

相互作用ガバナンスとしての社会的包摂 —イギリスの近隣地域再生政策を事例に

Social Inclusion as the Interactive Governance: The Case of Neighbourhood Renewal Policy in Britain

源島 穰[†]
Yutaka GENJIMA

近年、先進諸国では社会問題が複合的に生じる「社会的排除」の解決を目指す「社会的包摂」のアプローチとして、官—民のアクターの協働に基づく「福祉ガバナンス」が重視されている。しかし参加アクターの権限やリソース、利益が本来的に異なるため、福祉ガバナンスの実施体制を構築することは容易でない。それにもかかわらず、イギリスのブレア政権は地方アクターと円滑な協働関係を構築し、社会的排除の深刻化した地域の再生を進展させた。これより本稿の課題は、「近隣地域再生政策」を事例に、ブレア政権はなぜ社会的包摂をめぐり、福祉ガバナンスの安定した実施体制を構築できたのか、その舵取りの過程を明らかにすることである。

本稿は「相互作用ガバナンス論」に基づいて分析し、福祉ガバナンスの政治目標として社会的包摂が設定および共有される過程、地方アクターの意向を反映させる制度および政府のアカウンタビリティを確立する制度が策定される過程、地方アクターによる事業実施過程を明らかにした。いずれの過程においても、ブレア政権は主導的に舵取りすることで、安定した実施体制を構築することに成功したのである。

KEY WORDS : 社会的排除／包摂、福祉ガバナンス、相互作用ガバナンス論、地域再生政策、イギリス研究

[†] 筑波大学大学院人文社会科学研究所博士後期課程、日本学術振興会特別研究員 (DC2)

I. はじめに

1980年代以降、福祉国家は失業の長期化や雇用の不安定化、ジェンダー観の変化、ホームレス生活者の増加などの問題に直面している。これらは、旧来の福祉国家が取り組んできた経済的貧困の除去のみでは対応できない問題である(福原 2007: 11)。同時に、女性低所得者の不安定就労といったように、一人の当事者が複数の問題を抱える状態として表れることも特徴である。つまり今日の福祉国家は家族、教育、社会関係といった多次元における問題が複合的に生じる「社会的排除」の対応に迫られているのである(Percy-Smith 2000: 9)。

社会的排除が複合的な問題である以上、その政策的対応を意味する「社会的包摂」を実施するためには、自治体や民間アクターとの協働に基づいて福祉サービスを提供する「福祉ガバナンス」が重要になる(宮本 2013: 198)。福祉ガバナンスに基づいて社会的包摂を実施することで、政府よりも当事者に近い立場にあり、個別の問題の実態を熟知しているアクターによる支援が可能になり、全体として複合的な問題の解決へ結びつくのである。

本稿が対象とするイギリスでも、福祉ガバナンスは1960年代末の労働党政権期より、自治体やボランティア団体、住民団体といった地方アクター¹をパートナーに迎えて取り組まれてきたが、十分な成果を上げられなかった。その理由は、アクター間の連携に失敗したからである。労働党政権期では政治目標の一貫性に欠いていたため、自治体はアドホックな予算配分に依存せざるを得なかった(Lawless 1981: 5-6)。1980年代の保守党政権期では、他の政策と同様に市場化が目指されたため、自治体はコスト削減を徹底しなければ予算を得ることができず、反発を強めた(加藤 2000: 158-160)。こうした政府と自治体間の連携の失敗に加え、地方アクター間の連携も不調だった。自治体の多くは民間アクターに対して必要な情報を十分に提供しなかったり、官僚的な対応をとったためである(Lawless 1986: 83-84)。またボランティア・セクターが、急進的な政治運動の場として事業を利用した例も存在した(Loney 1983: 117-122)。1990年代に入ると社会的排除が深刻化するが、その原因の一つに福祉ガバナンスの失敗が挙げられるようになった(Newman 2001: 104-108)。

こうして従来の福祉ガバナンスは、アクター間の連携に失敗することにより、サービスを効果的に提供できなかった。この点はサービスの効果を問う以前に、それを提供する実施体制に問題があったことを示している。実施体制の構築が容易でないのはある意味自明である。政府と地方アクターの権限は非対称的であり、リソースや利益も異なるからである。それを前提に実施体制を機能させることは、福祉ガバナンスに限らず、多様なアクターによって展開されるガバナンスの共通する課題である(岩崎 2005: 8-9)。

1997年に成立したブレア政権は社会的包摂の観点から、貧困や社会問題の顕在化した「近隣地域」²の再生を福祉ガバナンスに基づいて実施した³。本稿はその事例として、2001年から2007年にかけて実施された

-
- 1) 以下、本文中で地方アクターと述べる時、福祉ガバナンスに取り組む地域の自治体とボランティア団体、住民団体などの民間アクターを指す。この中央政府-地方アクターという関係は、NRを実施するための実施体制がこの関係に基づいていただけでなく、これまでの福祉ガバナンスも同様の関係に基づいて展開されたことに由来する。
 - 2) 「近隣地域」とは、基礎自治体の下位に位置し、1000人から10000人の人口規模をカバーする小地域を意味する(山本 2010: 8)。また、政府はこの貧困や社会問題が深刻化した近隣地域を「荒廃地域」と称している。本稿でも「荒廃地域」と述べる際は、その呼称に倣うことにする。
 - 3) 近隣地域の荒廃状況については(Pantazis, Gordon, Levitas eds. 2006)が詳しい。

近隣地域再生政策 (Neighbourhood Renewal、以下NRと略記)⁴を取り上げる。ブレア政権は従来の福祉ガバナンスと異なり、社会的包摂という政治目標の下、NRを安定して展開するための実施体制を構築した。その内容はアクター間が円滑に連携できる制度や計画的な予算配分、事業の管理制度の整備である。NRはこの実施体制に基づいて取り組まれることで、就業者数の堅調な増加や低失業率の達成に貢献したと考えられる⁵。

本稿では、このように政策アウトカムのにも一定の効果を示した福祉ガバナンスの実施体制について分析する。つまり、過去の政権が失敗してきたにもかかわらず、なぜブレア政権は福祉ガバナンスの実施体制を安定的な形で構築できたのか、という点である。この点を明らかにするためには、参加アクター間の権限やリソース、利益がどの段階でいかに調整されたのか、その政策過程に注目する必要がある。

先行研究はこの点に関して十分に明らかにしてこなかった。例えばNR実施の主導権が政府にあったことを問題視する研究は、地方アクターの主体性が十分に発揮されなかったことを指摘する (八木橋 2007; 中西 2010)。これらの研究は地方アクターの主体性を直接民主主義的観点から重視するあまり、福祉ガバナンスの実施責任者としての政府の役割を看過している。別の研究ではNRの実施体制や事業内容から、その安定性を示すものの、それがいかなる政策過程によって実現されたのかについて論じていない (Apostolakis 2004; Geddes, Davies, Fuller 2007)。いずれにせよ先行研究は、政府の福祉ガバナンスの実施責任者としての役割に着目した上で、実施体制の構築に向けた舵取りの過程を明らかにしていない。

したがって本稿の課題は、ブレア政権はなぜNR実施をめぐる安定した福祉ガバナンスの実施体制を構築できたのか、その舵取りの過程を明らかにすることである。

II. 分析枠組み

具体的な分析に入る前に、本節はまず、近年の行政サービスの実施をめぐるガバナンスの展開を踏まえた上で、政府のメタ・ガバナーとしての役割に注目する必要性について述べる。続いて「相互作用ガバナンス」論が、その分析に有効な枠組みであることを提示する。

1 メタ・ガバナーとしての政府

福祉ガバナンスに限らず、1980年代以降の先進諸国における行政サービスの実施体制は、政府を頂点とする官僚組織が単独的に実施する「ヒエラルキー型」から、契約に基づいて民間アクターへ実施を委託する「市場型」、あるいはサービスの立案段階から協働で意思決定を行う「ネットワーク型」へ多元化した (西岡

