

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

須賀千絵*

I. 公共図書館の財政削減とコミュニティ図書館の増加

2010年に成立した英国のキャメロン政権が導入した緊縮財政政策によって、地方自治体の財政状況は大きく悪化した¹。地方自治体への中央政府からの補助金は、2011～14年度の4年間で26%削減されたのに続き²、2015～19年度の4年間にもさらに56%削減（61億ポンド）される見込みである³。

自治体予算が削減された結果、多くの自治体が、公共図書館の分館の閉館を行い、イングランド地域の図書館数は、2010/11年度の3,393館から2013/14年度には3,142館に減少した⁴。そこで地域における図書館の消滅を防ぐため、閉館した館の運営を住民が引き継ぐ例が増えてきた。英国では、従来の自治体直営の図書館に対し、これらの住民がボランティアで運営を担う図書館を「コミュニティ図書館」と呼んでいる⁵。近年、民間企業や他の自治体に運営を委託する事例も出現しているが、住民ボランティアへの委託が最も広く行われている。

2012年時点の調査によれば、コミュニティ図書館数はイングランド全域で170館、さらに今後425館まで増加する見込みである [p.7-8]^{6,7}。このような変化を反映し、2010/11年度以降、図書館のボランティアの数は急増している（図1）⁸。コミュニティ図書館への転換に伴い、自治体は

*専修大学文学部兼任講師

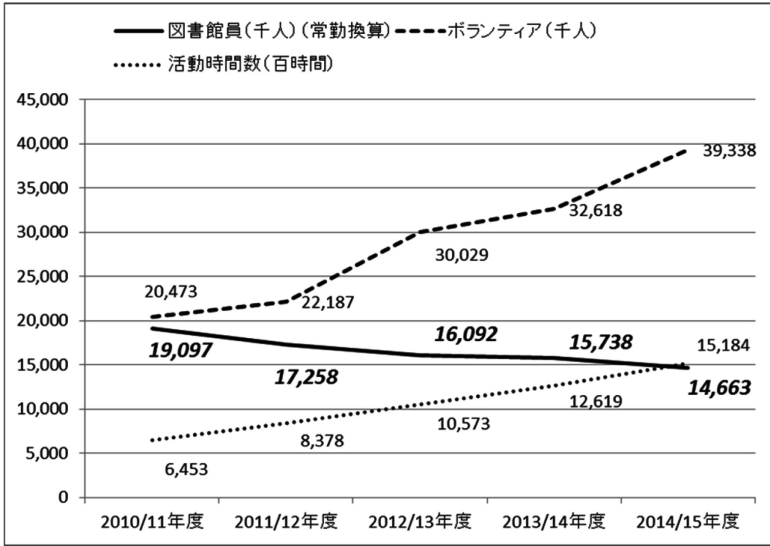


図1 イングランド地域の公共図書館における図書館員数とボランティア数の推移

情報源：CIPFA の公共図書館統計における各年度の実績値

注：図書館員数はフルタイム換算した人数。ボランティアは同一人物の重複を除いた活動参加人数。

職員を図書館から引き上げることが多いので、図書館員の数は減少している。

II. 相互扶助組織による公共図書館運営

1. 相互扶助組織による公共図書館運営の出現

このような状況のもとで、近年、英国で相互扶助組織（mutual）に公共図書館運営を委託する事例が現れ、注目を集めている。相互扶助組織とは、「経済的利益の追求ではなく、サービスを提供する職員及びサービス利用者の相互の利益促進を目的に運営される組織」を包括的に指す名称であ

る⁹。それぞれの国の制度によって、相互扶助組織には、協同組合、共済組合、住宅金融公庫などさまざまな法人形態がある。相互扶助組織の特徴は、利用者である住民や職員が主体的に経営に関与する点にある。英国の制度の詳細については第3章で述べる。

2012年8月にサフォーク（Suffolk）、2014年5月にヨーク（York）、2016年4月にデボン（Devon）が相互扶助組織による公共図書館経営を開始した。各自治体の概要は表1の通りである。このほかノッティンガムシャー（Nottinghamshire）とダドリー（Dudley）でも2016年より導入予定との報道があったが、詳細については確認できなかった。

表1 相互扶助組織による公共図書館経営を行っている自治体の概要

	サフォーク	ヨーク	デボン
人口（人）	738,500	204,400	765,300
法人組織名	Suffolk's Libraries Industrial and Provident Society Ltd	Explore York Libraries and Archives Mutual Ltd	Libraries Unlimited South West
運営開始年	2012年8月	2014年5月	2016年4月
図書館数（館）	48	17	43
職員数（人）	185.1	56.1	167.3
内専門職員数（人）	14.4	5.8	回答なし

情報源：Public Library Statistics 2015/16 Estimates and 2014/15 Actuals.（2014/15年度実績値）

注1：図書館数は週10時間以上開館する館の合計

注2：職員数と専門職員数はフルタイム勤務に換算した数

相互扶助組織では、図書館組織全体が自治体から分離独立して、住民と職員がその運営の主体となり、有給の職員を独自に雇用する。ボランティアに委託するコミュニティ図書館では、個々の分館単位での委託が行われるが、相互扶助組織の場合、自治体の図書館システム全体を対象とする委託が行われる。

