

# 公共図書館閉館に抗議する英国の住民運動の展開

— Lincolnshireの事例の分析 —

須賀 千絵

(実践女子大学文学部図書館学課程)

## 1. 研究の背景

近代国家の発展の過程において、住民の要望をもとにさまざまな公共サービスが制度化され、法令や政策に基づいて住民に提供されてきた。本稿で扱う公共図書館制度も、そのような公共サービスの一つである。しかし21世紀以降、世界的に経済成長が低迷し、財政上の問題から、公共サービスの規模や提供方法が見直されている。1850年に世界に先駆けて公共図書館法を制定した英国では、イングランドとウェールズを対象とする現行の1964年公共図書館・博物館法 (Public Libraries and Museums Act 1964) において、カウンティに「包括的かつ効率的 (comprehensive and efficient)」な図書館サービスの提供を義務付け、市民が自由に無料で本にアクセスできる制度を維持してきた。しかし英国でも、1980年代以降、同様の財政上の問題から、公共図書館サービスにも影響が生じている。特にデーヴィッド・キャメロン政権下の財政緊縮策の影響は大きく、各地で公共図書館の閉館やボランティアへの運営移管などが相次いだ。多くの市民が各地でサービス削減に抗議する図書館運動 (library campaign) を展開し、一部の地域では、公共図書館の閉館をめくり、日本の行政訴訟にあたる司法審査も行われた。

これまで政策が立案され、制度として確立される過程について、分野、時代、地域別に多くの研究が蓄積されてきた。しかしこれらの研究で取り上げられてきたのは、主に政治家、官僚、利益団体などの活動であり、一般市民による社会運動はあまり扱われてこなかった。一方、社会運動は、主に社会学の分野で、社会秩序を逸脱した行為として研究されてきた。しかし1970年代に、運動を行うためにはさまざまな人的・金銭的資源、正当性や共感などの資源が必要であるとする「資源動員論」が登場すると、社会運動は「目的達成のために戦略的にふるまい、必要な資源を調達する合理的行為」とみなされるようになる (山本 2017, p.42)。その後、運動を取り巻く政治的環境の重要性を強調する「政治的機会構造論」も現われ、近年では、社会運動研究と政策研究との間に共通性や接点があることが指摘されている (Meyer 2005)。

しかし公共図書館政策分野も含め、政策過程研究において、社会運動について取り上げられることはまだ多くない。図書館運動は、それぞれの地域で住民自身が自ら取り組む運動であり、運動団体やマスコミなどの情報源から断片的に動向が伝わるものの、草の根の運動の実態をとらえることは難しい。そのため英国の図書館運動を取り上げた研究も、マーガレット・サッチャー政権下の1980年代後半のCamdenにおける図書館運動を対象とする藤谷・前田による研究 (藤谷

2005)、キャメロン政権下の図書館運動を対象とするMowbrayによる研究(Mowbray 2014)の2つに留まる。両研究では、文献調査や質問紙調査を行い、労働組合、政治家、俳優などの著名人の支援を得ながら、地域住民が自主的に組織した図書館運動団体が主体となって運動が展開されたこと、請願、抗議の手紙、俳優等による朗読会、抗議集会、地方議員及び国会議員へのロビー活動などの戦術が使用されたことを明らかにした。しかしより広い政治的文脈に図書館運動を位置づけるためには、事例研究を積み重ねて多様な草の根の運動の実態を捉えることが必要である。

## 2. 研究の目的と方法

本研究は、英国のキャメロン政権下のLincolnshire地域の図書館運動の実態を明らかにすることを通して、公共サービスのあり方の見直しに伴い、サービスの削減が政策決定される際、住民がどのような方法でその決定に関与し、決定の内容に影響を与えることができるかを明らかにすることである。そのために政策決定に抗議する図書館運動を、住民が政策決定に関与する手段のひとつとみなしたうえで、一連の運動の経緯を詳しく調べる。社会運動研究の「政治的機会構造論」の考え方を反映して、国や自治体の当時の政治状況や関係者の動向にも着目し、運動の発生と展開に関わる「政治的機会」の実際についても分析を行う。

政治的機会の分析は、「政治的機会構造論」の代表的な研究者であるTarrowによる理論に基づいて行う。Tarrowによれば、社会運動の発生と展開に関わる要因として次の5つがある(Tarrow 2006, pp.139-146)。第一の要因は「新しい行為者が参加するためのアクセスの開放」であり、政治システムが運動の参加者に開放されている度合いである(政策決定過程の公開性)。第二の要因は「政治体内部で政治再編が行われているという証拠」である。これは首長や議員等の権力者の政治的な安定度を指す(政治的配置の不安定性)。例えば政治的に不安定で、次の選挙の当選が危ういような場合、政治家は、運動を推進する有権者の要求に対し耳を傾けるようになる。第三の要因は「影響力のある同盟者の出現」であり、共通の利益を持つ協力者の有無である(有力な協力者の存在)。第四の要因は「エリート内部での分裂の発生」であり、首長と議会の対立など、権力者側が一つに団結できずに、分裂している状態を言う(政治権力を持つエリートの分裂)。第五の要因は「国家による反体制派への抑圧の能力や意志の衰退」である。社会運動を抑圧する権威主義国家に対し、民主主義的な国家のもとでは、社会運動が許容され、促進されることを言う。本研究では、これらの要因を参考に、運動に関与したアクター、抗議のために用いられた戦術、当時の政治的環境などの観点から、運動の特徴を分析した。ただしTarrowの第五の要因については、複数の国家間の比較や長期的な国家体制の変化を考慮したものであり、現代の英国では民主主義的な政治体制が確立し、住民による抗議運動の発生自体を抑圧することはあまり考えられないことから、本研究の分析では使用しなかった。

