

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・ハムレッツ区の事例をもとに—

中西 典子*

本稿は、福祉国家の発祥地として知られる英国において、まず、福祉国家の前史から生成・発展・衰退・再編の過程をたどるなかで、英国の福祉国家が、それ以前に存在していた民間のアソシエーションによる社会サービス活動の蓄積の上に成り立ってきたという史実をふまえつつ、その後の福祉国家の盛衰において、行政部門と民間部門との関係もまた紆余曲折のなかで断続してきたことを明らかにする。そして、とくに「福祉国家の危機」以降、保守党サッチャー政権によるニューライトとしての市場化・民営化政策と、その後の労働党ブレア政権によるニューレーバーとしてのパートナーシップ政策との同異に着目しつつ、ポスト福祉国家の官民／公私関係の態様を分析する。新自由主義的な経済政策と社会的公正との双方をめざすいわゆる「第三の道」を掲げたブレア政権では、民間部門を政府のエージェントとして捉えるよりも、官・民パートナーシップを掲げることで、双方の関係を対等・協働的なものへと変え、民間部門のイニシアティブを高めていくとともに、地方自治体やコミュニティの役割を見直していくことを最優先とした。本稿では、かかるパートナーシップ政策のなかでも「地域戦略パートナーシップ」(LSP)に着目し、近隣地域の再生が課題とされてきたイースト・ロンドンのタワー・ハムレッツ区の事例から、そのインパクトと課題を検証する。LSPは、地域住民、ボランティア・コミュニティ組織(VCO)、自治体や保健・医療などの公的機関、警察や消防など、官・民の多様なアクターから構成され、地域の基盤的なパートナーシップ機関として戦略的に位置づけられている。タワー・ハムレッツ区のLSP(THP)においては、草の根レベルでの住民のニーズを汲み上げて調整を図っていくローカルエリア・パートナーシップ(LAPs)と、安全や健康など、コミュニティ・プランのテーマごとに戦略的なマネージメントを担う運営委員会(CPAGs)とが主な構成要素としてあることで、地域の諸アクターが連携するための素地がつくられてきた。しかし、こうしたLSPの効果はある程度みられつつも、中央政府のイニシアティブの下で実施されていることから、具体的な地域レベルの実践では様々な課題を生み出していることも事実であり、真のガバナンスのあり方があらためて問われている。

キーワード：英国，ポスト福祉国家，官民／公私関係，パートナーシップ政策，地域戦略パートナーシップ(LSP)，イースト・ロンドン，タワー・ハムレッツ区，ガバナンス

*立命館大学産業社会学部准教授

はじめに

「ポスト福祉国家」の趨勢は、国家のみならず民間を含めた多様なアクターが参入する広い意味での「福祉社会」への道筋として、ひとまず捉えることができる。ナショナルかつ中央集権的な福祉国家の限界を克服し、グローバルで分権的な福祉社会を展望するにあたっては、中央・地方行政の変革とともに、これまでの「官民分離」から「協働」化への模索が不可欠である。それは、従来の官主導であった「公共」概念の再検討を通じて、「公・共・私」あるいは「官・民・協」の役割関係のあり方を問い直す「新しい公共性」への挑戦でもある。

この新しい公共性に基づくポスト福祉国家の局面は、「私」と「公」を媒介する多様な中間集団、すなわち、民間の非営利組織やボランティア組織、コミュニティ組織など、様々な社会的アクターが、それぞれの公共的役割を担いつつ相互の活動を認識し、必要に応じて連携していけるような身近な場＝「地域社会」の形成を不可欠としている。かかる地域社会は、政府のガバメント（統治）に対し、利害を共有する多様なアクターが参画し、主体的に相互の調整をはかりながら合意形成や意思決定を行う場であり、かつ、それを媒介にして社会関係資源を累積していく仕組みおよびプロセスを提示する、いわゆる「ガバナンス」の場として捉えられる。

本稿では、こうした「地域ガバナンス」を展望していくにあたって、福祉国家の伝統的モデルであり、また、ポスト福祉国家段階において「官・民パートナーシップ」の先駆的な実践を蓄積してきている英国の経験から、その実情を明らかにしていく¹⁾。英国では、福祉国家に

おける「政府の失敗」と、反福祉国家における「市場の失敗」を克服すべく、「第三の道」(A. Giddens)を掲げた労働党ブレア政権以降、中央政府のパートナーとしての地方政府（以下、地方自治体とする）の役割を見直し、その組織改革を断行するとともに、民間の非営利組織としてあるボランティア・コミュニティセクターとの連携・協定が、積極的に推進されてきた。また、各地方自治体レベルでの地域再生事業においては、その補助金の交付要件としてパートナーシップの形成が義務づけられており、ほとんどの事業がパートナーシップを通じて運営されてきている。したがって、本稿の後半部では、とくに、英国の荒廃地域（the most deprived neighbourhoods）を対象とした近隣地域再生資金において、その交付にあたって形成が義務づけられてきた「地域戦略パートナーシップ Local Strategic Partnership: LSP」に着目し、その実際を、ロンドン東部に位置するタワー・ハムレッツ区の事例から明らかにすることとする²⁾。