2. 研究の目的と方法

相互扶助組織による公共図書館運営については、英国においても先行研究がほとんどなく、サフォーク¹⁰とヨーク¹²の事例報告が存在する程度である。本研究では、英国における公共図書館への相互扶助組織導入の背景や運営の現状を明らかにするため、関連文献の調査と関係者へのインタビュー調査を行った。これらの調査結果をもとに、相互扶助組織への移行により公共図書館のガバナンス（統治）に変容が生じていることを示すとともに、相互扶助組織による公共図書館経営の可能性と課題を指摘する。

2015年11月にヨークとサフォークの中心館である Explore York と Ipswich 図書館をそれぞれ訪問して、現地の様子を視察するとともに、利用案内等のパンフレット等を入手した。また2015年11月16日にサフォーク、同18日にデボンの館長に対するインタビュー調査を実施した。サフォークの Alison Wheeler 館長は、サフォークの図書館運営を担う相互扶助組織である Suffolk's Industrial and Provident Society の General Manager のポストに就いている。デボンの Ciara Eastell 館長は、調査時には図書館長 (Head of Libraries) であったが、その後、デボンの公共図書館運営を担う相互扶助組織である Libraries Unlimited 社の設立に伴い、2015年12月にその最高経営責任者 (Chief Executive Officer) に就任した。

Ⅲ. 公共サービスの提供方法の多様化と相互扶助組織への注目

英国における相互扶助組織の歴史は古く、初期の例としては、1844年に設立されたロッチデール公正先駆者組合 (Rochdale Society of Equitable Pioneers) が有名である¹³。キャメロン政権は、市民社会における現代的課題を解決するために、住民や地域により多くの権限を委譲していく方針を打ち出し、その一環として、相互扶助組織を含むさまざまな市民活動組織への支援強化を表明した¹⁴。キャメロン政権の特徴は、それまでの労働

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（須賀） 211
党政権の政策に比べ、個人やコミュニティの助け合いや責任を重視した点
である [p. 17]¹⁵。2011年に制定した地域主権法（Localism Act 2011）には、
非営利の地域団体やキリスト教の教区を起源とする準自治体のパリッシュ
（parish）等が、自治体に代わって公共サービスを提供することを申し出
る権利が創設された（Community Right to Challenge）¹⁶。

キャメロン政権は、内閣府内に Government's Mutual Team、そして政
府から独立した研究機関として Mutual Taskforce をそれぞれ設置し、相
互扶助組織の振興に努めた。このほか2012/13年度に、下院特別委員会の
コミュニティ・地方自治体委員会が相互扶助組織について審議し、報告書
をまとめている¹⁷。

Mutual Taskforce が2012年に刊行した *Public Service Mutuals: The Next
Steps* によれば、相互扶助組織の特徴は、①公共セクターから分離独立（ス
ピンアウト）すること ②公共サービスの提供を継続すること ③職員に
よる業務遂行の管理を重視することの3つにある [p. 9]¹⁸。相互扶助組織
はさまざまな法人形態をとりうるが、英国では保証有限責任会社（Com
pany limited by guarantee）、株式有限責任会社（Company limited by
shares）、協同組合（Cooperatives）のいずれかの形態をとることが多い¹⁹。
保証有限責任会社は、メンバーが理事会を選任し、理事会が運営の権限を
持つ。メンバーは会社の保証責任を負うが、通常は1ポンドに制限されて
おり、利益は企業の社会的目的のために留保され、メンバーには分配され
ない²⁰。これに対し、株式有限会社には株主が存在し、利益配当を行うこ
とができる。協同組合は、メンバーが平等の組織所有権を持ち、民主的手
段によって経営される組織である。協同組合と会社の違いは、金融監督機
関の権限、資本の返却受取の権利、出資額の上限などの点にある²¹。

2016年6月現在、内閣府のサイトには、100以上の相互扶助組織が紹介
されている。しかしこれらは内閣府が把握している数に過ぎず、包括的な
ものではない。相互扶助組織には厳密な定義がなく、法人形態もさまざま

であるため、全数の把握は難しい。相互扶助組織を推進する団体である Mutuo は、相互扶助組織を協同組合方式の事業（さまざまな事業分野にわたる協同組合と従業員所有企業）、金融関連サービス（信用組合など）、公共サービス（住宅、教育、保健）に分類し、2013年時点で7,471の相互扶助組織が存在すると公表している²²。このうち4,458が協同組合、1,500が住宅関連（主に低所得者向け住宅を供給する住宅連合など）、629が学校（組合立の小学校など）、145が保健関連（国民保健サービス事業から独立した病院など）の組織である。

また近年、行政改革の研究においては、社会問題をビジネスの手法で解決する事業体を総称する「社会的企業（social enterprise）」の一部として、相互扶助組織について言及する例も多くみられる²³。社会的企業は相互扶助組織より広い概念で、法人格のない団体から会社形態の組織まで含まれる。

一方、英国の公務員の労働組合である UNISON は、政府による相互扶助組織の推進策を批判する報告書をまとめている²⁴。エビデンスが不十分なまま、相互扶助組織の導入が進められていること、自治体からの独立により、人事管理、法律、財務などの新たな経営管理業務が発生すること、従業員の同意を十分に得ないで相互扶助組織に移行される例がみられること、相互扶助組織のもとで雇用された職員が、公務員の年金制度に入れないうことで待遇が悪化する可能性があることをなどが指摘されている。