対象地域として、Lincolnshireを選定した理由は、図書館の閉館をめぐる、2014年と2015年の二回にわたって司法審査に訴えるなど、激しい抗議運動が展開された地域として知られているからである。司法審査は、自治体に課せられた公共図書館提供の義務のあり方が具体的に問われたものであり、Lincolnshireの司法審査の判決は、英国の公共図書館を所管するデジタル・文化・メディア・スポーツ省による公共図書館制度を解説した文書の中でも引用されている(Depart-

ment for Digital, Culture, Media and Sport 2022)。またMowbrayによる先行研究では、事例研究を行うに際し、代表的事例のひとつとしてLincolnshireが取り上げられた(Mowbray 2014)<sup>1</sup>。英国の抗議運動の実態とその影響を明らかにすることを通して、図書館運動を政策過程に位置づけ、図書館サービスの縮減につながる政策決定がどのようになされ、市民はその政策決定にどのように関わるのかを考えていくことをめざす。

研究の方法は次の通りである。まず、新聞記事、Lincolnshire County Council (LCC) の議会議事録などの行政文書、司法審査の判決、運動団体のwebサイトなどを調査し、住民運動団体 Save Lincolnshire Libraries (SLL) の活動を中心に、一連の運動の過程を詳しく調べた。新聞記事の検索には、主に、英国の地方紙の記事を多く収録するLexisNexis Academicデータベース、Lincolnshire地域のニュースサイトを使用した。司法審査が実施された時期を中心に調査を開始し、芋づる式にその前後の時期に調査を広げるという方法で調査を進め、最終的にLCC内で削減計画の検討が始まった2011年から運動の報道がほぼなくなった2018年12月までの期間を調査期間とした。さらにこれらの調査に加え、2014年司法審査(1回目の司法審査)後の2015年2月11日に、SLLのメンバーに対しインタビュー調査を実施した。SLLの代表者として調査に回答したのは、中心メンバーのAngela Montague氏とMaurice Nauta氏の2名であった。インタビューは文字起こししたうえで発言番号をつけ、発言を引用する際は、発言者名の頭文字(M、N)と発言番号を示した(例:M1)。

### 3. Lincolnshireにおける住民運動の展開

#### (1) 地域の特徴

Lincolnshireは、イングランド東部に位置し、面積約6000km<sup>2</sup>(Office for National Statistics 2017)、人口約74万人(2016年)(Office for National Statistics 2016)の非大都市圏の自治体(カウンティ)である。農業が盛んな田園地帯で、住民の人種構成は白人が98%以上である。政治的には保守党が優勢な地域であるが、2013年総選挙では、他の地域と同様に、EU独立への関心から独立党が躍進し、Lincolnshireでも16名の独立党議員が当選した。その結果、保守党をはじめとする既存政党は議席を減らし、保守党も単独過半数を維持できず、自由民主党と連立を組むこととなった(Stanford Mercury 2013)。しかし次の2017年総選挙では、独立党が勢いを失って、再び保守党単独政権が復活した。Lincolnshireの行政構造は、議員の中から選ばれたリーダーが内閣を組織して、政策の意思決定や執行機能の中核を担う「リーダーと内閣制」である。「リーダーと内閣制」のもとでは、リーダーが議員の中から内閣構成員を任命し、内閣構成員以外の議員は、政策領域別に設置されている政策評価委員会(Overview and Scrutiny Committee)に所属する。政策評価委員会は、内閣を監視、評価する役割を持ち、内閣が重要政策の決定を行う際、事前にその政策案の内容を審議し、内閣に勧告を行う(自治体国際化協会 2015. p.19)。

#### (2) 運動の始まり

サッチャー政権以降、経済立て直しのため、中央政府から地方自治体への財政上の統制は、一貫して強化される傾向にあった(北村 2008)。2010年5月に就任したキャメロン首相も、2011～

第1表 Lincolnshireにおける図書館運動の展開

2010年	5月	*キャメロン（保守党）政権成立。2011年度から2014年度の4年間で地方への補助金を大幅に削減する方針を示す。
2013年	5月2日	LCC議会選挙。保守党の単独政権から、保守党・自由民主党の連立政権に交代。
	6月26日	政策評価委員会が図書館運営見直しに向けての意見公募の実施を審議し、否決。具体的なサービス削減内容が報道され、抗議のための住民運動が始まる。
	7月～9月30日	意見公募を実施。
	9月21日	Lincoln市内で図書館閉館に反対するデモを実施。
	12月3日	内閣で図書館運営見直し案を承認。
2014年	1月29日	司法審査を請求。
	4月8日	ロンドンでロビー活動を実施。
	6月26日	*下院でLincolnshireの図書館運営について質問
	7月8日・9日	司法審査
	7月17日	司法審査の判決（原告の主張を一部認める）。
	10月1日～31日	意見公募を実施。
	11月19日	*下院で「公共図書館」をテーマとする討論を実施
	12月19日	自治体基本条例を改正（署名数に応じた討論時間の確保の規定を廃止）。
2015年	2月3日	内閣で図書館運営見直し案を承認。
	4月16日	中核館15館について運営委託の競争入札手続きを開始。
	5月1日	司法審査を請求。
	8月13日	ボランティア主体の運営による図書館が開館（SuttononSea図書館）。以降、相次いで開館。
	10月22日	司法審査の判決（全面棄却）。
	12月1日	内閣が中核館15館の運営をGLL社に委託することを決定。
2016年	4月1日	GLL社による図書館運営の開始。
2017年	5月4日	LCC議会選挙。保守党の単独政権が復活。
	6月頃	SLLがwebサイトを閉鎖。