タワー・ハムレッツ区は、ロンドンのなかでも最貧困地域（the poorest neighbourhoods）の一つであり、LSPの構築が当初から課題とされてきた。この地域は、古くからロンドンの「イースト・エンド」といわれ、何世紀にもわたって港湾労働者や移民が流出入し、河川や大気汚染、騒音などの公害とともに貧困、疾病、犯罪の温床として劣悪な生活環境下にあったところであるが、それゆえにこうした諸問題に革新的に取り組む社会運動の発祥地ともなったところである。セツルメントや貧困調査、協同組合、フェビアン協会などに代表されるかかる運動は、後の福祉国家建設の原動力となり、民間活動の層の厚さとともに労働党政府にとっても

縁の深い土地柄となっている。したがって、かかるイースト・エンドの中心であるタワー・ハムレット区において、労働党政府による地域戦略パートナーシップが、「大きな政府」と「小さな政府」の狭間にあって、行財政の効率化と公共サービスの向上という相対する両者のせめぎ合いのなかで、行政機関と民間組織を包含する地域の多様なアクターを巻き込みながら、効果的なガバナンスに向けていかに取り組んできているのか、あるいはまたどのような課題に直面しているのか、ということを下で検討していきたい。

1. 英国福祉国家と官民／公私関係

(1) 福祉国家前史における民間活動の展開

福祉国家の先駆として知られる英国において、その福祉国家形成に至るまでの過程には長い歴史的前提がある。それは、端的にいえば、福祉国家が、国家の公的な救済として350年にわたって継続した救貧法との連続性ととともに、そのぎりぎり最低限の保障を補完しかつその隙間を埋める「分厚い福祉の『中間領域』」（高田2001：25）の活動の蓄積、の上に成り立っているという史実である。中間領域を構成したのは、その多くが18世紀に生成した民間のアソシエーションであり、それは、労働組合や友愛組合（friendly society）、協同組合などの相互扶助組織、貧民大衆に対する上流・中産階級および博愛家などの慈善活動を担うチャリティ組織（charity organisation）、に代表される。

1601年に集大成された「救貧法 Poor Law」は、教区を単位とし、有産の教区民から徴収した救貧税（固定資産税）によって教区内の貧民を救済するという仕組みであった。それゆえ、

救貧行政の責任を担わねばならないそれぞれの教区では、運営手法が救貧税負担の多寡に連動することから、現場に生起する様々な問題を打開していく方策を考える必要に迫られる。このことは、救貧法が救済というよりもむしろ社会にとって有害な貧民の取り締まりという消極的な目的を有していたものであったとはいえ、教区の問題処理能力や発言力を多少なりとも増すことにつながり、中央政府にも影響を与えるものとなった。また、教区徒弟や劣悪な労働条件など、救貧法制下での非人道性に対する批判・抗議運動が、工場法の制定や労働組合の組織化を促すとともに、救貧税の軽減を訴える活動を通じて友愛組合が発展するなど、救貧法をめぐる教区＝地方行政と中央政府との攻防のなかで、数々の民間活動もまた萌芽したのである。

慈善活動は、上流階級および中産階級により、「社会貢献の義務を説く福音主義の信仰に支えられて、あるいは貧富の懸隔に対する『罪意識』にかられて、あるいは社会的な名声と地位を得る手段として」（市瀬2004：136）、活発に繰り広げられた。そしてこうした組織の1年間の活動費総額244万ポンドは、ロンドンにおける救貧法の1年間の救済総額をはるかに超えていたとされる（市瀬2004）。しかし、その相互の連絡調整は全く行われていなかったため、慈善活動間を渡り歩くいわゆる「職業乞食」を増加させることになり、かかる事態への憂慮から貧民問題が議論されるようになる。1869年に「慈善救済組織化および乞食抑制のための協会 Society for Organising Charitable Relief and Repressing Mendicity」（後に慈善組織協会 Charity Organisation Society: COSに改称）が設立し、当協会の中央事務所に評議員会を設け、その下に救貧法の教区連合を単位とした各

地区委員会を設けて、当該地区内の全ての慈善活動組織を登録させ、相互の情報交換や協力を促進して活動の指針を統一することがはかられた(Loch 1895)。COSは、「貧困を個人の生活や習慣の問題として把握する自由主義的・道徳的貧困観」(金子2005:55)に基づいており、自立や自助努力を怠るような「救済価値のない貧困層 the undeserving poor」については、救貧法の懲罰的な処遇に委ねるというスタンスを取っていた。

一方、こうしたCOSの考え方に疑問を抱いたいくらかの構成員をはじめとして、貧困問題をめぐる社会運動が展開していく。COSと同時期に始まったセツルメント運動や、1880年代以降に広がったフェビアン協会の社会主義運動および労働運動がそれであり、これらは、「労働者の生活の困窮は、個人の性格的欠陥や道徳的墮落のような『貧民問題』に起因するのではなく、労働の成果の不平等な分配に加えて、失業、傷病、老齢、扶養者の死亡など、個人の責任の範囲を超えて社会に生起する『貧困問題』であって、それは個人の道徳的更正をめざす慈善活動や選挙権を剥奪する過酷な救貧法による対応ではなく、包括的な社会政策によって解決を求める運動」(市瀬2004:136)であった。こうした運動は、COSと対立したが、フェビアン協会の本拠地であったトインビー・ホール(ロンドン東部)の協力の下、ブース(Charles Booth)によって実施された大規模かつ科学的な実態調査を通して、貧困が社会問題であることが立証されることにもなった。また、1890年代前後の長期的な大不況における大量失業も背景となり、政府は、慈善活動や救貧法の枠外で、貧困問題の解決をめざす社会政策に着手する必要に迫られた。こうして、1906年から1911