IV. 相互扶助組織による図書館運営のしくみ

相互扶助組織は、個々の図書館施設単位で運営を委託するコミュニティ図書館と異なり、自治体の公共図書館システムを一括してひとつの組織に運営委託する点に大きな特徴がある。ただし具体的な運営のしくみは、個々の自治体によってかなり異なっている（表2）。本章では、サフォーク、

ヨーク、デボンの三つの事例について、主に文献やwebサイトの調査結果に基づいて、それぞれの運営のしくみを解説する。なおインタビュー調査の時点で、デボンについては移行が完了していなかったため、入手できた情報に限りがある。

表2 相互扶助組織による図書館運営のしくみ

	サフォーク	ヨーク	デボン
法人形態	産業・共済組合 (Industrial and provident society)	コミュニティ組合 (Community benefit society)	保証有限責任会社 (Limited company by guarantee)
理事会の構成	理事長1名(住民), 住民選出理事6名, 図書館長1名	理事長1名(住民), 図書館長1名, 職員選出理事1名, 住民選出理事1名, その他1名	理事長1名, 図書館長1名, 職員選出理事3名, 住民選出理事2名, その他4名
業務の範囲	図書館運営, メンタルヘルスに関する情報提供事業, 移動図書館サービス, 刑務所図書館サービス, 学校図書館支援サービスなど	図書館と文書館の運営, 図書館内カフェ(2館)・売店の運営, 会議室等のレンタル, IT設備の提供と講座など	図書館運営(詳細は不明)

1. 法人形態とチャリティへの登録

相互扶助組織の法人の形態は、ヨークとサフォークが協同組合、デボンが保証有限責任会社である。

英国には、公益や慈善目的で活動をしている団体をチャリティコミッションに登録させる制度がある。いずれの自治体も登録チャリティである(調査時点でデボンは申請中)。チャリティ制度は400年を超える伝統がある制度で、チャリティ法に基づいて運用されている。チャリティに登録されると、団体としての信用が得られるほか、一定の税制優遇措置を受けることができる。具体的には、法人税であるビジネスレイトが免除され²⁵、商品やサービスの購入に伴って課税される付加価値税(VAT)が減免される²⁶。

2. 理事会の構成

相互扶助組織の最高意思決定機関は理事会である。理事会は主に住民と職員の代表、図書館長から構成される（サフォークについては職員から選出される理事はいない）^{27 28 29}（表2）。このほかにヨークとデボンには、経営上の専門知識を持つその他の理事も加わっている。デボンの場合、経営上の専門知識を持つその他の理事は公募で選出される。公募要領には、起業、資金調達、ビジネス、デジタル事業、商業事業、マーケティング・広報、資産管理の分野の経験者を特に必要としていることが示された³⁰。公募の結果、民間事業の経営者、会計の専門家、劇場の芸術監督などが理事に選出された。

サフォークとヨークでは、理事会の代表は、住民選出理事が務めている。デボンでは、理事の公募に先立って、保健分野での財団運営の経験を持つ人物が理事長に就任した。

3. 住民としての経営参画の方法

住民が相互扶助組織の活動に加わるには、所定の入会手続きが必要である。この入会手続きは、貸出等の図書館サービスの利用登録とは別のものである。

サフォークでは、住民は、分館ごとに設置されたコミュニティ・グループに入会することによって、相互扶助組織の活動に加わる³¹。個々のグループには、グループや図書館の規模に関わらず、年次総会において各1票の投票権が与えられている。相互扶助組織の住民選出理事は、コミュニティ・グループの代表の中から選ばれる。コミュニティ・グループは、それぞれの分館において、講演会やピクニックなどのイベントの企画・実施、有料のイベントの実施や補助金の獲得による資金調達、調達した資金を用いての図書館への物品の寄付などの活動を行っている³²。図書館内にコミュニティ・グループが運営する郵便局を設置し、売り上げを図書館の支援に

あてているところもある³³。

ヨークではコミュニティメンバーに登録することによって、住民は年次総会への参加、投票、住民選出理事への立候補の権利を得る³⁴。コミュニティメンバーとなる要件は、16歳以上で英国内に居住していることであり、入会に際して1ポンドの支払いが求められる。コミュニティメンバーは、特定分野のサービス戦略の策定や提供に関与できる分野別アドバイザーグループに参加することができる。分野別アドバイザーグループは、児童・青少年、学習、文書館、読書、情報、デジタル、健康・福祉、コミュニティ・エンゲージメントの各分野に設置されている。

デボンでは、それぞれの分館単位に設置される図書館友の会が相互扶助組織の基盤となる。相互扶助組織の住民選出理事は、図書館友の会の会員による選挙で選出される³⁵。

4. 契約期間と業務の範囲

契約期間はいずれも5年間である。図書館を経営する相互扶助組織に対し、サフォークでは、メンタルヘルスに関わる情報提供事業、移動図書館サービス、刑務所図書館サービス³⁶、ヨークでは文書館の運営³⁷が同時に委託されている。