注 \*印は中央政府における動き

14年度の中期財政計画である「歳出レビュー2010（Spending Review 2010）」で地方自治体の補助金を大幅に削減する方針を示した（兼村 2014, pp.31-32）。中央政府のこのような政策動向に対応し、LCCでは官僚と議員からなる「基幹的サービス見直し委員会（Fundamental Service Review Board）」を設置して公共サービスの見直しを進め、すでに2011年には図書館の閉館を含めた見直し案の検討を始めた（Audit Lincolnshire 2015, p.21）。しかし住民は検討内容をほとんど知らされておらず、後述する2013年の議会での審議まで、地方紙等による報道はほとんどなかった。2011～12年には、「試行」事業として、LCC直営の既存6館をコミュニティ運営に移行し、また図書館のなかった地域にコミュニティ運営による図書館2館を開館した（Audit Lincolnshire 2015, p.6）<sup>2</sup>。

削減計画の概要を多くの市民が知ることになったのは、総選挙の直後に開かれた2013年6月議会で、政策評価委員会が計画を審議し、複数の地方紙がその内容を報道して以降のことである。この時審議された削減計画は、47館中、中核館15館を1964年公共図書館・博物館法に義務付けられたサービスの範囲とみなして運営を存続し、それ以外の館は、法律の範囲外のサービスとみなして、地域のボランティアグループなどが運営する「地域ハブ（community hub）」とするか、移動図書館サービスに切り替えるというものであった。「地域ハブ」は550世帯以上が住む地域を対象とし、運営者には、年間の運営補助金として約5000ポンド、さらに4000冊の図書と1回限りの1万5千ポンドの補助金を交付・提供する方針が示された（BBC News 2013）。政策評価委

員会では、ボランティアによる図書館運営に強く反対する意見が出され、結局、このとき図書館の削減計画は支持されなかった (Audit Lincolnshire 2015, p.8)。当時の議会には新人議員も多く、このときの審議を傍聴したNauta氏によれば、議論は不十分で、議員の図書館に対する理解も不足していた (N12)。しかし、翌月2日に、内閣は計画を承認し、実施に向けて住民からの意見公募 (consultation) を行うことを決定した (Audit Lincolnshire 2015, p.8)。

SLLは2013年の削減計画の議会での審議を運動の起点に挙げている (SLL作成年不明)。Nauta氏やMontague氏もこの頃計画を知り、運動に関与し始めたと述べた (M6, N7)。Nauta氏は、内閣が削減計画を承認したことを聞き、議員の中から選任され、行政執行を担う内閣を組閣する役割を持つLCC議会リーダーや、図書館の専門団体である図書館情報専門職協会 (Chartered Institute of Library and Information Professionals, CILIP) に手紙を書き、個人として自分の意見を伝える活動を始めた (N14)。Montague氏も、同じ頃、図書館に勤める知人のFacebookで削減計画のことで知り、SNSなどを通して活動を始めた (M2)。Nauta氏は、公共図書館を所管する文化・メディア・スポーツ省 (Department for Culture, Media and Sport, DCMS) の省大臣 (Secretary of State) やその下にいる図書館担当大臣などの中央政府の政治家にも繰り返し手紙を送り、それらの内容はSLLのサイト上に掲載された。

### (3) 2013年意見公募

内閣の決定を受け、2013年7月2日から9月30日の期間で意見公募が実施された。意見公募では、住民に対するアンケート調査、地区別説明会 (8回開催)、子ども対象の説明会などが実施された。同じ時期に、運動側では、各地で抗議集会を開き、オンラインと対面で署名運動を行った。SLLは、8月までに2万人以上の署名を集め、ハリウッド俳優のMinnie Driverなどの有名人も署名に協力した (M40-42)。作家のNeil GaimanはTwitterでSLLの投稿を共有し、また作家のMichael Morpurgoは、ある運動参加者からの頼みに応じ、リンカーンを訪れた際に、スピーチの中で、かなりの時間を費やして図書館について語ってくれた (M44)。

2013年9月13日には、本会議で図書館削減計画について討論が行われた。討論では、議会に署名を提出したSLL、および3つの地域別の運動団体が、署名数に応じて3分間もしくは5分間のスピーチを行う機会が設けられた。9月18日の本会議も図書館についての審議が2時間に及んだ (Target Series 2013)。2013年9月21日には、リンカーン市内で、400名以上が参加して、図書館運営方法の変更に抗議するデモが行われた。公務員労働組合のUNISONはデモ実施のノウハウを持っていたため、デモのとりまとめを務めてくれた (M53-54)。

意見公募には大きな反響があり、説明会の出席者は延べ200名以上、アンケートの回答者は5,500名以上、メール等で寄せられた意見は560件以上にのぼった (Sheffield Hallam University 2013, pp.144)。集まった意見の大半が、サービスの削減そのものに反対する内容であった。意見公募では、地元の図書館の運営を希望する者からの申し出 (「関心表明 (express of interest)」) も受け付け、40以上の地域の住民グループなどが「関心表明」を提出した (Lincolnshire Echo 2013)。このほかにPauline Palmer (労働党のSteve Palmer LCC議会議員の妻) は、収入の増加や移動図書館の運行計画の見直しなどによって予算の削減を実現し、直営での全館の運営を継続するという案を提出した。またBibliotheca社 (自動貸出機製造企業) とGreenwich Leisure社 (公共



図書館運営受託企業、以下GLL社)からは、図書館を閉館することなく、予算内で全館の運営を引き受けるという案が出された (Draper v Lincolnshire County Council 2014)。しかしこれら三者の案は、財政的見通しの不安、実績不足、情報不足でさらなる検討には時間がかかるといった理由から、議会では受け入れられなかった。結局、住民からの強い反対があったにも関わらず、2013年12月3日の内閣で、当初の削減計画がほぼそのまま了承された (Draper v Lincolnshire County Council 2014)。