年にかけて、「教育法 Education Act」や「老齢年金法 Old Age Pensions Act」,「国民保険法 National Insurance Act」など、福祉国家の原点となる一連の社会立法が制定されていくこととなった。

(2) 福祉国家創成期の政府と民間活動との断続

このような、国家による社会保障は、救貧法を事実上の骨抜きにするとともに、これまで民間組織が担ってきた役割の改変を促すことになる。一連の社会立法に先立ち1905年に設置された「救貧法および貧困救済に関する王立委員会 Royal Commission on the Poor Laws and Relief of Distress」は、COS関係者やフェビアン協会関係者らで構成されており、とりわけ両者の対立が先鋭化したのが、公・私を選択基準をめぐってであった。自由主義の原理によって個人責任を強調する多数派のCOS側は、国家の介入は最小限にして民間の主体性を尊重すべきであるとし、生活手段を持たない困窮者は前者が扶助し、救済・援助の価値があるケースは後者が担うという、いわゆる「平行棒理論 the parallel bars theory」を提出した。それに対して少数派のフェビアン協会側は、国家による統一的な基準での公的保障を行った上で、独創的かつ柔軟で多様な活動を民間組織が担うという、「繰り出し梯子理論 the extension ladder theory」を提起する(Royal Commission on the Poor Laws and Relief of Distress 1909)。結局、自由党政府は多数派の見解を取り入れ、自由主義に社会改良的な要素を組み込んだ社会立法を制定することになったものの、こうした公・私関係論は、金子がいうように、「市民社会における公的部門の役割をどのように捉えるかについて検討する場合の出発点となるもの」

（金子2005：109）であった。平行棒理論ではなく行政機関と民間組織、また民間組織間の協力連携が必要であるとしたナン（Thomas Nunn）の「協力連携論」（市瀬2004）がその後は主流となっていくのである。

本委員会において行政機関と民間組織、また民間組織間の協力連携が必要であると提案したナン（Thomas Nunn）は、学生時代にセツルメントの活動家であり、また、英国初の地域的な社会福祉協議会（Council of Social Welfare）の結成メンバーでもあった。当協議会は、19世紀末の大不況以降20世紀初頭にかけて新たに誕生し、乱立状態であった様々なチャリティ組織の連携を、COSとは異なる社会運動の視点から推進するものであり、かかる社会福祉協議会やCOSに加え、民間組織の代表者らによって、1919年に民間活動の全国的な連絡調整機関である「全国社会サービス協議会 National Council of Social Services: NCSS」（現在の「全国ボランティア組織協議会 National Council for Voluntary Organisations: NCVO」の前身）が創設された。この協議会は、民間組織相互の啓発活動のみならず、政府と連携協力する窓口としての役割も担う民間の代表機関となるとともに、各地方自治体レベルにおいても、行政機関と民間組織の代表者から構成される地方社会サービス協議会の組織化を進めていった。

労働党政権となった1945年には、いわゆる『ベヴァリッジ報告 Beveridge Report』（1942年）に基づく社会保障制度が、より拡充した「国民保険法」や「国民保健サービス法 National Health Service Act」、 「国民扶助法 National Assistance Act」などとして法整備され、名実ともに福祉国家が誕生する³⁾。しかしそれは同時に、国家責任に基づく社会保障の実現ゆえ

に、民間による社会サービス活動を排除するものでもあった。もっとも、ベヴァリッジは、これまでの友愛組合の再建など民間のボランティア活動にも関心を払い、国家によるミニマム以上のサービスを提供するものとして重視していた（Beveridge 1948）。しかし、福祉国家の建設において専門的な行政能力を重視する労働党にとっては、とくに慈善的な伝統を持つ民間のボランティア活動は奨励できないものであった⁴⁾。これに対し、全国社会サービス協議会の特別委員会は、後に「20世紀の民間社会サービス」と題した報告書を刊行し、とくに19世紀後半に民主主義的な組織が発展し、こうした民間組織と行政機関とが相互の活動を理解し協力してきたこと、そしてそのことが福祉国家への道を切り開いたのであって、両者は敵対するのではなく補完し合うものであり、機動力や柔軟性を持つ民間活動が果たしている役割の重要性を主張している（NCSS 1970）。

ともあれ、このような紆余曲折を経つつ民間のボランティア活動は停滞していたが、その後、NCSSによって、福祉国家の発展に民間活動が不可欠であることがアピールされるなか、多くの民間組織も再建を遂げていくことになる。しかし、これまで民間活動を支えていた寄付の文化が、福祉国家の財源確保の下で高率となった租税の徴収によって希薄化し、活動資金の確保が困難となったため、民間組織の役割は、従来のような行政機関と対等なものではなく、国家の福祉行政の末端に組み込まれ、行政の補助金やサービス委託料の下で周辺的なサービスを担うものと化していく⁵⁾。そして、こうした「残余の範疇」（市瀬2004）としての福祉サービスは、地方自治体への委任事務とされ、それを民間組織が代替・補完していくというかた