5. 相互扶助組織への移行の背景とその成果

いずれの自治体も、相互扶助組織への移行のきっかけは図書館予算の削減である。3自治体とも、相互扶助組織への移行によって、分館の閉館やコミュニティ図書館への転換を回避し、直営時のサービスポイント体制を維持することができた。例えば、デボンでは、2015年までの3年間に予算を30%削減され、運営経費の削減、開館時間の短縮、資料費削減によってこれに対応してきたが、2014/15年度からの3年間でさらに30%の削減を迫られた³⁸。そこで28館をコミュニティ図書館に転換することを提案し、

パブリックコメントを募集した。コミュニティ図書館への転換には反対が多く、代わりに相互扶助組織の移行を選択した³⁹。

厳しい財政状況のもとで分館の運営を継続するために、3自治体とも経費の削減に取り組み、成果を挙げている。相互扶助組織への転換に伴い、ヨークは2013/14年度から2015/16年度の3年間で約45万ポンド⁴⁰、サフォークは2013年以降の3年間で約270万ポンド⁴¹、デボンは2016/17年度からの5年間に約150万ポンドの予算削減⁴²を見込んでいる。

V. サフォークの事例

本章では、サフォークの図書館を対象に、相互扶助組織への移行の背景や運営の詳細を調査した結果を示す。特に出典を明示した場合を除いて、調査結果はサフォークの Wheeler 館長へのインタビューに基づくものである。

1. 制度導入の経緯

キャメロン政権が自治体への補助金の大幅削減を表明したことから、2010年9月にサフォークの自治体は、経営改革計画 (New Strategic Direction) を大幅に見直すことを決めた。その一環として、自治体サービスのアウトソーシングを検討することになり、その対象のひとつとして図書館がリストアップされた。

2011年にサフォークの自治体執政部は、44館中29館について、下位の自治体、企業、他の自治体、その他の組織を対象に、運営者を募集した。募集を行っても運営の申し出がなかった場合には、2012年より運営費の支出を中止し、閉館することが予告された。結局アウトソーシングは成立せず、2011年2月には、図書館費35万ポンドを削減し、アウトソーシングの検討対象となっていた29館すべてを閉館するという内容の予算案が本会議

で可決された。

並行して、2011年1月から4月にかけて、今後の図書館のあり方についてパブリックコメントの募集が行われた。このパブリックコメントの募集が行われている間に、図書館の開館継続を求めて1万8000名以上の署名が集まり、各地で閉館に抗議するデモ行進や集会も行われた。その結果、2011年5月に、29館を閉館するという当初の決定は撤回され、原則として分館を維持しつつ、図書館全体を外部組織で経営するという方針が示された。2012年2月に、サフォーク図書館産業・共済組合(Suffolk's Libraries Industrial and Provident Society)が設立され、図書館の運営を同組合に全面的に移管した⁴³。結果として、分館を閉館したり、コミュニティ図書館へ移管することなく、有給の職員が44館を運営する体制が維持されることとなった。

2014年のサフォーク図書館産業・共済組合の年次総会には115名が参加した。参加希望者が多く、事前に人数制限するほどであった。

2. コミュニティ・グループ

コミュニティ・グループは個々の館ごとに設置されている住民のグループである。住民はコミュニティ・グループに所属し、それぞれ館の活動をボランティアとして支援すると共に、コミュニティ・グループを通して図書館のガバナンスに参画する。グループの規模は10名程度から100名以上までさまざまであるが、実際に活動している人数はそれぞれのグループでおおむね6～10名程度である。コミュニティ・グループには、各図書館の担当職員(manager)も参画する。地域によって違いはあるが、コミュニティ・グループのメンバーは、退職したミドルクラスの人が多い。現役の住民も参加しやすいよう、会合の時間を昼間から夜に変更したところもある。

コミュニティ・グループは、それぞれの館において、講座・講演会、ク

イズ大会、バス旅行、テディベア・ピクニック（ぬいぐるみを連れてのピクニック）等のイベントを企画、実施するなどの活動を行っている。

3. 財政状況

相互扶助組織に運営を移管した結果、直営時に比べ28%の支出削減を達成した。支出削減の主な要因は、中間管理職の削減（6人から3人）による組織のスリム化、外部委託業務の内部化などによるものである。このほかに、登録チャリティとなったことで、税制上の優遇措置が適用される。

収入の92%は自治体からの委託料であり、他は相互扶助組織の事業収入などである [p. 23, p. 32]⁴⁴。これとは別に、コミュニティ・グループごとに独自に資金調達し、それぞれのグループの属する図書館の家具や3Dプリンターなどの備品購入にあてている。資金調達的手段としては、本やクリスマスカード等の販売、売店やカフェの運営、慈善昼食会、有料での各種イベントの実施などがある。コミュニティ・グループ単位で各種補助金に応募したり、下位自治体や地域の企業等からの寄付を受け付けることもある。

4. 職員

支出を削減する中で、職員数については、190名から182名とやや減少したものの、ほぼ直営時の規模を維持した。ただし職員の約半数は入れ替わっている。英国の法規制⁴⁵に基づき、直営時から引き続き働いている職員の待遇は維持されたが、移行後に採用した職員については年金の額が低く抑えられた。

業務の見直しにより、総務系の職員や図書館専門職の人数は減らし、IT部門などの人数を増やした。自治体からの独立に伴い、財務や人事等の業務も小規模な組織にあった方法に変更することができたことから、総務系の職員数を減らすことができた。図書館専門職の資格を持つ職員数は、サ