4) ブレア政権期における地域再生政策は、NRの他に、1998年より開始された「コミュニティ・ニューディール (New Deal for Community、以下NDCと略記)」、試行期間を経て2007年より開始された「地域協定 (Local Area Agreement、以下LAAと略記)」がある。NDCは、予算総額20億ポンド、実施自治体数39にとどまるなど、NR実施のための試験的な政策であった (ODPM 2005a: 7)。LAAはNRの事業規模を拡大し、経済開発事業が主要事業分野に加わるなど (金川 2008: 56-57)、福祉ガバナンスの領域を超えた政策であった。したがって、本稿は福祉ガバナンスを分析する観点からNRを取り上げる。

5) NRが実施された7年間で、イングランドの就業者数は累計で約166万人増加した。実施期間における失業率も、1970年代末並みの5%前後で推移するなど、政策アウトカムの観点からもNRは一定程度の成果を挙げたと言える (ONSより筆者算定)。ただし政策アウトカムは、景気状況や他の政策などの関連によって考察される必要があるため、福祉ガバナンスと政策アウトカムの直接的な因果関係を示すことは難しい。福祉ガバナンスの観点から社会的包摂政策を考察する上で重要になるのは、多様なアクターによって取り組まれる実施体制がいかに機能したかという点にあると考えられる。

2012: 68-69)。この実施体制の多元化のなかで、民間アクターはサービス実施における役割を増大させている。一方で政府はサービス実施に直接関わる機会が少なくなり、役割を縮小させているという議論もあるが (Rhodes1997: 17-19)、実際には役割を変化させていると捉えるのが適切である。市場型では所有権保護や公正取引などに関するルールの設定、ネットワーク型では結社の法的承認などにおいて、政府の役割は依然として大きいからである (西岡 2012: 69)。

つまり今日の行政サービス実施をめぐるガバナンスにおいて、政府は実施体制をニーズに応じて構成、設計、管理するメタ・ガバナーの役割を担い、民間アクターはサービス実施において主体的な役割を担っているのである。この体制において政府は民間アクターに対する優位を意味するが、それは唯一民主的正統性を有する存在であり (西岡 2012: 69)、ガバナンスの実施責任を持つためである (新川 2004: 39-40)。

本稿に関して言えば、NR実施をめぐる福祉ガバナンスは、地方アクターが事業内容の決定に参加していたことより、ヒエラルキー型ではなくネットワーク型を構成していた。そうした地方アクターの役割の配置を含めて、ブレア政権はメタ・ガバナーとして、いかなる過程をたどって実施体制を構成、設計、管理したのだろうか。その段階ごとの分析が重要となるだろう。

この点を分析するために、本稿はトルフィンングらによって提唱された「相互作用ガバナンス (Interactive Governance)」論に注目する。彼らも政府のメタ・ガバナーとしての役割に注目した上で、実施体制の構成、設計、管理における政府の適切な舵取りの条件を示している。NRの実施過程において、ブレア政権がそれらの条件をクリアしていたかについて分析することで、本稿の課題が解明できると考えられる。したがって本稿は「相互作用ガバナンス」論を分析枠組みに採用する。

2 相互作用ガバナンス論

相互作用ガバナンスとは、トルフィンングらによれば、複数の官民のアクターがリソースを動員し、共有した政治目標を追求していく複合的過程と定義される (Torfing, Peters, Sørensen 2012: 14)。政府は政治目標を設定し、その実現に向けて実施体制を構成、設計、管理する (Torfing, Peters, Sørensen. 2012: 62-65)。一方でガバナンスに参加するアクターも、目標達成を政府と共有し、独自に持つ現場知や専門知 (Taylor 2003: 106) を発揮しながら従事する。政府と参加アクターがそれぞれの役割に基づいて影響力を行使することで、政治目標を追求するための相互作用が生じるのである (Torfing, Peters, Sørensen. 2012: 14)。このように相互作用ガバナンス論は、アクター間のネットワークを前提に、その舵取りを行うメタ・ガバナーとしての政府の役割に着目する理論である。

それでは、相互作用ガバナンス論は実施体制の構成、設計、管理における舵取りの条件をいかに示しているのだろうか。以下、その条件について述べていく。

はじめに、実施体制の構成における条件を述べる。トルフィンングらは、この段階において、ガバナンスにおいて達成されるべき政治目標とその共有を条件に挙げる (Torfing, Peters, Sørensen 2012: 73-75)。先述のように、アクター間の政治目標の追求が相互作用ガバナンスの定義に含まれることから、政治目標は実施体制を構成するための土台となる。なぜ、相互作用ガバナンス論において政治目標が重視されるのか。その理由は、政府が下位アクターにガバナンスへの参加を働きかける上で重要になるからである。ガバナンスに取り組むアクターは、自身の活動が公共秩序形成の役割を担っているという規範的信念を抱いている (加茂 2004: 272-273)。規範的信念を抱くアクターを実施体制の参加へ働きかけるためには、政府も政治目標の設定を通じて、政策課題の望ましい解決方針を規範的に示す必要があるのである (Torfing, Peters, Sørensen 2012: 62-65)。この意味で、ガバナンスを実施するための体制は、「社会的事実」として所与に存在するのではなく、政治目標とその共有という段階を通じて「構成」されるのである (小野 2009: 4-10)。

このように政治目標は、規範的認識に基づいて設定される間主観的変数である。間主観的変数の分析は、政治制度のように自明に観察できる変数ではないため、解釈的に意味内容を明らかにしていくことになる (Danermark *et al.* 2002: 88-95=2015: 133-145)。こうした性質を持つ変数を分析する上で有効になるのが、政治目標をアイディアの視点から解釈していくことである。アイディアとは、政策課題に対するアクターの認識枠組みを形成し、政策の方向性を規定するものである (Campbell 2002: 21)。アイディアの視点から政治目標の意味内容を解釈することで、政府の政策課題に対する認識と、その解決策として構成した実施体制の方向性が明らかになるのである。本稿の分析では、政府が社会的包摂という政治目標を掲げたとき、いかなる人物や社会問題を「排除」の対象として認識し、いかなるアプローチによって「包摂」を達成しようとしていたのかを読み解くことになる。

ただし、ガバナンスに参加するアクターの利益は所与に存在する。彼らの利益が政府と対立している状態では、政治目標は追求されないか、参加に至らない場合さえも考えられる。そのため政府は、政治目標の適切性の理解を促し、アクターの利益を再構築していく働きかけも必要になる。分析では、政治目標が共有されることで、地方アクターの利益が再構築される過程も明らかにする。この段階でも、アイディアとしての政治目標に注目することになる。アイディアは共有過程において、アクターの利益を再構築する性質も持つ (加藤 2009: 163-167)。利益が再構築されることで、利益の相違から対立的であったアクター間の協働が可能になるのである。

この過程を経て、アクター間が政治目標を追求するための実施体制が構成されることになる。ただし、ここまでの段階ではガバナンスを実施していくための具体的な制度は整備されていない。また、ガバナンスの展開次第でアクター間の連携が失敗する可能性も残されている。この点を避けるためにも、政治目標の追求を支える制度が必要になるのである。

そこで、実施体制の設計段階における条件が重要になる。その条件とは民主的制度の確立である (Torfing, Peters, Sørensen 2012: 80-84)。アクターが実施体制に参加しても、権限やリソースの面で政府が上位の存在であり、他のアクターが下位である関係は変わらない。この関係が前提となるなかで慎重な舵取りを行わなければ、下位アクターとの連携に失敗することは、イギリスの過去の事例からも明らかである。そのため、政府が下位アクターの意向を尊重し、意思決定に反映していかなければならない (Torfing, Peters, Sørensen 2012: 131-133)。ハーシュマンの「発言と離脱」(Hirshman 1970=2005) で言えば、まさしく下位アクターの「発言」の機会を保障する必要がある。したがって実施体制の設計段階では、公正な意思決定制度が重要になる。参加アクターが意思決定に関与し、影響力を行使する行為によってもたらされる公正感 (Deutsch 2000: 45=2009: 57) を得られれば、彼らの反発を抑えられるのである (永松 2015: 33-34)。ただし、過大な負担を防ぐためにも、下位アクターは自らの影響力を直接行使できる範囲で意思決定に関わるのが望ましいだろう。そのため、下位アクターは事業内容の決定など、サービス受益者のニーズ対応に関わる領域で意思決定に関与することになる。分析では、事業内容などに関する意思決定において、地方アクターの持つ現場知や専門知を通じて影響力を行使できる制度がいかに設計されたのか注目することになる。