ちで進んでいくこととなった。

(3) 福祉国家の矛盾と地域再生への道筋

福祉国家システムが浸透するとともにその矛盾が露呈したのが、1960～70年代にかけてである。全国民の均一拠出・均一給付によってナショナル・ミニマムを保障するというベヴァリッジの原則は、結果的に所得の再分配を実現していないという、いわゆる「貧困の再発見 rediscovery of poverty」という現実と直面する。また、福祉国家の官僚主義的で硬直化したシステムへの抵抗、福祉サービス受給者に対する差別や偏見への批判など、とくにこれまで「一級市民」とみなされてこなかった人々に光が当てられた。それは、ジェンダーやエスニシティの問題をはじめ、障害者、高齢者、ホームレスなど、いわゆるマイノリティとされてきた人々の市民権を問う新たな社会運動の展開であり、これに伴って多数の新しい民間組織が誕生した。これらの活動は、従来のような経済的・時間的ゆとりのある層による活動とは異なり、当事者としての問題意識から出発し、それを社会的にアピールして問題を共有化しつつ解決策を図っていくものであった。

このような運動のインパクトは、社会保障の制度改革にも影響を与え、「保健・社会保障省」の設置や、「所得比例給付」の導入、「国家扶助」から「補足給付」への改称など、様々な改革が行われ、給付水準やサービス内容が拡充した。また、「シーボーム報告」(Seebohm Committee 1968=1989)を受けて、1970年には「地方自治体社会サービス法 Local Authority Social Services Act」が制定され、それまで各部署に分散していたサービスを「対人社会サービス personal social service」として統合し、総合的

なサービス提供を担う「社会サービス部」が新設された。ここでは、コミュニティ・ケアの発想に基づき、地区担当制のソーシャル・ワーカーが福祉専門職として雇用・配置され、コミュニティをベースとした普遍的な福祉サービスの供給がめざされることとなった。このことは、民間福祉活動の重要性を再認識させることにつながり、「地方自治法 Local Government Act」(1972)をはじめ、この時期に制定された福祉サービス関係法規によって、民間福祉活動に対する補助金の交付権限が地方自治体に与えられるようになった。また同年、中央政府においても、各行政機関に分散していた民間福祉活動に関わる部署を統合し、内務省 (Home Office) に民間社会サービス課 (Voluntary Service Unit) を新設して、全国社会サービス協議会との連携の下、各地にボランティア事務所 (volunteer centre) を設置し、相談業務や情報提供などの支援を行うこととなった (市瀬 2004, Kendall and Knapp 1996)。

この時期は、したがって、多数の市民がボランティアとして活動に参加し、民間福祉活動が従来のような残余の範疇ではなく、より積極的なたちで公的な社会サービスに位置づけられた時期といえる。かかる状況の下で、1974年に発足したウルフェンデン委員会では、1978年に公刊した報告書『ボランティア組織の将来』(Wolfenden Committee 1978)において、福祉サービスの提供主体を、民間非営利組織などのボランティア部門 (voluntary sector)、家族や近隣住民などのインフォーマル部門 (informal sector)、民間営利企業などの営利部門 (commercial sector)、中央および地方政府による政府部門 (statutory sector) として多元的に捉え、民間活動の積極的な参加を通じて公・私

の役割関係を問い直し、福祉国家の肥大化や官僚主義的要素を克服するとともに、家族介護など私的領域に閉ざされてきた問題を公共的に解決していく、ということがめざされた。

(4) 福祉国家の否定と市場化・民営化政策

ところが、1979年に政権を奪回した保守党サッチャー政権は、ニューライト路線の「小さな政府」を全面的に打ち出していくことになる。それは、規制緩和による公営事業の民営（私企業）化を主とする行財政改革＝歳出削減に集約されるものであり、具体的には、国有企業の私企業への転換やロンドン市議会の解体、公務員の大幅な人員削減、労働組合への政策的介入、公営賃貸住宅の売却、社会保障給付の削減など、多岐にわたった。

福祉国家を否定するサッチャー政権は、19世紀にみられた自立自助や相互扶助の精神に則って、いわゆる「依存文化 dependency culture」を払拭し、インフォーマル部門や民間部門を福祉サービスの担い手の中心に据えることを奨励した。そして、前述の「ウルフエンデン報告」を、政府部門の役割の縮小（＝支出の抑制）として読み替え、民間福祉活動への補助政策は、従来の民間組織に対する寄付金および事業税の免税措置の継続という程度にとどまった上に、「補助基準が福祉サービスや自助・相互扶助活動の創始期に限定した短期補助に変更されたのに加えて、活動内容と会計処理について厳しい統制」（市瀬2004：259）を課した。1981年の指針『行動するケア』（Department of Health and Social Security 1981）では、これまで地方自治体の社会サービス部が主体となっていたコミュニティ・ケアを、インフォーマル部門や民間部門が主体となって実施し、地方自治

体は、「条件整備 enabling」と「間隙充填 gap filling」の役割にとどまることが示された。また、1985年の緑書『社会保障の改革』（Secretary of State for Social Services 1985）では、「個人と国家の新しいパートナーシップの確立」が掲げられ、政府の役割は最低限の生存給付にとどめ、それ以上の配分は民間の市場に委ねることが提起されている。このことは、政府部門と民間部門の役割の転換を意味し、これまでは福祉サービスの提供は主に政府が行い、その代替・補完部分を政府から民間部門への補助や委託費の支払いを通じて実施を委ねるというものであったのに対し、今後は、各部門の福祉サービス提供者は相互に独立しながら補完し合い、政府はその間隙を充填するために福祉サービスを民間部門から購入し、そうした民間部門によってサービス供給が行われるというものになった。要するに、柔軟性に乏しい政府部門によるサービス供給では非効率かつニーズに即応できないため、市場原理を導入することによって効率性を高め、消費者の選択の幅を拡大してニーズに柔軟に対応していくということである。