SLLを中心とする運動側は、司法審査に訴えることを決意し、2014年1月29日に、Simon Draperを原告として司法審査を請求した (Bourne Local 2014)。Draperを原告としたのは、彼が無職で裁判費用の法律扶助 (legal aid) を受ける資格を有していたからである (N90)。さらにSLLでは、7,500ポンドを目標に裁判費用の募金も行った (Lincolnite 2014)。全国的な図書館運動支援団体であるLibrary Campaignからは1000ポンドの寄付があった。

2014年4月8日に、市民40名がバスを仕立ててロンドンに遠征し、地元選出のNic Dakin下院議員 (労働党) の紹介で面談の場所を議会内に設定し、文化担当などの現職の大臣と野党の影の大臣、地元選出の全議員を招待した。労働党議員5名と保守党議員2名が招待に応じ、ロビー活動参加者と面談した (SLL 2014)。さらに署名に付されたコメント900件を編集して作成した小冊子を持参し、首相官邸に届けるというパフォーマンスを行った (N69) (Grimsby Telegraph 2014)。首相と面会の約束はなく、玄関の職員に渡すというものであったが、複数のマスコミが報道し、後日、首相官邸から受領した旨の通知も届いた。4月11日には、SLLのメンバーが地元選出のKarl McCartney下院議員 (保守党) に面会し、下院で図書館についての質問をするよう依頼した。これらのロビー活動を通して働きかけたMcCartney下院議員 (保守党)、Helen Goodman議員 (労働党、影の文化担当大臣)、Lyn Brown議員 (労働党) は、Lincolnshireの名前も挙げたうえで、公共図書館の閉館の問題について、下院で質問や討論を行った (House of Commons 2014a) (House of Commons 2014b)。

#### (4) 2014年司法審査

2014年7月8日・9日に、ロンドンの高等法院において、図書館運営方法の変更の違法性を問う司法審査が行われた。原告は、第一に、サービスの削減が1964年公共図書館・博物館法の「包括的かつ効率的なサービス」提供義務に違反していること、第二に、意見公募の際に提供された情報が、人々を誤った方向に誘導したこと、第三に、高齢者、子ども、障害者へのニーズへに配慮する義務 (Public Sector Equality Duty) に違反したこと、第四に、GLL社の関心表明が十分に検討されておらず、地域からの関心表明の検討を義務付けた2011年地域主義法 (Localism Act 2011) に違反したことの4点を主張した (Draper v Lincolnshire County Council 2014)。審理の結果、第一と第三の主張は認められなかった。2014年7月17日に出た判決では、第一の主張について、1964年公共図書館・博物館法の「包括的かつ効率的なサービス」とは、必ずしも図書館が住民の近くにあることを意味しないと述べている。一方、第二と第四の主張、すなわち、意見公募実施上の問題点とGLL社の関心表明の扱いの点では自治体の違法性が認められた。

マスコミは、Lincolnshireの司法審査は住民の勝訴であると大きく報じた。キャメロン首相も、ラジオのインタビューで判決に対するコメントを求められた (BBC News 2014)。LCCでは、判

決を受けて監査が実施され、その結果、意思決定プロセスに複数の問題があったことが指摘された (Lincolnshire Audit 2015)。さらに司法審査の影響は、国の公共図書館行政にも及んだ。DCMSは、Lincolnshireやその他の地域の司法審査を受け、2015年に、司法審査で争われた「包括的かつ効率的なサービス」の範囲を解説したガイダンスを作成した (DCMS 2015)。

#### (5) 2014年意見公募と2015年司法審査

司法審査では、意見公募の方法と関心表明の取り扱いが問題視されたことから、LCCは、当初案と同じ内容を提案したうえで、意見公募をやり直すこととした。2014年10月1日から31日にかけて、確保しうる予算内で図書館サービスを提供するための案を改めて公募した (LCC 2014)。2回目の意見公募では説明会は実施されず、意見の提出方法は、オンラインフォームからの提出、電話、図書館への来館だけに限られた。2回目の意見公募でも、現在の施設の維持を望む意見が多かったが、提出数は177件に留まり、前回の意見公募の参加者数には遠く及ばなかった。

意見公募では、閉館対象の館の運営を引き継ぎ、「地域ハブ」として運営したいという関心表明の申し出も受け付けた。34団体から運営受託の関心表明があり、このうち25団体がLCCとの契約を締結した (Lincolnshire Echo 2015)。さらに前回も関心表明を行ったPalmer、GLL社に加えて、近隣の自治体のNorthamptonshireから、図書館運営の案が提出された (LCC 2015)。Palmerの案は前回と同様、直営での全館の運営を継続するというものであった (Louth Leader 2014)。GLL社とNorthamptonshireは、どちらもLCCに代わって全館を運営することを申し出た。

意見公募が終了すると、LCC議会では、再度、削減計画の検討を進めた。この間も抗議運動は続き、2015年1月の政策評価委員会では、議員のひとりがNauta氏による意見を代読し、議場の外には抗議する市民が集まった (Lincolnshire Echo 2015)。しかし2015年2月3日の内閣の閣議で、中核館15館を存続させ、それ以外の館については、「地域ハブ」として地域住民が運営するか、移動図書館に切り替える方針が最終的に決定された。さらに関心表明のあった3者の案を検討した結果、GLL社からの関心表明を受け入れ、中核館15館の運営はアウトソーシングする方針となった。アウトソーシング先を決定するため、2015年4月16日に、競争入札の手続きが開始された (Stamford Mercury 2015a)。