続いて実施体制の管理段階における条件を述べる。この段階では、政府のアカウンタビリティの明確化が条件になる (Torfing, Peters, Sørensen 2012: 133-134)。政治目標の共有や公正な意思決定制度の確立によって下位アクターの反発を抑えられたとしても、事業からの逸脱行動が生じていないかなど、進捗状況を確認する必要がある。また、サービスの質の確保も、ガバナンスの最終的な実施責任者である政府によって行われる必要がある (新川 2004: 39-40)。このため分析では、予算の監査制度や事業評価制度などから、アカウンタビリティの所在が政府にあることを明らかにすることになる。

以上より、相互作用ガバナンス論が提示する政府の舵取りの条件は、実施体制の構成段階における政治目標の設定と共有、設計段階における公正な意思決定制度、管理段階における政府のアカウンタビリティの確

立である。トルフィングらは、政府がこれらの条件に基づいて舵取りすることで、参加アクターの意向を踏まえたネットワークを機能させることができ、政治目標を実現するための安定した実施体制を構築できると論じる。

ただし彼らは、メタ・ガバナーとしての政府の役割に言及する一方で、下位アクターが政治目標の追求の観点からどのように行動するのかについて言及していない。そこで本稿の分析では、相互作用ガバナンス論における各段階の分析に加えて、地方アクターによるNRの取り組みにも注目する。地方アクターが実施体制に適應していくなかで、いかに影響力を行使し、予算の監査や事業の進捗状況の確認など政府による管理を受け、政治目標を反映した事業を実施していったのが、分析の焦点となる。本稿はこれらの観点から、地方アクターによるNRの実施過程も分析していく。

III. 実施体制の構成：政治目標の設定と共有

1 政治目標の設定：アイデアとしての社会的包摂

はじめに戦後イギリス福祉国家の理念型を示した、ベヴァリッジ報告に内在する就労規範が、政府の社会的排除に対する認識に影響を与えていたことを明らかにする。戦後イギリスの福祉国家はベヴァリッジ報告を端緒として社会保障や社会福祉制度を形成し、それが後の時代においても経路依存性として働いた (Pierson 1994)。しかし制度だけではなく、政策規範の面でも経路依存が認められるのである (Cox 2001: 464-466)。政策課題に対する認識を析出する際、それが政府にとってア priori に認識されるのではなく、従来の政策規範から経路依存的に影響を受けていることを明らかにすることで、アイデアの効果を明確にすることができる。

ベヴァリッジ報告では、国民の社会保障を享受する権利とそれに対する国家の責任を実現する前提として、「児童手当」「医療保険」「雇用維持」が掲げられた (Beveridge 1942)。児童手当は現金給付による保障が労働による収入を上回らないようにするため、無拠出型がとられた。医療保険や雇用維持も、老齢や障害などを除けば労働不能な者を一時的に保障するための制度とされた。つまり、労働こそが「唯一または主要な手段」として位置づけられたのである (Beveridge 1942: para.440)。このように、ベヴァリッジ報告は労働能力がある者には就労を求め、社会保障は労働能力を回復するための一時的な措置に過ぎないという就労規範を明確に打ち出していたのである (源島 2015: 58-59)。

ブレア労働党が政権を獲得するまでの1990年代初頭から半ばにかけて、高失業率が問題化していた。失業率は8~10%、失業者数は200万人前後で推移していた。この水準は、大規模な炭鉱閉鎖や製造業縮小によって失業者数が300万人を超えた、戦後最悪の1980年代半ばの水準に迫る勢いであった (櫻井 2002: 118-121)。この状況の下、失業者が失業手当で生活を送る「給付依存」問題が顕在化していた (Platt 1992: 12-14)。

労働能力が本来あるにもかかわらず「給付依存」状態にある者が増加することは、就労規範を打ち崩すことになる。しかし、雇用政策はすでにサッチャー政権期より就労強化的な内容に改められていたため (阪野 2002: 158-160)、政府は雇用政策の変更よりもサービスの実施体制をめぐる改革に力点を置いた。この改革において焦点となったのが、地方アクターの主体的な参加に基づく福祉ガバナンスの展開であった。保守党政権期の福祉ガバナンス体制は、市場型を構成していたが (曾我 1999: 546)、先述したようにアクター間の連携に失敗したため「給付依存」問題に対して有効なサービス実施体制を構築できなかった。そのため政府は「給付依存」問題を解消するために、市場型とは異なる実施体制を構成し、就労を軸とするサービス実施体制の構築を目指すことになる。その主たる内容が、自治体やボランティア・セクターといった地方アク

ターとの協働であった。この点を最も表しているのが、「社会主義」という理念である。「社会主義」とは、従来の経済決定論や階級中心性といった「社会主義」を基本的テーゼとする「国家」（中央政府）や、経済原理の導入によって政治の役割を縮小させる「市場」でもない「社会」こそが、政治の主役を担うことを意味する（Blair 1994: 4）。

こうした実施体制を構築するために、「社会的包摂」という政治目標も形成された。ブレア政権が述べる「社会的排除」とは、「個人あるいは地域が失業、乏しい技能、低収入、脆弱な住居、犯罪の生じやすい環境、不健康、家庭崩壊といった関連する問題の組合せによって苦しむときに生じる問題を簡潔に表す言葉」（Hansard 1997）である。この言明より、経済的問題と非経済的問題が折り重なる状態を「社会的排除」と認識していたことが分かる。政府は、この状態の是正、つまり社会的包摂をどのように目指したのだろうか。政府は就労規範を維持する観点から、未就労者の就労を重視していた。そのため、当然ながら失業や低技能などの経済的問題を抱える者への就労支援が重要になる。ただし、職業訓練プログラムといった、就労支援政策の実施だけでは不十分であることも認識していた。未就労者は同時に、住居や治安、家庭などの非経済的問題も抱えているため、政府はこれらの解決を通じて、未就労者の就労を実現するための環境を整備する必要性も理解していたのである。非経済的問題は、個人が置かれた状況を詳細に把握した上で解決を図る必要がある。また、その対策も対人的な支援を充実させた内容になる。そのため、政府は未就労者への対人的サービスを中心に提供し、その専門知や現場知に優れた民間団体や、地域単位で支援事業を行ってきた自治体との協働によって、未就労者の就労へ向けたサービス実施体制の構築を目指したのである（源島 2015: 61-62）。

したがって、ブレア政権期の「社会的包摂」は就労規範の維持の観点から、地域で活動する「社会」的アクターとの協働によって、未就労者を労働市場へ「包摂」していくことを意味していた。政府はこの意味での「社会的包摂」をNRの政治目標として設定したのであった。

2 政治目標の共有：地方アクターの参加に向けた利益の再構築

NRの政治目標は、どのように地方アクターに共有されたのだろうか。地方アクターは政府との協働に対して懸念していた。自治体にとって、政府との協働は地方議会との緊張関係を生じさせるリスクがあった。自治体は地方議会を意思決定の頂点とする。このため、地方議会を経由せずに意思決定を行うことは、議会の意向が反映されない恐れがあった（永田 2011: 233-235）。ボランティア団体や住民団体にとっても、政府と協働することで独自の活動が侵害されるリスクがあった。全国レベルのボランティア・セクターの中間支援団体であり、ボランティア団体の声をとりまとめる役割を担う「全国ボランティア組織協議会」⁶は、政府との協働が事実上政府の下請けの役割を負わされる可能性を表明していた（NCVO 1996: 49）。過去の福祉ガバナンスで政府との連携に失敗してきたことから、地方アクターはこのような認識を強めていたと考えられる。先述のとおり、政府がヒエラルキー的に、地方アクターの意向を汲み取ることなく強引に舵取りすれば、地方アクターは政府の掲げる政治目標を追求するインセンティブは低くなる。特にボランティア・セクターは政府との協働を回避し、独自に事業を実施した方が利益になるだろう。

ただし地方アクターにとって、政府との協働が直ちに利益の侵害につながるわけではなかった。その理由は、地方アクターによる独自の活動では改善できないレベルにまで荒廃は深刻化していたからである。この点は多くの地方アクターが認識していた（Davis 1998: 33）。そのため、地方アクター側も政府と協働する必要性を認識していたのである（The Guardian 1997）。

6) NCVO, (<https://www.ncvo.org.uk/about-us>).