けれども、福祉のような、公共性が高く、労働集約的で「情報の非対称性」⁶⁾も大きい社会サービスにおいては、完全な市場化はほぼ実現不可能である。したがって、1988年の勧告『コミュニティ・ケア（グリフィス報告）』（Griffiths 1988＝1989）およびその翌年の白書『人々のためのケア』（Secretary of State for Health, Social Security, Wales and Scotland 1989＝1991）では、「準市場 quasi-markets」が提起されている。ここでは、条件整備主体としての地方自治体が予算を管理し、適切な購入計画の下で民間事業者と契約し、サービスを購入することを通じて供給を保障していくことが求められ

た。かくして、多元的な福祉サービス供給を期待される民間組織は、もはや寄付金にも補助金にも多くを期待できない状況のなかで、購入者である政府と売買契約を結ぶため、競合関係の下、事業化への道を進んでいくことになる。

1990年の「NHS およびコミュニティ・ケア法 National Health Service and Community Care Act」は、その集大成ともいえる法律であった。これは、福祉サービスの市場化だけでなく、ベヴァリッジ・プラン以来国営であった保健医療サービスにも「内部市場 internal market」を導入し、民間部門によるサービス提供を促して「支出に見合う価値 Value for Money: VFM」を確保していくという、抜本的な制度改革として位置づけられる。主要には、政府 NHS の機構を、サービスの「購入主体 purchaser」と「供給主体 provider」とに分離し、前者は、ニーズのアセスメントや保健医療サービス提供者との契約と購入、モニタリングなどの責務を果たす地方保健当局が担い、後者は、保健医療サービスを直接的に提供する NHS 病院が担う。この NHS 病院は、国の直営を廃止して独立採算性の NHS トラストへと移行し、保健当局の直接的なコントロールから自立した資産運営を行っていく。また、一般家庭医としての GP (General Practitioner) については、自らの登録患者の病院サービスを NHS 病院トラストや民間事業者から購入する予算枠が与えられる、「予算保持一般医 GP fundholders」を創設している。つまり GP は、一次医療サービスの供給主体でありかつ二次医療サービスの購入主体ともなったのである。ここには、低価格で良質な病院サービスを選択するという購買者のインセンティブを働かせ、賛否両論のあった NHS 病院に対して市場競争を導入することでサ

ービスを向上させるという意図が読み取れる。

かかる行政改革は、政府の財政支出を削減するためにコストを民間に委ねるというだけのものではなく、政府（とくに地方自治体）の現業部門をエージェンシー化して民間部門との競争に晒し、経営感覚を刺激していくという手法も兼ね備えていた。「強制競争入札制度 Compulsory Competitive Tendering: CCT」に始まるそれは、「新公共経営 New Public Management: NPM」や「民間のノウハウと資金を活用した公共事業の手法 Private Finance Initiative: PFI」として、新たな経営管理を打ち出してきた。地方自治体への「ショック療法」（東郷2005：104）として反発を招き、賃金削減などの雇用問題も引き起こしたとされる CCT は、その後の労働党政権によって廃止されるが、NPM や PFI についてはその後も継承され、いまや世界的な潮流となっている。

2. ポスト福祉国家における官民／公私関係の再構築

(1) 「第三の道」とパートナーシップ政策

市場原理の導入によるなし崩し的な改革、個人責任の過度の強調と公正さの欠如、社会的格差の拡大などの諸要因によって失脚した保守党政権に代わり、1997年の総選挙で圧勝した労働党ブレア政権が発足した。当政権は、戦後の福祉国家を担った旧労働党 (old labour) とは一線を画し、古典的な社会民主主義 (旧左派) でもニューライトでもなく、両者を克服する「第三の道」をめざす「ニューレーバー」として、ポスト福祉国家の新たな局面を開拓する。第三の道は、所得の再分配に基づく弱者救済を掲げてきたこれまでの福祉国家に対し、「資金では

なくリスクを共同管理」する「社会投資国家 social investment state」を重視し、個人や集団がリスクに能動的に挑戦していけるような能力の開発や機会の拡大を行い、「積極的福祉 positive welfare」を推進していく必要性を提起している（Giddens 1998=1999, 今田2004）。

1998年の緑書『わが国の新たな野心』（Secretary of State for Social Security 1998）では、「社会的排除 social exclusion」の克服を最優先課題とし、とりわけ貧困・荒廃地域に対する雇用や教育、福祉への重点的投資とともに、その担い手として、「官・民パートナーシップ Public-Private Partnership: PPP」が新たに掲げられた。それは、具体的には、地方自治体とボランティア・コミュニティセクター（Voluntary and Community Sector: VCS）とが協働し、より小規模なコミュニティ・レベルから貧困や不平等を解消していく取り組みを行い、質的な地域再生をはかっていくというものである。これは、同年、社会的排除ユニット（Social Exclusion Unit: SEU）によって提出された報告書『国をまとめる—近隣地域再生のため国家戦略』（SEU 1998）においても、地域間格差の是正とともに近隣住区レベルのコミュニティを対象とする施策の必要性が提起され、翌年には「コミュニティのためのニューディール New Deals for Communities: NDC」として導入されている。これは、ローカル・パートナーシップの構築を促進し、地域の安全、雇用、教育、健康・福祉、住宅・環境に対し、NDCの資金を重点的に配分していくというものである。

ブレア政権では、これまでの保守党政権における市場優先モデルの見直しとともに、サッチャー政権で周縁化されていた地方自治体の役割を刷新し、地域住民（local community）の生活