2015年5月1日に、SLLは、再びSimon Draperを原告として、図書館運営の変更について、司法審査の実施を請求した (2015年司法審査)。今回の主張は、第一に、2回目の意見公募の手続きの不備、第二に、自治体に代わってサービスを提供したいという関心表明を受け付ける際に対象となるサービスの範囲の問題、第三に、運営方法の見直しの検討が十分でないというものであった。第二の点では、自治体に代わる運営者から提供されるサービスが「これまで提供してきたサービス全体でない」ことの違法性が問われた。第三の点では、1999年地方自治体法 (Local Government Act 1999) の規定に関わるもので、地域自治体協会などの適切な団体への相談を行っていないこと、GLL社からの「信頼しうる申し出 (credible indications)」について検討していないこと、可能な限りの支出削減を検討していないことが指摘された。2015年10月22日に出た判決では、原告の主張はいずれも認められなかった (Draper v Lincolnshire County Council 2015)。

## (6) 運動の終わり

2015年司法審査の判決が出る前から、中核館に選ばれなかった館では、ボランティア運営への移行が始まった。2015年8月13日に、最初のボランティアによる運営館としてSutton on Sea図書館が開館し、10月にBraston図書館、翌2016年1月にDeeping図書館が開館した。2012年からWaddington図書館を運営する生活協同組合のLincolnshire Coopは、Holbeach図書館に続き、2016年1月にSpilsby図書館を開館した。抗議運動を熱心に行っていた「Deeping図書館友の会」も、地域の財団やタウンやパリッシュなどの会の自治体と協力して、運営を引き受けることを決意した（Stamford Mercury 2016）。LCCでは、中核館15館の運営に関する競争入札の手続きを開始し、2015年12月に、内閣の会議を経てGLL社を図書館運営業者として選定した（Bookseller 2015）。

Nauta氏は、2016年2月9日に、図書館運動の全国団体であるLibrary Campaignがロンドンで他の関連団体と合同で開催したイベント「図書館について語ろう（Speak Up for Libraries）」に参加し、同じ日に、地元選出のEdward Leigh下院議員（保守党）にも面会した（SLL 2016）。しかし2016年4月から、GLL社による図書館運営が始まり、もはや以前の体制に戻すことは難しくなりつつあった（European Union News 2016）。DCMSの省大臣は、1964年公共図書館・博物館法に基づいて、自治体の図書館行政に問題がある場合、これに介入して地方審問（local inquiry）を行う権限を持つ。そこでNauta氏やその他の複数の人物・団体は、再三にわたってLincolnshireでの地方審問の実施を請求したが（SLL 2016）、大臣は、2016年4月11日に、LCCに対し、地方審問を実施しない旨の通知を行った（DCMS 2016）。SLLのwebサイトは、2015年司法審査の判決後も更新が続いていたが、2016年4月15日付けの投稿（SLL 2016）を最後に、間もなく閉鎖された。SLLのTwitterアカウントは、2023年3月現在も存続しているが、2017年以降は他者の投稿の転載（リツイート）のみとなり、2021年でそれも途絶えた（SLL）<sup>3</sup>。2016年以降、地方紙の報道にも図書館運動の記事がほとんど見られなくなった。以上の状況から、2016年頃にLincolnshireの図書館運動は終了したとみなすことができる。

2023年3月現在、Lincolnshireの図書館は、中核館15館をGLL社が委託運営する体制が続いている。GLL社のブランド名であるBetterのサイトによると、地域のボランティアグループなどが運営する「地域ハブ」は34館存在する（Better）。内閣の閣議で、2017/18年度予算において、中核館のGLL社への委託とそれ以外の館の「地域ハブ」への転換により、図書館予算は、前年度に比べ40万ポンド（6.8%）の削減を達成した。新体制へ移行して1年が経過した時点では、GLL社が運営する館の利用は増え、満足度も高かった（Boston Standard 2017）。しかし「地域ハブ」の一つを運営する「Deeping図書館友の会」の代表者が、「図書館運営を引き受けたくなかったが、閉館を避けるために運営を引き受けた」と述べていることからわかるように、ボランティア主体の図書館運営は、住民が積極的に選んだ結果であるとは言えない。2018年にはリンカーン市内で3館を運営していた団体が運営を停止し、新たな運営者を探すという事態も発生し（Lincolnite 2018）、「地域ハブ」の運営の持続性には不安な要素もある。



#### 4. Lincolnshireにおける住民運動の特徴

本章では、Tarrowの政治的機会構造の5つの側面のうちの4つ（「政策決定過程の公開性」、「政治的配置の不安定性」、「有力な協力者の存在」、「政治権力を持つエリートの分裂」）に基づき、Lincolnshireにおける図書館運動の過程を分析する。このうち「政治的配置の不安定性」「政治的権力を持つエリートの分裂」は、「政治的環境」としてまとめて論じる。また「有力な協力者の存在」に関連して、運動を主導した主要なアクターについても論じる。

##### （1）政策決定過程の公開性

政策決定過程に働きかけるためには、政策決定過程が公開され、運動側がそれに関与できることが必要である。Lincolnshireの図書館運動では、政策変更を求めてさまざまな手段で世論を喚起し、政策決定者に圧力をかけた。デモ、ロビー活動、集会など、伝統的な社会運動の戦術も使われたが、webサイトやSNSが特に大きな役割を果たしていた。

政策決定過程に働きかけるための公的な制度として、Lincolnshireの運動では、意見公募、請願、司法審査などが活用された。このうち意見公募は、本来、政策決定に先立って、住民の意見を聞くための制度である。しかしLincolnshireの例では、中央政府から自治体支出の削減が求められていたことから、図書館の削減以外に有効な代案がなく、たとえ住民の反対が強くても、現実には政策を変更することがきわめて難しい状況であった。そのため政策変更は、GLL社の関心表明の受入といった限定された範囲に留まった。また意見公募の具体的な実施方法は自治体の裁量で決めることができ、2回目の意見公募は、1回目の意見公募より、住民の参加の機会が少なく、運動側に不利な方法で実施された。次に請願については、Lincolnshireの制度では、当初、提出した署名数に応じて請願者のスピーチや議員による討論時間を確保する制度があり、図書館運動でもこの制度が活用された。2014年12月にLCC議会が自治体基本条例を改正し、討論時間を確保する規定を廃止したという事実は、政策決定者がこの制度に脅威を感じていたことを物語るものである（LCC 2014）。最後に司法審査は、自治体の政策決定を取り消す強制力があり、Lincolnshireでも意見公募の違法性を認め、政策執行を中断させる成果をもたらした。しかし現行の1964年公共図書館・博物館法の規定では、図書館の削減そのものを違法であるとするはできないため、最終的に政策決定を覆すには至らなかった。同様に、Naruta氏らが求めているDCMSの大臣による地方審問も、自治体の「包括的かつ効率的な」図書館サービス提供の義務に違反するとは言えないという理由から、実施されなかった（DCMS 2016）。