さらに、荒廃地域再生の方向性、政府の設定した政治目標の観点から言えば未就労者の就労と言う包摂のあり方についても、地方アクターは大きな異議立てを行わなかった。例えば、以前よりくり返し福祉ガバナンスによる地域再生事業が行われ、荒廃地域を複数抱える自治体の一つであるレスター市（金川 2008: 146）の住民団体も、経済的問題と非経済的問題を重複して抱えるレスター市が再生を果たすためには、住民の就労が最も優先されるべきであると認識していた（Milne 1993: 12-13）。自治体側も、住民の就労を通じた地域再生のためには、政府との協働が不可欠であるとの認識を示していた（Leicester City Council 2005: 2）。一方で、就労支援に対する批判も存在したが、それは主に就労支援が効果的でなければ支援プログラムの受講者が再び「給付依存」状態に陥ることを懸念する内容であり、様々な問題を抱える当事者に対して就労支援を重視するという方向性自体を批判するものではなかった（The Guardian 1998）。

このように、地方アクターは自律した活動を選好していたが、それによって達成されるべき利益を意味する荒廃地域再生が困難な状況にあったのである。さらにそのあり方についても、未就労者の就労支援が重要になることも認識していた。つまり地方アクターは、政府との協働によって荒廃地域再生政策を実施する必要性を認識していた。一方で政府と協働しても、従来のように自らの意向が反映されないのではないかという懸念も抱いていたのである。

そこで、ブレアの政権運営に対して政策提言を行っていたシンクタンクのデモス⁷は、そうした地方アクター間の認識を的確に捉え、地方アクターへの権限移譲が望ましいと同時に、政府—地方アクターの連携が乏しいために荒廃地域の深刻化を許してきた「文化」を改めるために、政府と協働するように地方アクターへ働きかけた（Perri 1997）。また、ブレアが全国ボランティア組織協議会の年次大会に出向き、地方アクターが積極的にガバナンスの意思決定に関与していく重要性を説いた（Blair 1999）。こうした政府やシンクタンクの働きかけは、過去の政府と異なり地方アクターの意向を積極的に意思決定へ取り入れる姿勢を示し、協働に対する懸念の払しょくを意味していたのである。地方アクターにとって、政府との協働を選択することが、住民の支援を充実することにつながり、また就労を軸とする支援の方向性も、荒廃地域のニーズに合うことになる。こうした政治目標の適切性の理解を促す働きかけを地方アクターに対して行った結果、地方アクターは独自の活動を行うよりも政府との協働を選択した方が利益になるという形に、自らの利益を再構築したのである（源島 2016: 81）。

以上の過程を通じて、政府の設定した政治目標は地方アクターにも共有されるに至った。言い換えれば政府は、社会的包摂を就労中心に考えるアイデアの共有によって実施体制の構成に成功したことになる。

IV. 実施体制の設計・管理： 公正な意思決定制度とアカウントビリティの確立

1 実施体制の設計：地方アクター主体の公正な意思決定制度

NRの実施にあたって、政府は荒廃地域を抱える自治体に実施対象を限定した。選定には「2000年荒廃状況指数」（以下、荒廃指数と略記）が用いられた。荒廃指数は、社会保障の受給率や、住居やインフラの整備率などから指標を算定したものである（DETR 2000: 6-9）。選定の結果、イングランドにおいて高い荒廃指数が示された「最荒廃地域」を多数抱える88の自治体が実施対象に選ばれた（SEU 2001: 10）。以下、NRの実施主体、民間アクターの助成、予算について述べる。

7) Demos, (<http://www.demos.co.uk/about>).

まず、実施主体として「地域戦略パートナーシップ (Local Strategic Partnership、以下LSPと略記)」が設置された。LSPはNR実施に先がけて2000年にイングランドの306の自治体に設置され、自治体や政府系出先機関、ボランティア団体や住民団体など、地方アクターが集結し、理事会を開いて荒廃地域の再生事業を決定する機関である(永田 2011: 75)。ここでの政府系出先機関は管轄こそ政府にあるものの、業務内容は地域行政に根ざしており、地域の公的機関という性格が強い。LSPの決定した事業は、自治体内のボランティア団体や住民団体、民間企業などの連携によって実行される(SEU 2001: 12-20)。LSPには「コミュニティ戦略」の作成が義務づけられ、どのような事業を実施し、荒廃地域再生を成し遂げるのかについての計画を政府に提出した(DETR 1999: 2-3)。

ただし、民間アクターのLSPへの参加を実質化するためには、別の形での支援が必要であった。理事会の内容をとりまとめる理事長(Chair)は、地方議会の議長や自治体の行政官が務めることが多く、メンバーシップの構成も各自治体の人的リソースに左右された(カーター 2005: 189-190)。そのため、公的アクター間の連携が強まることで「官官協働」に陥り、民間アクターの意見が十分に反映されない可能性を残したのである。また、ボランティア団体や住民団体は公的権限を持っていないだけでなく、金銭的リソースも概して脆弱であった。以上の理由から、民間アクターへの直接的な金銭的支援を行い、彼らの「離脱」を防ぐ必要があった。そこで政府はNRに参加する民間アクターを助成するために、「コミュニティ・エンパワメント・ファンド」や「コミュニティ・チェスト」という助成金を交付した。この2つの資金は2004年より「単一コミュニティプログラム (Single Community Program、以下、SCPと略記)」に統合された。SCPは統合前とあわせて7年間で総額1800万ポンド交付された(金川 2008: 137-138)。

NRの予算は、「近隣地域再生資金 (Neighbourhood Renewal Fund、以下NRFと略記)」が該当する。予算交付額は7年間で総額29億ポンドであった(自治体国際化協会 2007: 3-6)。NRFの交付方法は、保守党政権期に採用された「強制競争入札制度」と大きく異なる。強制競争入札制度は、地域事業を実施する際、自治体と民間アクターをそれぞれ入札させ、より事業コストのかからない計画を提出した実施主体に予算を交付する手法である(加藤 2000: 159-160)。一方でNRFは、LSPへ自動的に交付され、さらに荒廃地域の改善のためなら用途の制限が設けられない、自由度の高い予算であった(金川 2008: 126)。また、NRの事業方針を定める「近隣地域再生戦略 (Neighbourhood Renewal Strategy、以下NRSと略記)」の提出も義務づけられた(SEU 2001: 46)⁸。

以上の制度は、次の特徴を持っていることが分かる。まず、荒廃地域再生の成果を着実に上げられるように、政府は実施対象を絞りLSPにリソースの投入を集中した。次にLSPは、事業の実施を行うだけでなく決定の権限も与えられた。地方アクターが円滑に連携できるように、官民のメンバーを集結させ、そこでの議論を通じて事業内容を決定する仕組みが取られたのである。民間アクターはSCPの交付を受けることで参加のコストを減らすことができた。そしてNRFは強制競争入札制度と異なり、不要な競争原理を排した交付手法を採用し、事業の質を高めることに集中できるようにした。これらの制度から構成されたLSPは、官民の偏りのないメンバーによって荒廃地域の住民が未就労状態に陥っている原因を議論し、それを踏まえて就労を促すための事業を決定し、実施するのである。政府は荒廃地域の再生事業の決定および実行に直接関与せず、それらをLSPに委ねたことになる。

LSPに対する地方アクターの評価は高かった。自治体は、予算をはじめとする事業実施に必要な情報をメンバー間で共有できたことや、事業ニーズの優先順位を明確化できたことを評価した(ODPM 2005b: 31)。

8) NRFの他の交付条件として「地域公共サービス協定 (Local Public Service Agreement)」と政府の「公共サービス協定 (Public Service Agreement)」がある(SEU 2001: 49)。ただしこれらの実施は任意であるため、本稿ではNRSと監査の際に重要になるベスト・バリューに着目して分析する。

