://www.audit-commission.gov.uk/CPA/Downloads/Nov05ServiceAssessmentFrameworksTG.pdf>> [最終確認日: 2006-03-02]
- 74) Audit Commission. Service Assessment Frameworks: A Consultation Supporting Comprehensive Assessment Frameworks for Single Tier and County Councils 2005 to 2008. London, Audit Commission, 2005, 79 p.
- 75) 例えば、英国図書館情報専門職協会 (CILIP) の公共図書館分科会は、2003 年 9 月に社会的排除をテーマとした会議を開催したが、ここでは、アジア系のシングルマザーや元受刑者などに対する図書館の取り組みの事例も扱われた。Count me in! Public Library Journal. vol. 18, no. 1, 2003, p. 11.
- 76) Muddiman らの Open to All? プロジェクトでは、19 世紀の労働者階級への読書の普及活動をはじめ、公共図書館が社会的弱者に対して行ってきたこれまでのサービス全体を社会的排除に対する取り組みの系譜として捉えており、そのうえで同性愛者、障害者、児童及び青少年、女性を対象としたサービスも範囲に含めている。文献 15) を参照。
- 77) コミュニティ・ライブラリアンシップの活動家だった John Vincent と John Pateman, コミュニティ・ライブラリアンシップについての研究書を執筆した Dave Muddiman はいずれも Open to All? プロジェクトに参画した。また Pateman は『すべての人々に開かれた図書館』の執筆にも携わり、Vincent は、Social Exclusion Action Planning Network (2001 年に The Network と改称) の代表として、社会的包摂に関する公共図書館員向けのセミナーの開催とニュースレターの刊行を行っている。
- 78) 首相府内に電子政府推進室が設置されている。<<http://www.cabinetoffice.gov.uk/e-government/>> [最終確認日: 2006-03-06]
- 79) 英国では、図書館以外の領域においても、社会的包摂の理念は注目されている。例えば下記の文献は、博物館における考え方を論じたものである。島村ウルクックス有香。博物館におけるソーシャル・インクルージョン (社会的包摂) 活動とその定義: イギリス博物館界におけるソーシャル・インクルージョンの実践とその背景を中心に。博物館学雑誌. vol. 28, no. 2, p. 53-66, 2003.