の質を向上させるためにリーダーシップを発揮していくことが重視されている。これは、1998年7月の白書『現代の地方自治体』（DETR 1998）において「ベスト・バリュー Best Value」として提起され、同年に改正された「地方自治法 Local Government Act 1998」で位置づけられた。これは、最も効率的・効果的な方法に従って、サービスのコストのみならず質にも配慮したサービス提供をめざすことであり、翌年の「地方自治法 Local Government Act 1999」によって、地方自治体は公共サービスの意思決定において、住民参加や他のパートナーとの協議を通してその義務を遂行することが明記されている⁷⁾。ベスト・バリューでは、したがって、PPPにもとづき、従来のような民間部門を政府のエージェントとして捉えるのではなく、双方の多様な主体が対等なパートナーとして、相互に協力し合い目標を達成していくことが重視される。またその前提として、「公共サービスの現代化」（Secretary of State for Health 1998）の必要性が提起されており、サービスの質の確保や費用効果の改善、数値目標、監査体制の整備などがあげられる。公共サービスの現代化は、地方自治体の社会サービスなど他の諸領域でも進められているが、NPMの手法を用いつつもベスト・バリューに比重が置かれているため、最善のサービスが提供されるのであれば、その提供主体は官・民いずれでも構わないということである。しかしそのためには、財源の配分システムや評価基準の策定、監視体制を整えておく必要がある、この下で、実際のサービス現場としてのコミュニティ・レベルにおいては、官・民のパートナーシップに基づく効果的かつ柔軟な運用が求められるというものである。

こうしたパートナーシップ政策に関しては、

1997年に、中央政府と地方自治体協議会（Local Government Association: LGA）との間で「中央・地方パートナーシップ」が合意されており、翌年には、この両者とVCSのパートナーシップを示した「コンパクト Compact on Relations between Government and the Voluntary and Community Sector in England」（ナショナル・コンパクト）が締結されている。コンパクトは、かかる政府とVCS双方が対等なパートナーシップを築くことを通じて、公共サービスのベスト・バリューを追求していくための基本原則を、双方の役割とともに明示した協定書である。コンパクトそれ自体は、法的拘束力を持たない「覚書 memorandum」であり、パートナーシップのフレームワークを定めたものに過ぎないが、政府とVCSとの文字通りパートナーシップのなかで作成されたコンパクトをいかに協働して実行に移していくかが、次なるステップとして存在する。

2000年には、中央政府と地方自治協会（Local Government Association: LGA）、NCVOの協議によって「ローカル・コンパクト・ガイドライン Local Compact Guidelines」（WGGRS/LGA 2000）が提出された。ここでは、地方自治体をはじめとする地域の公的機関と地域で活動するVCSとの間でパートナーシップを確立していくことが提起されており、コミュニティ利益の向上や組織目的の再認識、外部資金の有効活用、ベスト・バリューの達成など地方自治体にとっての意義と、その対等なパートナーとしてのVCSの能力形成（capacity building）への支援を通じて地域に貢献していくことの重要性が示される。またそのためには、相互の情報交換や連携、利害の調整、能力形成や運営技術が不可欠であるとされている。

(2) コミュニティ・ケア改革と官民パートナーシップ

パートナーシップを重視するブレア政権にとってのいま一つの課題は、NHSの改革である。NHSの改革は古くて新しい課題であり、時の政権にとっては常に無視できない重要な争点でもあった。前述のサッチャー政権の失敗を踏まえ、ブレア政権では、政府と市場の双方を活用しつつオルタナティブな方向を探るという手法を採用してきた。つまりそれは、医療への国家支出の拡大とともに市場の部分的かつ有効な利用を通じて全体の底上げをはかるというものであり、政府のイニシアティブを強化しつつも民間のアイデアや機動力を尊重し、両者がパートナーシップを組むことによって質を高めていくというものであった。

政権発足と同時期の1997年にいち早く発表された白書『新しいNHS』（Department of Health 1997）では、前政権下での購入主体と供給主体との分離はそのまま継続されつつも、内部市場や予算保持一般医に取って代わる新たな方策が提起されている。ブレア政権下のNHS改革の特徴を整理している近藤（2003, 2005）によれば、それは、①効率の重視、②品質管理の重視、③現場への権限委譲、④評価の重視、⑤医療費予算の大幅拡大、としてまとめられる。つまりブレア政権のNHS改革は、医療の質とサービスの改善を中心的課題に据えつつ、医療機関の目標達成度を評価する方式を採用することによって現場のインセンティブを高めていくという戦略、また、保健医療サービスの供給者間の競争の下で購入が行われるのではなく、供給者と購入者および利用者が協力関係を構築し、優先分野の合意形成をはかっていくことによって、効率的かつ良質な保健医療サービスを持続的に

提供し得るという確信，を特徴とするのである。

2004年には、「NHS プラン」の進捗状況と改善目標を示した『NHS 改善プラン』（Department of Health 2004）が発表され、NHS ウォークイン・センター（Walk-in Centre）など地域レベルでのプライマリー・ケアを整備し、患者による自己選択を促進するとともに、早期に患者の症状を判断することによって不必要な GP 診療や救急医療の負担をなくすこと、また、コミュニティ・ケアを官民協働で推進していくための NHS LIFT（Local Infrastructure Finance Trust）プロジェクトも、立ち上げられている⁸⁾。同プランでは、PCT に示される地域レベルの保健医療の範囲と地方自治体による社会サービスの範囲とを一致させることを努力目標とし、NHS のプランの作成に地方自治体が協力していくことを義務づけている。