事業実施体制の一元化によって、地方アクターと円滑な連携が取れるようになったことを評価したのである。民間アクターは、公的アクターのメンバーと対等に議論を行い、自らの持つ現場知や専門知を事業に反映できたことを評価した（永田 2011: 205-206）。民間アクターは意思決定の段階において「発言」の機会が保障されたためである。このような評価より、LSPは公正な意思決定制度であったことが分かる。

2 実施体制の管理：政府主体のアカウンタビリティ

実施体制の設計に関して、地方アクター主体のLSPが設計され、そこに公正な意思決定制度を見出せる一方で、実施体制の管理に関しては政府主体のアカウンタビリティが確立していた。具体的には、NRFの監査と事業経過の視察が挙げられる。

NRFは、事業内容の監査を踏まえて単年ごとに交付される仕組みがとられた。その交付条件で重要なのが、年度ごとの使途計画書とベスト・バリューの策定である（SEU 2001: 49）。政府はLSPに対してこれらの提出を義務づけた。とりわけベスト・バリューはLSPに対する政府の評価ツールである。90もの質的・量的基準が設けられ、再生事業の質の確保や効率的な運営が行われたかについて監査を行った。監査結果が著しく低い場合は、改善計画の提出が義務づけられた。ただし、監査自体は政府が行うものの、具体的な評価項目の作成はLSPに委ねられた。LSPは協議に基づき、地域の実情にあわせた評価項目を作成した（金川 2008: 67）。ベスト・バリューは政府の監査ツールとして一方的に突きつけられるものではなく、LSPが事業を実施するための自己管理ツールとしての性格をも有していたのである。

さらに、政府は広域地方（Region）レベル⁹に「近隣地域再生チーム」を設置し、事業経過の視察も行った。近隣地域再生チームは、管轄するLSPの事業実施状況の観察や、ベスト・バリューに則った業績管理の助言および政府へのフィードバックなどの役割を担った（SEU 2001: 55-56）。

これらの管理手法より、政府はNRの最終的なアカウンタビリティを一貫して確立していたことが明らかである。ベスト・バリューの評価基準に、事業展開の効果だけでなく効率性も加味されたことより、政府はLSPに対して荒廃地域再生の質を確保するために必要なムダの除去を求めていることが分かる。この点は強制競争入札制度が効率性の確保のためには質の低下を厭わなかった点と異なる。言うまでもなく、予算が無ければあらゆる運営が不可能になるため、その権限の所在はガバナンス全体のアカウンタビリティを決定すると考えられる。仮に予算の権限までもがLSPにあれば、LSPはNRに関する全てのアカウンタビリティを負うことになる。その場合、LSPにとって過大な負担となり、とりわけ強い自律性を持つ民間アクターの「離脱」を招くリスクが大きくなるだろう。このようなリスクを回避するために、政府は詳細な評価基準による監査を単年度ごとに行うことで、予算交付の権限を一貫して握った。ただし政府はその評価項目の作成をLSPに委ねることで、LSPが自らそれを遵守しようという主体性の向上も狙ったのである。また、近隣再生チームも設置することで、政府は事業実施の中途段階の管理も随時行い、年度末の監査で報告される書面上から推測される成果だけでなく、現場における事業の進捗状況も把握した。

したがって政府は、直接の事業展開をLSPに委ねつつ、予算交付の監査と現場の視察を通じて関与することで、メタ・ガバナーとしてNRの最終的なアカウンタビリティを確立した。この点は地方アクターにとっても、過大な負担の除去と、事業を自己管理していく上で重要となった。

以上を通じて、政府は実施体制の設計ないし管理の局面で、公正な意思決定制度とアカウンタビリティを

9) 広域地方とは、イングランド内で8つに区分される行政単位である。この広域地方ごとに政府事務所（Government Office for the Regions）が設置された。この機関は、中央政府が実行する政策を地方で実施するために設置されたため、地方における政府アクターに位置づけられる（砂原 2006: 375-376）。

確立したことが明らかになった。これらが制度的に確立されていることは、地方アクターの「発言」の機会を保障し、「離脱」のリスクを回避することで、彼らのパフォーマンスを最大化していくために重要になった。残る分析は、実際にLSPがNRを実施するなかで、これらの制度がどのように機能し、政治目標の追求が可能となったのかについてである。

V. 実施体制の適応：ロンドン・ハリングエイにおけるNRの実施過程

1 事例の選択

本節では実施体制が実際に適応された事例として、ロンドン特別区ハリングエイ (London Borough of Haringey、以下ハリングエイと略記) における取り組みを取り上げる。全ての事例を分析することは紙幅の都合上できないため、はじめにいくつかの観点より、ハリングエイを取り上げるに至った理由を述べる。

まず、NRが荒廃地域の改善を目的にした政策であるため、荒廃指数の高い自治体を複数選択した。その際、イングランドの全354の基礎自治体の荒廃ランクを示した「2004年荒廃指数」を参考にした (ODPM 2004)。次に、その中から「ビーコン・カウンシル」を受賞した自治体を選択した。ビーコン・カウンシルとは、特定のテーマに関して優れた取り組みを行っている自治体を認定する制度である (IDA 2005)¹⁰。2004年のテーマの一つに「コミュニティに近づく (Getting Close to Communities)」がある。このテーマは、LSPへの民間アクターの活発な参加を評価対象にしており、受賞自治体はそのモデルを意味する (永田 2011: 177)。本稿の課題は多くの民間アクターが参加するなかで、いかに福祉ガバナンスが機能したのかに主眼を置いているため、その受賞自治体から、民間アクターが十分に参加したLSPを持つ自治体を選択することにした。「コミュニティに近づく」部門を受賞した自治体のうち、NRの実施対象であり、かつ荒廃指数の高い自治体として、ハリングエイが該当した (ODPM 2004: 114-115)。

ハリングエイは市域の大半が住宅地を占める自治体である。さらにハイゲートなどイングランド屈指の高級住宅地を有する区内の西側地域と、荒廃地域が多数存在していた東側の自治体内格差が歴然としていた (Haringey Council 2004c: 5)。このため、ハリングエイの地理的性格から見ても、福祉ガバナンスによる荒廃地域再生が重要課題だったと考えられる。

以上の検討から、本稿は地方アクターによるNRの実施事例として、ハリングエイでの取り組みを取り上げる。

2 地ならし期間：実施体制の適応

ハリングエイにおける7年間の実施期間は、2001年から2002年までの地ならし期間、2003年から2006年前半にかけての事業本格化期間、2006年後半から2007年にかけての次期事業へ向けた引き継ぎ期間に分けることができる (Haringey Council 2007: 4-5)¹¹。分析にあたっては、事業実施に向けて必要になる政府の設計した実施体制を適応していく地ならし期間と、事業を具体的に実施していく事業本格化期間が重要になる。したがって、本稿はこの2つの期間における実施過程を分析する。

10) ビーコン・カウンシルを事例選択の基準に用いる方法は永田 (2011) を参考にした。

11) NR事業は2008年以降、機能型近隣地域資金 (Working Neighbourhoods Fund) に予算を切り替え、LAAの一部として引き継がれた (DCLG 2015: 2-3)。

地ならし期間では、NRFを予算に既存事業をLSPの管轄下へ移管・統合するための調整が行われた。新たな事業が開始するとはいえ、既存事業を即座に廃止することは行政サービスの継続性の観点から困難だからである。一方で、コミュニティ戦略や、NRを実施するために必要なスキームであるNRSとベスト・バリューの策定も行われた。本節では、NRとして新規に事業を展開する準備段階としてのコミュニティ戦略、NRS、ベスト・バリューがいかなる過程を踏まえて適応されたのかについて注目することになる。

ハリンゲイのLSPのメンバーについてははじめに述べておく。LSPは、自治体行政官、地方議会議員、警察、医療、教育、職業訓練の各種政府系出先機関、大学、職業訓練校、ボランティア団体などで構成された。理事長は区議会の議長が務め、地方議会としての正統性を保った(Haringey Council 2002b: 19)。