フォーク全体で直営時の11名から9名に減少した。この削減は、利用者サービスの削減によるものではなく、これまで図書館専門職が担ってきたITなどの専門外の業務について、それぞれ個別の専門家を雇用するなど、職務の見直しを図ったことによるものである。

起業家精神を身に付けてもらうために、過去1年間に、40名の職員に外部のリーダーシップ・プログラムの受講してもらった。このほか新しいアイデアの提案を奨励するため、優れたアイデアを提案した職員に対し、ネットショッピング等に使用できるオンライン・クーポンを支給している。2014年7月から翌年9月までの支給枚数は158枚であった（5,700ポンド相当）⁴⁶。

VI. 相互扶助組織への転換による図書館経営の変化

1. 自治体による経営方法の相違

それぞれの自治体ごとに、法人形態、職員の経営参画の有無、住民の経営参画の方法などが異なっており、経営方法にはかなりのバリエーションが認められた。これらのバリエーションが生じる要因は、中央政府が相互扶助組織の導入を推進するうえで、標準的なモデルを提示するのではなく、具体的な経営方法の考案をほぼ全面的に自治体に委ねていることによると思われる。独自の経営方法を開拓することによって、地域のニーズや事情にきめ細かく応じた経営が可能になる。一方で、一から組織を作り上げる負担が大きいことも確かである。

内閣府は相互扶助組織への移行を検討する機関に向け、専門的助言や研修などの支援を行っている⁴⁷。デボンのEastell館長は、この研修プログラムを無料で受講したと述べている。このほかに内閣府は、相互扶助組織への転換を推進するための助成金制度を設け2012年からの2年間で計67の団体に1000万ポンドを交付した⁴⁸。ヨークはこの助成金から10万ポンドの支

援を受け、専門家から法律や財政に関する助言を受ける費用にあてた⁴⁹。しかしデボンの Eastell 館長によれば、その後、この助成金の予算はなくなってしまい、デボンでは中央政府からの金銭的支援を受けることはできなかった。Tinkler と Rainford は、相互扶助組織が市場に参入する上での障壁を除去するには手厚い支援が必要であると述べている⁵⁰。英国では上記のような一定の支援策が用意されているものの、Tinkler らの見解によれば十分であるとはいえない。彼らは、英国の中央政府には相互扶助組織を育成するスキルが欠けており、また相互扶助組織への十分な情報提供がなされていないと指摘している。

2. 図書館員に求められる技能

(1) 新たに必要となる技能

自治体から分離独立し、相互扶助組織を立ち上げるにあたって、人事管理、法律、財務など、これまで自治体が全体として担っていた管理的業務を、それぞれの組織内で行わなければならない [p. 19]⁵¹。公共図書館においても、館長をはじめとする図書館員は、従来の図書館業務では求められなかったこれらの業務に直面する。

サフォーク、ヨーク、デボンとも、相互扶助組織への移行に尽力した直営時の館長が、移行後も館長のポストについている。3名とも図書館専門職としての資格を持つ経験豊かな職員である。サフォークの Wheeler 館長は、図書館以外に社会福祉などの業務の経験を持っていたが、それでも「最初の年に、自分自身の知識に多くのギャップが存在していることがわかった。(中略) 私が言いたいのは、年金や付加価値税などについて知っている図書館員がそれほどいるわけではないということだ」と述べている。同様に、デボンの Eastell 館長も、「私や彼女たち(注:相互扶助組織に図書館を移行した他の自治体の館長)にとって必要なのは、ビジネスの技能、商業的な技能、理事会と一緒に仕事を進める技能である。私たちはこれま

で理事会と一緒に仕事を進めたことはなかったから、これは全くこれまでとは違った技能である。」と述べている。これらの発言からわかるように、相互扶助組織のかたちで図書館を経営するには、これまでの図書館経営以上の深い経営的な知識が必要となる。特に組織の立ち上げにあたっては、短期間にさまざまな問題を解決する必要がある、経営管理にあたる館長の負担が大きい。館長を支える職員にも、これまで以上の組織経営の知識が必要となるだろう。新しい仕事に積極的にチャレンジする姿勢も求められている。

先に述べたように、中央政府の支援が十分でないこともあり、後続の自治体は、先行する自治体から必要な情報の提供を受けている。例えば、デボンでは、相互扶助組織の導入に際し、先に導入したヨークやサフォークの館長に相談し、また二人からデボンの職員に対し相互扶助組織について説明をしてもらっている。

(2) 図書館の専門知識をもつ職員の必要性

図書館専門職相互扶助組織への移行に際し、図書館の専門知識が必要であるかどうかについては、の間でやや見解の相違がみられた。サフォークのWheeler館長は、「図書館を運営するために（外部から）突然やってきたビジネスパーソンがうまくやれるとは思えない。（図書館経営を通して）倫理、なぜ市民を援助するかということの根底にある哲学、思考や情報の自由といった、図書館の世界について理解していくことになるだろう。（中略）経営幹部チーム7名のなかで、図書館の世界の人（library people）は、私とほか2名だけである。（図書館の世界の人間である）私たちが、『（中略）私たちの図書館の世界ではそれではうまくいかないの、そんなやり方ではだめだ』と言わなくてはならないときもある」と述べ、図書館の専門知識の重要性を指摘した。一方デボンのEastell館長は、「図書館を運営した経験のない人でも組織の立ち上げには問題ないと思う。しかし経験が