##### （2）政治的環境

英国は、保守党と労働党の二大政党が交代で政権を担当する二大政党制が長く続いてきた。しかし近年二大政党への支持が減り始め、中央レベルでも地方レベルでも、英国独立党、緑の党などの小政党が台頭するようになった。Lincolnshireの図書館運動が最も盛んであった2013～14年は、独立党の躍進によって保守党と労働党が議席を減らし、政治的配置が不安定な時期であった。与野党の対立は、政策決定者であり権力エリートの立場にある議員の分裂も引き起こした。政治的対立は、図書館運動を政治の場に引き出すことにつながったが、一方で、両者が歩み寄りの機

会をなくすことにもなった。中央政府の保守党の議員の中には、市民の支持の多い図書館運動に賛同する者が存在した。つまり、LCC議会の議員がそれぞれの政治的理念に基づいて対立していたのではなく、LCC議会内での多数派と少数派の争いであったことがわかる。

### (3) 主要なアクターと協力者

Lincolnshireの図書館運動を推進した組織には、Lincolnshire全域の図書館運動を推進したSLLと、個々の図書館ごとにつくられた地域別の団体の二種類があった。Nautaは、運動の広がりの様子について、「人々はまず自分の地域のために戦うということです。(略)しかし、アンジェラが立ち上げたネットワークのおかげで、その人たちは、キャンペーン全体にリンクすることで、より多くのサポートを得られることに気づいたのです。」と述べている(N102)。一般住民はデモや署名などを通して運動に参加した。SLLは、デモ、ロンドンへのロビー活動、司法審査などで中核的な役割を果たし、図書館運動の報道でも、運動を代表する立場でしばしばコメントを述べている。SLLの12名の運営委員のうち、5名はLCC議会の労働党議員である。しかしNauta氏は、自分自身は政治的に中立であるよう努めていると述べ、政治的な事柄ではあるが、政治目的での活動ではないという立場を示した(N196)。実際、SLLで中心的な役割を果たしていたのは政治家ではなく、経営者のMontague氏、元図書館員のNauta氏などのメンバーであった。広報の経験のあるMontague氏は、SLLのサイトやSNS、マスコミへのプレスリリースなど、情報発信を主に手掛けた(M159)。Nauta氏は、図書館に対する専門的知識があり、主張を論理的にまとめることができた。元校長のHarrison氏は「人前でうまく話せる人」であり、SLLの代表として、しばしば取材に応じてコメントを述べた(N106-108)。SLLと並行して、「～図書館を守る会」「友の会」などの名称で地域別団体もそれぞれ運動を展開し、両者は協力し合う関係にあった。しかしLincolnshireの図書館全部の存続をめざすSLLとは異なり、地域別団体の関心は、まずそれぞれの地域の図書館の存続にあった。2015年の新聞記事では、図書館運動の2つの側面として、ボランティアによる運営を問題視するSLLと、抵抗を続けるか自ら図書館を運営するかの間で揺れ動く「Deeping図書館友の会」を対比して紹介している(Stamford Mercury 2015b)。

外部から運動を支援した協力者としては、労働組合のUNISON、全国的な図書館運動団体のLibrary Campaign、中央政府の政治家、芸能人や作家などの著名人が存在した。まずUNISONは、図書館職員の雇用を守る立場から図書館の削減に反対し、デモなどの際に抗議運動のノウハウを提供した。Library Campaignは財政的支援を行い、また中央政府の政治家は、野党として保守党政府を批判する立場から、保守党であっても、選挙区の有権者の支持を受けたいという意向から、図書館運動に協力した。さらに1980年代の図書館運動と同様に、作家などの著名人から支援を得るという手法も用いられた(藤谷 2005)。著名人へのアクセスの手段には、主にSNSが使われた(M48)。

## 5. おわりに——本研究の成果と課題

Lincolnshireでは、図書館運動により、市民がLCCの図書館の問題に気づき、政治や司法の場での議論につながった。そして司法審査を通して、当初、十分に検討されていなかったGLL社

の関心表明が受け入れられるという変更が生じた。DCMSが、自治体のサービス提供の義務に関するガイドラインを作るなど、中央政府にも影響が及んだ。しかし図書館の運営を直営で存続するという運動の最終的な目的を達成することはできなかった。運動の成果が限定的だった要因は、自治体の財政状況が厳しい中で、図書館数の削減以外の代案がなかったこと、LCC議会内での与野党対立の激化により、歩み寄りの機会が失われたことにある。

住民は有権者として政治に関わるが、図書館政策の研究において、政策過程のアクターとして分析対象としてとりあげられることは少なかった。本研究では、政治的機会構造の概念を使って、図書館運動の発生とその成果について理論的な説明を行うことにより、住民が図書館運動を通して政策過程のアクターとなりうることを示した。英国において、自治体の財政はその後も厳しい状態が続いており、公共図書館のサービス削減も続いている。公共サービスの縮小の決定に対し、図書館運動という手段により、住民はその決定過程にどのように関わりうるのか、引き続き注視していきたい。

- 
- 1 Mowbrayの事例研究は、2013年6月から2013年11月に発行された地方紙の記事に基づいて行われているため、扱われている期間は限られている。
  - 2 英国の図書館法では、公共図書館はカウンティによって運営されるものと位置付けられている。コミュニティ運営とは、パリッシュ等の下位自治体や住民グループが運営主体であることを意味する。
  - 3 Save Lincs Libraries (Twitter アカウント) (<<https://twitter.com/savelincslibs>>).