コミュニティ・ケアにおいて重要な役割を果たすのは PCT であるが、現在、人口約33万人ごとに152の PCT が存在し、その約7割の PCT が地方自治体の社会サービス部と一体的に運営されている。PCT は、中央政府（保健省）のエージェントとしての公的機関であると同時に、地域の現場に積極的に関与する事業体的な性格を持つ機関でもある。PCT の主要業務は、保健医療サービスの供給と委託契約であり、後者はコミッションング（Commissioning）といわれる。コミッションングは、ニーズや資源および現在のサービスを評価するとともに、ニーズに見合った資源の効果的な利用を促進するための戦略的な活動として定義される（Department of Health 1995）。かかるコミッションングは、セカンダリー・ケアよりもむしろプライマリーおよびコミュニティ・ケア分野におけるヘルス・リフォームに向けられ、近年では、とりわけ効

果的なサービス提供者としてサード・セクター（Third Sector）、なかでも持続的な事業運営を行い得る社会的企業（Social Enterprise）への期待がかけられており、従来は NHS だけが行う領域とされていた保健医療サービスに、NHS 以外の民間セクターが多面的なかたちでサービス提供する余地が生まれてきている。

(3) 地域戦略パートナーシップと近隣地域の再生

2000年に改正された「地方自治法 Local Government Act 2000」は、全ての地方自治体に「コミュニティ戦略・計画 Community Strategy/Community Plan」の策定を義務づけるとともに、その推進主体として LSP を構築することを提起し、翌年の「近隣地域再生に関する新たな確約」（SEU 2001）において、新たな地域再生戦略として具体化された。ここでは、従来の政策が、犯罪や失業、教育の貧困や健康問題などに十分に対処しきれず、とりわけ1980～90年代にかけて近隣地域の衰退を招いてきたことが明記された上で、複合的要因に基づく荒廃地域において、失業や犯罪の削減、健康やスキルの向上、住環境の改善をめざし、他の地域との格差を縮小することが目標として掲げられた。そのために、①雇用、②犯罪、③教育とスキル、④健康、⑤住宅と環境、という5つのフロア・ターゲットが選定され、LSP との合意に基づき、その基準に従って具体的な数値目標をそれぞれ設定した上で、それらを達成すべく LSP を主体に取り組んでいくことが示されている。

LSP は、地域住民、ボランティア・コミュニティ組織（Voluntary and Community Organisation: VCO）、民間企業、地方議員、地方自治体の職員、教育・住宅・交通・福祉・開

発・文化・レジャーなどの公的機関、PCTなど保健・医療の公的機関、警察や消防、中央政府地方事務所（Government Offices for the Regions: GORs）の代表者など、官・民の多様なアクターから構成され、その任務は、①地域の重点課題の確定、②その問題の把握、③それに対処する地域資源の構築、④ニーズ充足に向けての合意、⑤合意事項の実施と報告、である。また、LSPは、地域の基盤的なパートナーシップ機関として、コミュニティ戦略の策定や、地域で活動する様々なアクターやパートナーシップの調整と統合、公共サービス提供者間の協議や調整による効率化、などの役割を担うものとして戦略的に位置づけられている（SEU 2001）。

こうしたLSPに対する補助金として、「近隣地域再生資金 Neighbourhood Renewal Fund: NRF」が導入されてきた。NRFは、イングランド内の最も荒廃している88の指定地域（自治体）を対象とした補助金であり、近隣地域再生のために使用する限りにおいては用途が特定されない包括交付金としての性格を含んでいる。また同様に、88の指定地域を対象にして、LSPへのVCSの参画を促進するための「コミュニティ・エンパワーメント・ファンド Community Empowerment Fund: CEF」などの補助金も交付されている⁹⁾。CEFの交付においては、地域内の大小様々なVCOの意見を集約してLSPに反映させるための「コミュニティ・エンパワーメント・ネットワーク Community Empowerment Network: CEN」を立ち上げることが条件となる。CENは、多様なVCOが集い話し合う場であるとともに、LSPにVCSの代表者数名を送り出す機関でもあり、かかるCENとLSPが相互に情報交換をはかりながら連携することによっ

て、ローカル・コミュニティからのボトムアップが可能になるとされている。

2004年には、コミュニティ戦略をより効果的に実施していくために、中央政府と地方自治体およびLSPとの間で新たな「地域協定 Local Area Agreement: LAA」が締結された。LAAは、地域の重点課題として基本的に選定されている4つの優先項目—①子どもと若者、②安全でたくましいコミュニティ、③健康なコミュニティと高齢者、④経済開発と事業—について中央政府と地域間で協議し、相互の合意に基づいて政策目標、成果、指標を立て、それらを達成していくというものである。LAAの特徴的な点は、従来、中央政府各省庁から様々なチャンネルで似通った資金が地域に交付されていたものを4つの項目ごとに統合するとともに、その弾力的な運営をはかり、個々の補助金に付随する煩雑な手続きや書類作成業務などの地方自治体の負担を軽減することにある。