2002年に入ると、コミュニティ戦略、NRS、ベストバリューの策定が本格化する。まずコミュニティ戦略は、次の5点を基本的方針に定めた。①公共サービスの利便性と質の向上、②最荒廃地域の改善によるハリンゲイ内の東西格差の縮小、③安全なコミュニティの創造、④インフラの整備、⑤教育到達度の向上である(Haringey Council 2002b: 9)。LSPはこの戦略に基づいて行動していくことになる。しかし、コミュニティ戦略に対するボランティア・セクターの評価は必ずしも高くなかった。ハリンゲイで活動するボランティア・セクターに対して行われたコミュニティ戦略に関するアンケートでは、「コミュニティ戦略に同意するか?」という質問事項に対し、「同意する」と回答した団体が82%に達した一方で、自由記述欄では、「総花的である」「具体的な計画性に欠ける」といった意見が寄せられた。また、「東西格差の縮小を真に果たしてほしい」旨の意見もあった(Haringey Council 2002b: 25-26)。荒廃地域の現場に関与しつづけてきた多くのボランティア団体や住民団体にとって、コミュニティ戦略は総論賛成ではあるものの、焦点である東側の荒廃地域の改善に向けた具体的戦略に欠いていると認識していたのである。

ハリンゲイで発行される、ローカルイベントを中心に報じる地方紙も、従来の多文化・異人種共生政策が「空虚なスローガン」に過ぎず、地域再生の成果を上げられなかったとして強く批判していた(Muswell Hill Journal 2002)。この時期は多分野にわたって展開されていた既存事業の統合に力量を割いていた側面が大きく、コミュニティ戦略もそれを受けて策定されたため、総花的な内容になった。そのため、ハリンゲイの地域再生にとって最重要である、東側地域の改善を前面に強調する戦略を立てることができず、地方紙も成果に乏しい過去の事業のくり返しになる可能性を指摘したのである。

そこでNRSの策定にあたっては、東側の荒廃地域再生を前面に掲げる方針を策定する方向で協議が行われた。その結果、NRSはコミュニティ戦略の①と②、および⑤に特化する形に決定した(Haringey Council 2004a: 27-29)。その内容は、これらの3点を並列するのではなく、②の東西格差の縮小を最重要課題と位置づけ、この課題解決に向け、①の公共サービスや⑤の教育の質を向上させていく内容であった。NRSの策定に関して、最も影響力を行使したのはLSPに参加したボランティア団体であったと考えられる。現場知において他のメンバーより優れているボランティア団体は、アンケート対象のボランティア団体の意向をLSPでの意思決定に反映させる代表も担っていた(金川 2008: 136-137)。そのためボランティア団体は総花的な方針では東側地域の再生を果たせないことを認識しており、公共サービスや教育の質を向上させることで、東西格差の縮小を果たす戦略策定を主導したと考えられる。

NRSに続いて、ベスト・バリューの策定も行われた。ベスト・バリューの特徴は、ボランティア団体との連携および支援の強化であった。支援の内容は、自治体が徴収してきた事業資産税の免除や、年間総額440万ポンドに及ぶ資金助成を、SCPと別に行うことである。連携強化の内容は、個別のボランティア団体がそれぞれ保有する荒廃地域に関する情報の提供や、事業実施における協力の要請である(Haringey Council 2002c: 2-9)。NR事業の質を確保するためには、ボランティア団体の持つ詳細な情報や事業での協力が不可欠になる。こうした協力を得るために、LSPは資金助成を決定したのである。ボランティア・セクターへの資金助成と引き換えに、彼らの協力を取り付けることが可能になり、個別の団体がNRと別に事業を実施す

るよりも、ハリンゲイ全体として効率的な事業実施体制が構築できたのである。

以上の地ならし期間において、公正な意思決定制度や政府のアカウンタビリティは、ハリンゲイのLSPが実施体制を適応していくなかでいかに機能したのかについて検討する。NRSは、ボランティア団体が影響力を発揮することで策定された。ボランティア団体がLSPにおいて公的メンバーと対等に協議を行い、影響力を行使するためには、自らの持つ現場知を活用する必要があった。そのため、東側地域の再生に事業を集中させ、その手段として公共サービスや教育の質の向上を位置づける必要を提示する形で、ボランティア団体の影響力を行使できたと考えられる。こうした事業実施をめぐる意思決定においてボランティア団体が影響力を行使できた理由は、LSPが公正な意思決定制度として機能したためである。SCP交付を通じてボランティア団体が主体的にLSPへ参加できたことも大きいだろう。

政府のアカウンタビリティに関しては、ベスト・バリュウの条件であるNR事業の質の確保とそれに向けた効率化を、LSPが遵守した点に見出せる。NRF交付の権限は政府にあるため、LSPは政府の課すルールを守らざるを得なくなる。実際にハリンゲイのLSPは、そのルールに基づいてベスト・バリュウを策定し、地域全体で事業の質と効率性を両立して確保できるよう、ハリンゲイ内のボランティア団体との連携を強めた。また、近隣地域再生チームについても、事業内容や業績管理に関する情報提供が遅れがちになることに対する不満が生じていたものの、定期的に接触することで実施過程の報告が行われた(Haringey Council 2002a: 4)。こうした管理段階における制度が機能することで、ハリンゲイのNRFは事業が本格化する期間にあわせて年度ごとに順次拡大された(自治体国際化協会 2007: 6)。この点は、政府のベスト・バリュウに基づく評価基準をハリンゲイのLSPが満たしていたことを意味する。言い換えれば、政府はLSPによるベスト・バリュウの遵守や、近隣地域再生チームによる中途段階の視察を踏まえて、NRFの監査を十分に行えたのである。LSPにとってこれらの管理制度は、政府が一方的に事業の管理や監査を行うための制度ではなく、事業展開についてLSP自身が自己管理するツールとして機能した。自ら定めた評価項目を遵守する観点から、ボランティア団体との連携を強め、ハリンゲイ全体としてのサービス実施の効率性を高めていったのである。さらに定期的に近隣地域再生チームのコンサルティングを受けることもできた。LSPは、政府の立案したNRSやベスト・バリュウを、NRの実施に向けて適応していく過程において主体的に活用したのである。

残る分析は、本節で分析した制度を基にして、実際にNR事業が実施される過程についてである。社会的包摂の「包摂」を意味する、荒廃地域の未就労住民に対する就労に向けた支援の実施に関する分析を通じて、この政治目標がいかに事業内容に反映されていたのか明らかにする。

3 事業本格化期間：NR事業の実施

2003年より、NR事業が本格的に展開されていく。NRSは東西格差の縮小に向けて公共サービスおよび教育の質の向上を図る内容であったが、この戦略を具体化した事業が展開されたのである。

まず、LSPはどの住民を対象に事業を実施するかについて協議を行った。その結果、主対象とされたのが未成年者である。ハリンゲイは、若年者の居住率が高く、20歳から39歳の若年者層が全人口の39%を占めていた。この割合は、イングランド平均の28%を大きく上回る。また、未成年者の人口も多く、2001年時点で全人口の20%を占めていた(Haringey Council 2004c: 8)。そして荒廃地域の抱える問題が、地ならし期間に策定したコミュニティ戦略の③と⑤で示されたように、未成年者の非行犯罪や低水準の教育到達度であった。これらの問題が東側地域で多発していたのである。こうした状況より、東側地域に居住する未成年者をNRの主対象にすることが決定された。次に、未成年者のうち、具体的にどの問題を抱えた住民に対していかなる支援を行うかについての協議も行われた。その結果、未成年の妊娠者(10代親)と学校中退者に対象が絞られ、彼らに対して就労支援を行うことを決定した。

まず、10代親支援について述べる。10代の妊娠は、当時のイギリスにおいて最も深刻な問題の一つであった（SEU 1999: 14）。とりわけNRを実施した荒廃地域における10代妊娠率は高く、ハリンゲイでも2001年時点で1000人中72.7人の割合に達していた（Haringey Council 2002d: 2）¹²。このような状況から、LSPは10代親にアドバイザーを帯同させる事業を実施した。この事業は、まずコネクションズやジョブ・センター・プラスといった職業訓練を管轄する政府系出先機関との連携によって、1：1のカウンセリングを通じて就労に向けて必要な教育プログラムや職業訓練の受講方針を決定する。そして方針が定まれば、連携機関の用意するプログラムの参加を斡旋するという内容である（Haringey Council 2002d: 18）。アドバイザーは主にボランティア団体のメンバーが担当した（Haringey Council 2002d: 16）。