#### 【引用・参考文献】

- 兼村高文 (2014) 「英国キャメロン政権の緊縮財政政策と地方財政」『自治総研』第433号、pp.26-45。
- 北村裕明 (2008) 「イギリスの地方財政」宮本憲一・鶴田廣巳編著『セミナー現代地方財政Ⅱ』勁草書房、pp.79-102。
- 自治体国際化協会 (2015) 『英国の地方自治 (概要版) 2015年改訂版』自治体国際化協会。(<<https://www.jlgc.org.uk/jp/wp-content/uploads/2010/03/LOCAL-GOVERNMENT-IN-THE-UNITED-KINGDOM-2015.pdf>>) (last accessed 26 March 2023)。
- Tarrow, Sidney (2006) 『社会運動の力』(大畑裕嗣監訳) 彩流社。
- 藤谷幸弘・前田博子 (2005) 「Camdenにおける図書館ネットワークの変遷と市民運動」『日本図書館情報学会誌』vol.51, no.1, pp.1-14。
- 山本英弘 (2017) 「第3章 社会運動論」坂本治也編『市民社会論』法律文化社、pp.39-71。

\*

- Audit Lincolnshire (2015) *Internal Audit Report: Organisational Learning -Libraries Project*. (<<https://lincolnshire.moderngov.co.uk/documents/s8911/>>) (last accessed 26 March 2023).
- BBC News (2013) "Lincolnshire County Council's library cut plans criticised", *BBC News*, 20 June 2013.
- BBC News (2014) "Save Lincolnshire Libraries campaigners win court battle", *BBC News*, 17 July 2014.
- Better (不明) Hub Libraries. (<[https://prism.librarymanagementcloud.co.uk/lincolnshire/assets/-/pages/hub\\_libraries.html](https://prism.librarymanagementcloud.co.uk/lincolnshire/assets/-/pages/hub_libraries.html)>), (last accessed 27 March 2023).
- Bookseller. (2015) "GLL wins Lincolnshire library contract after judicial review". *Bookseller*, 2 December 2015.

- Boston Standard (2017) "Lincolnshire libraries receive 1.76 million visits since new partnership", *Boston Standard*, 21 August 2017.
- Bourne Local (2014) "Group launches legal fight against Lincolnshire library cuts", *Bourne Local*, 12 February 2014.
- Department for Culture and Media and Sport (2015) "Guidance : Libraries as a statutory service", (<https://www.gov.uk/government/publications/guidance-on-libraries-as-a-statutory-service>) (last accessed 26 March 2023).
- Department for Culture, Media and Sport (2016) "Local inquiry into library provision in Lincolnshire", 11 April 2016. ([https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/515504/Decision\\_letter\\_on\\_local\\_inquiry\\_into\\_library\\_provision\\_in\\_Lincolnshire.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/515504/Decision_letter_on_local_inquiry_into_library_provision_in_Lincolnshire.pdf)) (last accessed 27 March 2023).
- Department for Digital, Culture, Media, and Sport (2022) "Libraries as a statutory service", April 2022. (<https://www.gov.uk/government/publications/guidance-on-libraries-as-a-statutory-service/libraries-as-a-statutory-service>) (last accessed 17 May 2023).
- Draper v Lincolnshire County Council [2014] EWHC 2388 (Admin) (17 July 2014).
- Draper v Lincolnshire County Council [2015] EWHC 2964 (Admin) (22 October 2015).
- European Union News (2016) "Greenwich Leisure Limited take over running of county libraries", *European Union News*, 14 April 2016.
- Grimby Telegraph (2014) "Library battle heads to Downing Street" . *Grimby Telegraph*. April 16, 2014.
- Horncastle News (2015) "LETTER: Urge Lincolnshire residents not to let county council kill democratic debate on libraries ", *Horncastle News*, 17 January 2015.
- House of Commons (2014a) "Public Libraries (England)". *Hansard*, vol.588, Debate, 19 November 2014.
- House of Commons (2014b) "Public Libraries", *Daily Hansard: Written answers*, 26 June 2014, (<https://publications.parliament.uk/pa/cm201415/cmhansrd/cm140626/text/140626w0003.htm>) (last accessed 26 March 2023).
- Lincolnite (2014) "Lincolnshire libraries campaigners set up fund for judicial review fees", *Lincolnite*, 2 June 2014.
- Lincolnite (2018) "Lincoln libraries closed until takeover", *Lincolnite*, 11 May 2018.
- Lincolnshire County Council (2014a) *Lincolnshire Libraries Consultation Phase Two*. (<https://lincolnshire.moderngov.co.uk/documents/s9017/Appendix%204.pdf>) (last accessed 26 March 2023).
- Lincolnshire County Council. (2014b) "Agenda and minutes, Council", 19 December 2014. (<https://lincolnshire.moderngov.co.uk/ieListDocuments.aspx?CID=120&Mid=3962&Ver=4>) (last accessed 26 March 2023).
- Lincolnshire County Council (2015) *Future Shape of Library Provision*, 3 February 2015. (<https://lincolnshire.moderngov.co.uk/documents/s9013/Future%20Shape%20of%20Library%20Provision.pdf>) (last accessed 26 March 2023).
- Lincolnshire Echo (2013) "Threatened libraries likely to be staffed by volunteers", *Lincolnshire Echo*, 21 November, 2013.
- Lincolnshire Echo (2015) "'Back of fag packet' plan for libraries slammed ", *Lincolnshire Echo*, 29 January 2015.