あった方がよりよいとは思う」と述べ、必ずしも図書館の専門知識は必要ないと述べた。

図書館運営への市民の参画を増やすこと、また図書館固有の業務以外の分野のスキルを持つ職員を積極的に雇用することにより、図書館専門職の担当する職務は中核的業務に集約されつつある。サフォークの例では、個々の館における自治体予算以外の追加資金の調達、利用促進を目的とする各種イベントの運営などは、市民によるコミュニティグループが担い、IT、人事管理、財務などの業務はそれぞれの分野の専門家が担っており、その結果として図書館専門職の人数が減少している。図書館専門職の減少には経済的理由もあると思われるが、相互扶助組織への転換を機会に、職務の見直しが行われたことも確かであろう。

3. 図書館員と市民の役割の変化

英国の地方自治体は、中央政府と同様に、議院内閣制のしくみをとるところがほとんどである。地方議会の多数党が内閣を組織し、内閣のメンバーが公務員を指揮して行政運営にあたる。従来の直営の図書館においては、議会の決定に従って公務員が図書館を運営していたため、市民は、図書館経営上の意思決定に直接に関与することはできず、代議制民主主義のもとで議会への代表選出を通じて、間接的に関与するに留まっていた。

相互扶助組織のもとでは、直接民主制に近い形で、市民や図書館員によって図書館経営上の意思決定がなされることになる。図書館を「統治（ガバナンス）」するしくみが変わることによって、市民や図書館員の役割が変化している。市民は相互扶助組織の活動に参加することにより、サービスの受け手という存在から、直接に経営上の意思決定を行う役割を担う。これまでの図書館員の役割は、現場の責任者として、議会に対して経営上の助言を行うことであったが、相互扶助組織への移行により、議会だけでなく、市民に対しても助言を行うことになる。理事会に図書館員から理事が

選出される場合は、現場での裁量を越え、従来よりも高度な次元で経営上の意思決定を行うことになる。

サフォークのコミュニティグループ、ヨークのコミュニティメンバー、デボンの友の会などへの市民の入会は自由意思によるものであり、これらの活動に関与する市民は、全体のごく一部にすぎない。図書館のガバナンス機能を有する理事会に民主主義的な正統性を担保するには、理事を選挙で選ぶ手続きを備えているだけでなく、活動に市民の幅広い参加を促す努力が必要になるだろう。

このようなガバナンスの変容は、図書館だけに限ったものではなく、英国の行政システム全体に共通するものである。田中は、英国において、ニューパブリックマネジメントの考え方に基づく行政改革の時代を経て、ガバナンスのあり方の改革が注目されるようになった状況について解説している⁵²。特にローカルな領域でのガバナンスが着目されるようになった背景について、永田は、「福祉国家という中央集権的な統治システムの機能不全によって、分権化や民営化が要請され、結果として中央政府の権限が地方へと委譲され（下への権限委譲）、公共サービスの提供主体が多様化（外への権限委譲）している状況」があり、新たな提供主体としての市民やボランティア組織が台頭してきたことを指摘している [p. 11-12]⁵³。同様に、日本でも、1990年代以降、公共サービスの担い手としての市民の役割が着目されつつある⁵⁴。

Ⅶ. 相互扶助組織による公共図書館経営の可能性と課題

1. 可能性

英国の抱える財政問題の背景には、国がさまざまな公共サービスを平等に提供する福祉国家政策の行き詰まりが存在する。社会の発展とともに、解決すべき課題の種類が増え、内容も多様化し、中央政府や自治体の公共

セクターだけでは対応が困難になり、公共サービスの担い手として、民間セクターや市民やNPOなどのボランタリーセクターなどの参画が必要とされている。

公共図書館を自治体だけの力で維持できなくなったとき、英国ではまず始まったのは、ボランティアへの運営委託であった。ボランティアによる運営では、場所としての図書館は維持されても、多くの場合、図書館専門職によるサービスは供給されなくなってしまふ。また図書館単位での委託であるため、自治体の全域にわたる図書館システムも崩壊する。これに対し相互扶助組織は、専門職によるサービスが継続し、また自治体単位での再編であるために、図書館システムも維持される。住民の経営参加と専門職による図書館サービスを両立させることができる点で、相互扶助組織は、公共図書館経営の有効な手段となる可能性を持っている。

2. 課題

一方で、相互扶助組織による公共図書館経営にはさまざまな課題も存在することも確かである。

そのひとつは、組織のあり方の自由度が高く、柔軟な経営方法をとることができる一方、その組織の立ち上げや維持において、個々の図書館の負担が大きい点である。中央政府からの支援策も十分であると言えず、経営感覚に優れた図書館員がいなければ導入は難しい。デボンのEastell館長は、「私たちは5年以上にわたって、革新的で起業精神に富んだ経営をめざして取り組んできた。(中略)古いタイプの図書館では、相互扶助組織への転換に必要なだけの変革を行うことは難しいだろう。ヨーク、サフォーク、私たち、ノッティンガムシャーは、どこも数年にわたって業務の変革を進めてきたからこそ、相互扶助組織に変革することが比較的容易にできたのだ。」と述べ、相互扶助組織への転換にはかなりの経営努力が必要なことを示唆している。