次に、学校中退者支援についてLSPは、従来のユース・サービスの内容を変更し、2004年より学校中退者に対しても就労支援を行う内容に改めた。ユース・サービスとは学校外教育を意味し、学校とは別の施設でスポーツやレクリエーションを行う行政サービスである（岩本 2013: 36-37）。ハリンゲイのユース・サービスは、就労に向けて必要な読み書きやIC基礎技能の習得といった基礎教育に加え、宝飾品制作、雑誌制作などの単純労働を中心とするプログラムに変更した。従来のレクリエーションも継続して行われ、また単純労働の内容もレクリエーションの性格を強く帯びている。未就労者が「楽しむ」ことを通じてスクーリングを継続しつつ、就労に結びつけられる特徴を持っていたのである（HSP 2007: 32）。このような事業を展開するために、LSPはユース・サービスを実施する施設の新改築を行った（Haringey Council 2004a: 18-20）。またスタッフはボランティア団体のメンバーを任用し、人員も従来の2倍に増やした。さらに、自発的に足を運ばない者のために、「移動型ユース・サービス」も実施した。移動型ユース・サービスとは、小規模施設を一時的に借りて、サービスを提供するものである（Haringey Council 2004b: 7-8）。

以上のNRSに基づく事業展開には、社会的包摂という政治目標が反映されていたことが明確に見られる。10代親支援と学校中退者支援はいずれも、就労支援の観点から実施された。10代親支援には、他方で精神的ケアや性教育など、非就労支援型のプログラムも存在したが（大川 2008）、NRの事業として実施されることはなかった。学校中退者支援も、就労支援中心の内容にユース・サービスを変更し、施設の新改築を含む大規模な事業を実施したのである。これらの内容は、NRSと照らせば、東側地域の再生には住民の就労が最善策であるという認識の下、対人的なカウンセリングや設備のリニューアルなどを通じてサービスの質を向上させ、また移動型ユース・サービスの実施に見られるように、サービスの利便性向上を目指すものでもあった。そして、いずれの事業にも基礎教育が重視されていることから、教育到達度の向上という観点も組み込まれていたのである。

また、事業の実施プロセスより、政治目標における「社会」的アクターとの協働も実現したことが明らかである。10代親支援は政府系出先機関の持つ専門知と、対象住民に近い距離にあるボランティア団体の現場知をそれぞれ発揮する形での連携によって実施された。学校中退者支援においても同様に、自治体や政府系出先機関が主導して設備のリニューアルを決定し、ボランティア団体のメンバーがユース・サービスを提供するという形で実施されたのである。

このように、ハリンゲイのLSPは社会的包摂という政治目標の下で、この地域が固有に抱える状況の改善に向けてNRSを主体的に定め、その戦略に基づいた事業を実施した。こうした地方アクターの取り組みは、安定した実施体制が機能したことの帰結を示しているのである。

12) イングランドおよびウェールズ平均は1000人中42.7人である（ONS 2007: 36）。

VI. 結びにかえて

本稿は、ブレア政権がなぜNR実施をめぐる安定した実施体制を展開できたのか、「相互作用ガバナンス」論に基づいて分析してきた。最後に得られた知見を述べたい。

はじめに実施体制の構成の段階において、政府は地方アクターを中心とする「社会」的アクターとの協働体制を構築し、未就労者を労働市場へ「包摂」していく「社会的包摂」を福祉ガバナンスの政治目標に設定した。この政治目標の下、地方アクターは利益を再構築し、実施体制へ参加した。

次に実施体制の設計および管理の段階で、政府は公正な意思決定制度であるLSPやSCPを策定し、自らのアカウントビリティを確立する観点からNRFの交付方法やベスト・バリュー、近隣地域再生チームを策定した。

そして、地方アクターがNR事業を実施する段階で、ハリンゲイでは上記の制度が有効に機能することで、政治目標を反映した就労支援型の事業が実施された。

以上より、ブレア政権はメタ・ガバナーとして、政治目標の設定と地方アクターの共有、公正な意思決定制度、自らのアカウントビリティの確立という相互作用ガバナンスの議論における、福祉ガバナンスの観点から重視される舵取りの諸条件を満たしていたことが明らかになった。これらを要因として、ブレア政権は安定した実施体制を構築することに成功し、地方アクターとの連携に基づいてNRを展開できたのである。

最後に、本稿の分析を通じて示唆される福祉ガバナンスの課題についても述べておきたい。それは、一度政治目標が設定されると、その追求の観点から実施体制の安定化が目指されるため、硬直化の可能性を拭えないことである。本稿の事例で述べれば、政府は政治目標を未就労者の就労に定め、他のニーズが多角的に検討されることはなかった。実際に一部のLSPは、事業内容の幅が広がり欠いたことを批判していた(永田 2011: 247-249)。中長期的な観点から福祉ガバナンスの持続を図る場合、政府はニーズを汲み取った上で柔軟に修正を図っていくことも舵取りの一つとして重要であると考えられる。

〈謝辞〉

本稿は、JSPS 科研費17J00511の助成を受けた。また、本稿は日本比較政治学会2016年度研究大会での報告ペーパーを加筆・修正したものである。報告の際は討論者の西山隆行先生、司会者の磯崎典世先生、フロアの聴講者の方々から貴重なコメントを多数いただいた。投稿の際にも、匿名の2名の査読者の方々から有益なご指摘をいただいた。深く感謝申し上げます。

引用文献一覧

[外国語文献]

- Apostolakis, Christos (2004) "Citywide and Local Strategic Partnerships in Urban Regeneration: Can Collaboration Take Things Forward?," *Politics*, 24(2): 103-112.
- Beveridge, William (1942) *Social Insurance and Allied Services*, HMSO.
- Blair, Tony (1994) *Socialism*, Fabian Society.
- (1999) *Speech to the NCVO Annual Conference*.
- Campbell, John L. (2002) "Ideas, Politics and Public Policy," *Annual Review of Sociology*, 28: 21-38.
- Cox, Robert H. (2001) "The Social Construction of an Imperative: Why Welfare Reform Happened in Denmark and the Netherlands but Not in Germany," *World Politics*, 53: 463-498.
- Danermark, B., M. Ekstrom, L. Jakobsen, and J.C. Karlsson (2002) *Explaining Society*, Routledge = (佐藤春吉監訳 (2015) 『社会を説明する：批判的实在論による社会科学論』ナカニシヤ出版).
- Davis, Nick (1998) "There is Nothing Natural about Poverty," *New Statesman*, November 6th 1998, *Statesman and Nation*