- Lincolnshire Echo (2016) “7 Volunteers the only way to take library service into future”, *Lincolnshire Echo*, 21 March 2016.
- Louth Leader (2014) “Councillor’s call for new libraries option to be considered”, *Louth Leader*, 8 October 2014.
- Meyer, David S. (2005) “Social movements and public policy: eggs, chicken, and theory”, *Routing the Opposition*, University of Minnesota Press, pp1-26.
- Mowbray, J. (2014) *The impact of community grassroots campaigns on public library closures* [Master’s thesis, University of Strathclyde]. <[https://local.cis.strath.ac.uk/wp/extras/msctheses/papers/strath\\_cis\\_publication\\_2670.pdf](https://local.cis.strath.ac.uk/wp/extras/msctheses/papers/strath_cis_publication_2670.pdf)> (last accessed 26 March 2023).
- Office for National Statistics (2016) *Population Estimates for UK, England and Wales, Scotland and Northern Ireland*. <<https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/populationestimates/datasets/populationestimatesforukenglandandwalesscotlandandnorthernireland>> (last accessed 26 March 2023).
- Office for National Statistics (2017) Standard Area Measurements (2016) for Administrative Areas in the United Kingdom. <<https://geoportal.statistics.gov.uk/datasets/ons::standard-area-measurements-2016-for-administrative-areas-in-the-united-kingdom-1/about>> (last accessed 26 March 2023).
- Save Lincolnshire Libraries (2016) Lincolnshire campaigner reports from #SUFLLobby2016. 12 February 2016. <<https://web.archive.org/web/20160408192215/https://savelincslibraries.org.uk/2016/02/12/lincolnshire-campaigner-reports-from-suflobby2016/>> (archived 8 April 2016).
- Save Lincolnshire Libraries (2014) “#Lobby4Libraries The BIG UPDATE”, 10 April 2014, <<https://web.archive.org/web/20140620153854/https://savelincslibraries.org.uk/2014/04/10/lobby4libraries-the-big-update/>> (archived 20 June 2014).
- Save Lincolnshire Libraries (2016a) “Maurice writes to the Secretary of State…again”, 25 January 2016. <<https://web.archive.org/web/20161020122459/https://savelincslibraries.org.uk/2016/01/25/maurice-writes-to-the-secretary-of-state-again/>> (archived 20 October 2016).
- Save Lincolnshire Libraries (2016b) “Secretary of State declines to lunch an inquiry to Lincolnshire’s library services”. 15 April 2016. <<https://web.archive.org/web/20170113100356/https://savelincslibraries.org.uk/2016/04/15/secretary-of-state-declines-to-launch-an-inquiry-into-lincolnshires-library-service/>> (archived 13 January 2017).
- Save Lincolnshire Libraries (不明) “About”, <<https://web.archive.org/web/20170113100348/https://savelincslibraries.org.uk/lobby4libraries/>> (archived 17 January 2017).
- Sheffield Hallam University (2013) *Overall Report: Lincolnshire Libraries Consultation*, Sheffield Hallam University. <<https://web.archive.org/web/20170226215935/https://savelincslibraries.files.wordpress.com/2013/11/shu-libraries-consultation-final-report-31-october-2013-2.pdf>> (archived 26 February 2017).
- Stamford Mercury (2013) “Election results: Conservative party loses control of Lincolnshire County Council”, *Stamford Mercury*, 3 May 2013.
- Stamford Mercury (2015a) “Lincolnshire County Council reveals library procurement plan”, *Stamford Mercury*, 16 April 2015.
- Stamford Mercury (2015b) “Views from both sides of Lincolnshire library cuts debate”, *Stamford Mercury*, 1 February 2015.

Stamford Mercury (2016) “Co-ordinator found to run Deepings Library”, *Stamford Mercury*, 7 January 2016.

Target Series (2013) “War of words over libraries”, *Target Series*, 18 September 2013.

[謝辞] インタビュー調査に協力してくださったSave Lincolnshire LibrariesのAngela Montague氏及びMaurice Nauta氏に心より感謝いたします。本研究はJSPS科研費JP25330386の成果の一部です。

**[Abstract]**

Development of the residents' protest campaign against  
the closure of public libraries in the UK  
— a case study in Lincolnshire —

**Chie Suga**

(Jissen Women's University)

In the UK, municipal finances have been under pressure since the Thatcher administration initiated a policy of fiscal cuts. Public services such as libraries have been cut one after another. This study analyses an intensified residents' campaign against cuts in public library services (library campaign) in Lincolnshire. Furthermore, it clarifies the roles of the people and organisations involved in the campaign and the characteristics and limitations of the movement. This study's methodology was as follows: First, newspaper articles, administrative documents such as Lincolnshire County Council (LCC) council minutes, judicial review decisions, and the websites of campaigning organisations were examined. The examination focused on the residents' campaign group Save Lincolnshire Libraries (SLL) activities. The series of campaigns and processes were examined in detail. Additionally, interviews were conducted with two key SLL members on 11 February 2015, following the 2014 Judicial Review ruling. Using Tarrow's perspective on the political opportunity structure of social movements, the analysis revealed three features. First, the campaign was led by two types of organisations: the SLL, which campaigned across Lincolnshire, and local groups, which campaigned for the survival of libraries in individual areas, both of which received support from UNISON (public sector trade union), the Library Campaign, central government politicians, and prominent figures. Second, demonstrations, lobbying, the internet, public opinion, petitions, and judicial reviews were used to lobby the policy-making process. Third, the environment was politically unstable due to the rise of the nascent Independence Party and the intense conflict between the ruling and opposition parties, which made it difficult for the two sides to reach a compromise.