さらに直営から相互扶助組織への転換に伴い、同じ自治体のなかでも、地域によって、図書館サービスの内容やレベルに大きな差が生まれ、ユニバーサルサービスとしての性格が損なわれる恐れもある。サフォークのコミュニティグループやデボンの友の会は、それぞれの館単位で活動するため、それぞれのコミュニティの事情に即した運営ができる。しかしその反面、参加する住民の人数や熱意の差によって、同じ自治体の中でも、サービスに地域差が生まれることは避けられない。個々の図書館で追加的に提供される設備やサービスとは別に、一律に提供すべきサービスはきちんと保障する必要がある。

図書館のガバナンス機能が外部化されたことによって、公共図書館行政をめぐる説明責任の所在があいまいになることも問題である。相互扶助組織に移行しても、1965年公共図書館・博物館法に基づき、自治体が「効率的かつ包括的な図書館サービスを住民に提供する」義務を負っていることに変わりはない。しかし自治体は日常的な図書館運営にタッチしなくなることから、実質的な責任を負わなくなってしまう恐れがある。

職員の雇用条件の悪化の問題もある。直営時代から引き続き勤務する職員に対しては、英国の法規制により、組織委譲後もこれまでの待遇が守られるが、一方で新たに雇用される職員については年金額が低く抑えられる。

最後に、相互扶助組織への導入によって、財政問題が解決されるわけではなく、直営時と同様に、今後も厳しい財政運営が求められる点も問題である。相互扶助組織は、それぞれ業務の見直しや新たな資金調達に取り組んでいるものの、財源の多くを自治体予算に依存している。従って今後の予算の削減が続く限り、経済的に厳しい状況に置かれることに変わりはない。

今回取り上げた3つの自治体とも、予算の大規模な削減に直面し、サービスポイントを存続させる手段として相互扶助組織への移行を選択した。そしてさまざまな課題を抱えながらも、住民と職員が新しいアイデアを出

しつつ、図書館経営に取り組んでいる。デボンの Eastell 館長は、相互扶助組織への転換について、「自治体に居続けても予算は減るばかりである。(中略)自分しか頼れないことから、独立は大きなリスクである。(中略)しかし自由に、もっと起業家精神に富んだやり方で、これまでと全くちがった方法で物事を考える機会が得られた。」と述べている。今後も引き続き先進例の検証を進め、相互扶助組織の図書館への適用の可能性について検討していく必要がある。

- 1 英国はイングランド、ウェールズ、スコットランド、北アイルランドから構成される連合王国であり、公共図書館の法制度はそれぞれの地域によって異なる。本研究の対象はイングランドの公共図書館であり、特に断らない限り、本文中の「英国」の範囲はイングランド地域に限定される。
- 2 HM Treasury. Spending Review 2010. 2010-10.
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/203826/Spending_review_2010.pdf, (accessed 2016-08-30).
- 3 HM Treasury. Spending Review and Autumn Statement 2015. 2015-11.
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/479749/52229_Blue_Book_PU1865_Web_Accessible.pdf, (accessed 2016-08-30).
- 4 CIPFA による各年度の公共図書館統計の実績値による。
- 5 従来の自治体直営の図書館に対し、コミュニティが図書館経営に参画する館を「コミュニティ図書館」と呼ぶが、図書館によって具体的な経営方法、自治体からの支援の有無などにはさまざまなバリエーションがある。
 Locality. Community libraries: Learning from experience. 2012, 54p.
<http://locality.org.uk/wp-content/uploads/Community-Libraries-Guiding-Principles.pdf>, (accessed 2016-08-30).
- 6 前掲 5
- 7 公共図書館の全国統計をとりまとめている CIPFA では、2013/14年度から「コミュニティ図書館」の集計を始めているが、数値を報告していない自治体も多く、最新の2014/2015年度の統計でも、まだ全国の実態を把握できていない。
- 8 ボランティアの数は同一人物の重複を除いた活動参加人数を示す。
- 9 自治体国際化協会ロンドン事務所。【「開かれた公共サービス白書」が発表に】英国。2011-08.
<http://www.jlgc.org.uk/jp/information/monthly/mtopic201108.pdf>, (accessed 2016-08-30).