- Publishing Company: 32-34.
- Department for Communities and Local Government (DCLG) (2015) *The Working Neighbourhoods Fund Scoping Study Report 2: Evaluation Plan for The Working Neighbourhoods Fund*.
- Department of the Environment, Transport and the Regions (DETR) (1999) *Preparing Community Strategies: Government Guidance to Local Authorities*.
- (2000) *Indices of Deprivation 2000*.
- Deutsch, Morton (2006) “Justice and Conflict,” In Deutsch, P. T. Coleman, and E. C. Marcus (eds.) *The Handbook of Conflict Resolution: Theory and Practice*, Wiley = (レビン小林久子訳 (2009) 『新版紛争管理論：さらなる充実と発展を求めて』日本加除出版).
- Geddes, M., J. Davies, and C. Fuller (2007) “Evaluating Local Strategic Partnerships: Theory and Practice of Change,” *Local Government Studies*, 33(1): 97-116.
- Haringey Council (2002a) *Neighbourhood Renewal Fund Statement of Use 2002/03 – Report to the Haringey Strategic Partnership*.
- (2002b) *Adoption of the Haringey Community Strategy 2003 – 2007*.
- (2002c) *Voluntary Sector Best Value Review: Recommendations*.
- (2002d) *Teenage Pregnancy: 2002-03 Performance Evaluation*.
- (2004a) *Report of the Haringey Youth Review*.
- (2004b) *Youth Service Neighbourhood Renewal Fund Capital Bid*.
- (2004c) *Executive Summary*.
- (2007) *Financial Planning 2008/09 to 2010/11*.
- Haringey Strategic Partnership (HSP) (2007) *Stepping on towards Excellence: the Haringey Children and Young People’s Plan Evaluation of Changing Lives*.
- Hirshman, Albert O. (1970) *Exit, Voice and Loyalty*, Harvard University Press = (矢野修一訳 (2005) 『離脱・発言・忠誠』ミネルヴァ書房).
- Improvement and Development Agency (IDA) (2005) *The Beacon Scheme Guide*.
- Lawless, Paul (1981) *Britain’s Inner Cities*, Paul Chapman.
- (1986) *The Evolution of Spatial Policy: a Case Study of Inner-Urban Policy in the United Kingdom 1968-1981*, Pion.
- Leicester City Council (2005) *The Strategy for Leicester*.
- Loney, Martin (1983) *Community against Government: the British Community Development Project, 1968-78: a Study of Government Incompetence*, Heinemann Educational.
- Milne, Kirsty (1993) “A Tale of Two Centres,” *New Statesman*, September 17th, Statesman and Nation Publishing Company: 12-13.
- Muswell Hill Journal (2002) *Viewpoints: Time to Drop the Empty Slogans about Diversity*, 27th June.
- National Council for Voluntary Organisations (NCVO) (1996) *Meeting the Challenge of Change: Voluntary Action into the 21st Century*.
- Newman, Janet (2001) *Moderising Governance: New Labour, Policy and Society*, Sage Publications.
- Office for National Statistics (ONS) (2007) *Teenage Conceptions by Small Area Deprivation in England and Wales, 2001-2002*.
- Office of the Deputy Prime Minister (ODPM) (2004) *The English Indices of Deprivation 2004 (revised)*.
- (2005a) *Safer and Stronger Communities Fund: Taking the Agreement Forward*.
- (2005b) *National Evaluation of Local Strategic Partnerships: Report on the 2004 Survey of all English LSPs*.
- Pantazis, C., D. Gordon, and R. Levitas (eds.) (2006) *Poverty and Social Exclusion in Britain*, Polity Press.
- Percy-Smith, Janie (2000) “Introduction: the Contours of Social Exclusion,” In J. Percy-Smith (ed.), *Policy Responses to Social Exclusion: Towards Inclusion?*, Open University Press: 1-21.
- Perri, G (1997) “Social Exclusion: Time to Be Optimistic,” In Demos (ed.) *The Wealth and Poverty of Networks*, Demos: 1-24.
- Pierson, Paul (1994) *Dismantling the Welfare State?: Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge University Press.
- Platt, Steve (1992) “Poverty of Ideas,” *New Statesman*, November 27th, Statesman and Nation Publishing Company: 12-14.
- Rhodes, Roderick A. (1997) *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press.
- Social Exclusion Unit (SEU) (1999) *Teenage Pregnancy*.
- (2001) *A New Commitment to Neighbourhood Renewal: National Strategy Action Plan*.
- Taylor, Marilyn (2003) *Public Policy in the Community*, Palgrave Macmillan Press.
- The Guardian (1997) *Society: Voluntary Organisations*, 30th September.

—— (1998) *Social Exclusion*, 7th October.

Torfig, J., G. Peters, and E. Sørensen (2012) *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*, Polity Press.

[日本語文献]

岩崎正洋 (2005) 「ガバナンスの課題」『ガバナンスの課題』東海大学出版会：1-10。

岩本陽子 (2013) 「事業分析から見るユースサービスの課題と可能性：公益財団法人京都市ユースサービス協会演劇ビギナーズユニットの事業から」『龍谷大学大学院政策学研究』2：35-57。

大川聡子 (2008) 「若年父親・母親の社会的背景と支援のあり方：イギリスの事例を通して」『大阪府立大学看護学部紀要』14 (1)：51-56。

小野耕二 (2009) 『構成主義的政治理論』の意義：決定論からの離脱 小野耕二編著『構成主義的政治理論と比較政治』ミネルヴァ書房：1-29。

カーター, マット (2005) 「LORC 第1班主催シンポジウム『英国リバプール市における地域戦略パートナーシップ』」『龍谷大学地域人材・公共政策開発システム オープンリサーチセンター年次報告書』：183-210。

加藤嘉明 (2000) 「急展開する労働党の自治体改革：ベストバリュー政策」自治・分権ジャーナリストの会編『英国の地方分権改革：ブレアの挑戦』日本評論社：157-175。

加藤雅俊 (2009) 「制度変化におけるアイデアの二つの役割：再編期の福祉国家分析を手がかりに」小野耕二編著『構成主義的政治理論と比較政治』ミネルヴァ書房：143-177。

金川幸司 (2008) 『協働型ガバナンスとNPO：イギリスのパートナーシップ政策を事例として』晃洋書房。

加茂利男 (2004) 「福祉国家とガバナンス：スウェーデンからのレポート」『政策科学』11 (3)：271-283。

源島稔 (2015) 「イギリス福祉国家改革における社会的包摂政策の論理」『国際公共政策論集』35：51-67。

—— (2016) 「イギリスの社会的包摂をめぐるアイデア：パートナーシップ制度参加に向けて」『国際公共政策論集』37：67-84。

阪野智一 (2002) 「自由主義的福祉国家からの脱却？：イギリスにおける二つの福祉改革」宮本太郎編著『福祉国家再編の政治』ミネルヴァ書房：149-182。

櫻井幸男 (2002) 『現代イギリス経済と労働市場の変容：サッチャーからブレアへ』青木書店。

自治体国際化協会 (2007) 「パートナーシップを活用した地方自治体と政府の新たな関係」『クレア・レポート』308：1-48。

新川敏光 (2004) 「福祉国家の危機と再編：新たな社会的連帯の可能性を求めて」齋藤純一編著『福祉国家／社会的連帯の理由』ミネルヴァ書房：13-53。

砂原庸介 (2006) 「イギリスにおける国と地方の役割分担」財務省財務総合政策研究所『主要諸外国における国と地方の財政役割の状況』：365-423。

曾我謙悟 (1999) 「アーバン・ガバナンスの比較分析 (三) 一英・仏・日の都市空間管理を中心に」『国家学会雑誌』112 (5・6)：35-112。

永田祐 (2011) 『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。

永松俊雄 (2015) 「政策過程における協働的住民参加と合意形成：米国環境法を事例として」『崇城大学紀要』40：31-40。

中西典子 (2010) 「英国における官民／公私関係の再構築とパートナーシップ政策の課題：ロンドン東部タワー・ハムレット区の事例をもとに」『立命館産業社会論集』46 (1)：19-46。

西岡晋 (2012) 「ピーターズ&ピールのガバナンス論」岩崎正洋編著『政策過程の理論分析』三和書籍：63-80。

福原宏幸 (2007) 『社会的排除／包摂と社会政策』法律文化社。

宮本太郎 (2013) 『社会的包摂の政治学』ミネルヴァ書房。

八木橋慶一 (2007) 「イギリスにおける地域再生政策：ブレア政権下での取り組みからの一考察」『阪南論集社会科学編』43 (1)：21-31。

山本隆 (2010) 「英国における貧困と地域再生」『賃金と社会保障』1516：4-17。

引用ウェブページ

Demos： <http://www.demos.co.uk/about> (最終確認日：2017年8月25日)。

Hansard： http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/199798/cmhansrd/vo971208/text/71208w02.htm#71208w02.html_sbhd7 (最終確認日：2017年8月25日)。

National Council for Voluntary Organisations (NCVO)： <https://www.ncvo.org.uk/about-us> (最終確認日：2017年8月25日)。

Office for National Statistics (ONS)： <https://www.ons.gov.uk/> (最終確認日：2017年8月25日)。

原稿受理日：2017年2月20日、掲載承認日：2017年7月23日、公開日：2017年8月30日