- 10 Wheeler, Alison; Green, Rob. Establishing a provident model. CILIP Update. 2012.5, p. 29-31.
- 11 Suffolk's Industrial & Provident Society. Library Campaigner. 2015, no.91, p.30-31.
- 12 Green, Rob. Explore: York's mutual endeavour gives staff control. CILIP Update. 2013.10, p. 21-23.
- 13 Communities and Local Government Committee, House of Commons. Mutual and co-operative approach to delivering local services. 2012.
<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmcomloc/112/112.pdf>, (accessed 2016-08-30).
- 14 Conservative-Liberal Democrat Government. Building the Big Society. 2010-05-18.
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/78979/building-big-society_0.pdf (accessed 2016-08-30).
- 15 公益法人協会編. 英国チャリティ: その変容と日本への示唆. 弘文堂, 2015, 347p.
- 16 大塚大輔. 英国における地方分権の進展: 地域主権法の制定. 都市とガバナンス. 2012, Vol. 18, p. 19-26.
- 17 前掲13
- 18 Mutual Taskforce. Public Service Mutuals: The Next Steps. 2012, 44p.
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61776/Public-Service-Mutuals-next-steps.pdf, (accessed 2016-08-30).
- 19 Cabinet Office. Start a public service mutual: the process. <https://www.gov.uk/guidance/start-a-public-service-mutual-the-process>, (accessed 2016-08-30).
- 20 内閣府. "5.1.2 社会的企業の概要". 英国の青少年育成施策の推進体制等に関する調査報告書. 2009.
<http://www8.cao.go.jp/youth/kenkyu/ukyouth/2-512.html>, (accessed 2016-08-30).
- 21 前掲20
- 22 Mutuo. Mutuals Yearbook 2013. <http://www.mutuo.co.uk/wp-content/uploads/2013/12/Yearbook-13-final.pdf>, (accessed 2016-08-30).
- 23 山口浩平." 第5章 社会的企業". 塚本一郎, 柳澤敏勝, 山岸秀雄編. イギリス非営利セクターの挑戦. ミネルヴァ書房, 2007, p.92-116.
- 24 UNISON. Mutual benefit?. 2011, 40p..
<https://www.unison.org.uk/content/uploads/2013/06/On-line-Catalogue199463.pdf>, (accessed 2016-08-30).
- 25 Business rates relief. <https://www.gov.uk/apply-for-business-rate-relief/overview>, (accessed 2016-08-30).
- 26 VAT for charities. <https://www.gov.uk/vat-charities/overview>, (accessed 2016-08-30).
- 27 Board members (Suffolk). <https://www.suffolklibraries.co.uk/about/board->

- members/, (accessed 2016-08-30).
- 28 Meet the Board of Explore York Libraries and Archives. <https://www.exploreyork.org.uk/meet-our-board/>, (accessed 2016-08-30).
- 29 Meet the Board (Devon). <https://new.devon.gov.uk/futurelibraries/meet-the-board>, (accessed 2016-08-30).
- 30 Innovative new library organisation seeks passionate trustees to join new CEO. 2015-12-03.
<https://new.devon.gov.uk/futurelibraries/archives/author/devon-libraries-3>, (accessed 2016-08-30).
- 31 サフォークの Wheeler 館長のインタビュー
- 32 Suffolk Libraries. Working with the community : The achievement of our community groups. (8p.)
- 33 Post office branch to open. CILIP Update. 2014.6, p.12.
- 34 Explore : York Libraries and Archives Mutual Ltd. How to become a community member. (7p.)
- 35 デボンの Eastell 館長のインタビュー
- 36 Suffolk Libraries. Annual review 2014/15. 11p.
- 37 前掲12
- 38 Devon County Council. New model for the delivery of library services to communities in Devon: Impact Assessment. 2015-10-30.
<http://democracy.devon.gov.uk/Data/Cabinet/20151111/Agenda/supplementary%20information-SC-15-23.pdf>, (accessed 2016-08-30).
- 39 デボンの Eastell 館長のインタビュー
- 40 City of York Council. The Co-operative Council: A Community Benefit Society for Libraries and Archives. Cabinet meeting 2014-02-11.
<http://democracy.york.gov.uk/documents/s87489/Libraries%20and%20Archives%20Community%20Benefit%20Society%20IV.pdf>, (accessed 2016-08-30).
- 41 前掲10
- 42 Devon County Council. Library Service Future Arrangement. 2015-11-11.
http://www.devon.gov.uk/cma_report.htm?cmadoc=report_sc1523.html, (accessed 2016-08-30).
- 43 2014年協同組合・コミュニティ組合法 (Co-operative and Community Benefit Societies Act 2014) の制定により、産業・共済組合という法人格はなくなり、現在、協同組合およびコミュニティ利益組合という名称に変わっている。
- 44 Suffolk's Libraries IPS Limited. Annual report and financial statements for year ending 31 March 2015.
<https://www.suffolklibraries.co.uk/assets/pdf/suffolk-libraries-accounts-period-ended->

- 31-march-2015.pdf, (accessed 2016-08-30).
- 45 TUPE (Transfer of Undertakings (Protection of Employment)) と呼ばれる規制により、組織が事業譲渡を行う際、従業員の雇用と譲渡前の待遇を維持することが義務付けられる。
- 46 Suffolk Libraries Management Report. 2015-09-24. p.6
- 47 Cabinet Office. Start a public service mutual: training and support. 2014-7-31. <https://www.gov.uk/guidance/start-a-public-service-mutual-training-and-support>, (accessed 2016-08-30).
- 48 Cabinet Office. Mutuals support programme: 2 years on. 2014-02-19. <https://www.gov.uk/government/news/mutuals-support-programme-2-years-on>, (accessed 2016-08-30).
- 49 前掲12
- 50 Tinkler, Jane; Rainford, Paul. "Championing and governing UK public service mutuals". Organizational innovation in public services : Forms and governance. Valkama, Pekka et al. ed. Palgrave Macmillan, 2013, p.187-201.
- 51 前掲24
- 52 田中嘉彦. 英国における行政システムとガバナンス. レファレンス. 2016, vol. 66, no. 3, p. 37-66.
- 53 永田佑. ローカルガバナンスと参加：イギリスにおける市民主体の地域再生. 中央法規, 2011, 374p.
- 54 山本啓. "第2章 「新しい公共」の構造転換とコミュニティ・アクター". パブリック・ガバナンスの政治学. 勁草書房, 2014, p. 77-124.