このような協定は、とりわけ公共サービスの改善や地方自治体の改革を重視してきたブレア政権においては、初期の段階から積極的に取り入れられてきた。前述のベスト・バリュートともに、1998年に財務省が各省庁との間で取り交わす「公共サービス協定 Public Service Agreements: PSA」を経て、その翌年には、「地域公共サービス協定 Local Public Service Agreement: LPSA」が策定されてきた。LPSAは、地方自治体が中央政府と公共サービスの改善について協定を結び、設定された数値目標を達成した場合には、報奨金の交付や規制緩和の措置がなされるというもので、上述したLAAの前身ともいえるものであり、2005年以降はLAAに統合されてきている。そして、このLAAはさらに、2006年の地方自治白書『強くそして繁栄

するコミュニティ』（DCLG 2006）と、続く2007年の「地方自治・保健サービスへの住民関与法 Local Government and Public Involvement in Health Act」および同年のガイドライン『LAAの未来へ向けた発展』（DCLG 2007）を経て、2008年度からは新LAAとして再スタートしている。新LAAでは、これまで中央政府が地方自治体の業績を評価するために設定してきた1,200にのぼる指標を198に削減するとともに、地方自治体に課してきた達成目標も35に限定して地域のニーズをより反映させることとしている。また、LAAに対する政府資金を約10億から50億ポンドへと拡大するとともに、旧LAAの4項目の横断をより柔軟にしつつ、地域の実情にあわせてできるだけ用途を限定しない「地域基盤補助金 Area Based Grant」として交付することがあげられている。そしてNRFについても、新LAAが始まる2008年度からは、「近隣地域活動資金 Working Neighbourhoods Fund: WNF」としてリニューアルされることとなった。

3. タワー・ハムレッツ区にみるパートナーシップ政策のインパクトと課題

(1) タワー・ハムレッツ区の地域特性

タワー・ハムレッツ区は、大ロンドンに属する32の特別区の1つであり、テムズ川の北岸お

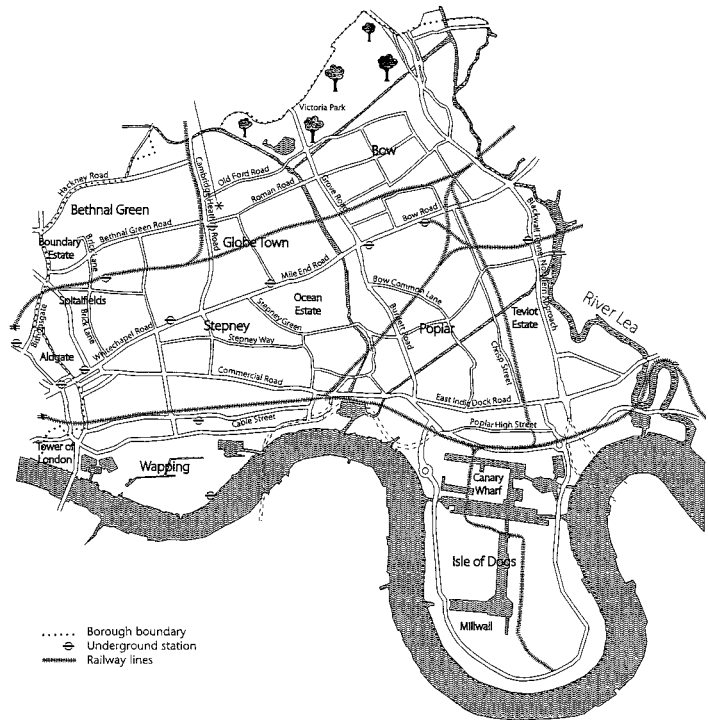


図1 タワー・ハムレッツ区の概観
(出所) Dench, G. et al. (2006)

表1 タワー・ハムレッツ区の人口、労働力人口、就業者数の内訳（2007）

	タワー・ハムレッツ	ロンドン
人口	215,300 (100.0%)	7,556,900 (100.0%)
労働力人口	151,900 (70.6%)	(66.9%)
被雇用者	81,300 (53.3%)	(59.3%)
自営業者	11,100 (7.2%)	(10.8%)
失業者	11,700 (11.2%)	(6.3%)
就業者総数	104,400 (68.6%)	(75.5%)

(注) 労働力人口は、男性16～64歳、女性16～59歳。
就業者総数の割合は、対労働力人口比。

(出所) ONS mid-year population estimates (人口・労働力人口)

ONS annual population survey (就業者数の内訳)

よびロンドン中心部であるシティの東側に位置し、インナー・ロンドンといわれる地域の東部に存在している（図1）。人口は、2007年現在215,300人で（表1）、その約半数は、多様なエ

スニック・マイノリティ（Black and Minority Ethnic: BME）で構成され、若年層の比率が高い。

もともとこの辺りは低湿地でほとんど人が住んでいなかったが、18世紀末の港湾建設によって日雇いの不熟練労働者が多く集まるようになり、こうした港湾労働者向けのバブや宿屋、集合住宅などが密集するとともに、西隣にあるロンドン中心市街からの廃棄物や河川に垂れ流される工場廃液、煙突の黒煙、埠頭の騒音などで蔓延した劣悪な環境のなかで貧困な労働者街が形成されていった。1960年代後半からは、エネルギー資源や経済構造の転換によってドックの閉鎖が相次ぎ、1980年代までには全てのドックが営業を停止。港湾機能を失ったドック地域では、関連製造業も閉鎖・移転することによって失業者が増大し、1981年の失業率は18.6%に及んだ（（財）自治体国際化協会 1990）。衰退していくドック地域の再開設計画は1970年代から開始されたが、1979年のサッチャー保守党政権に至って、ロンドン・ドックランズ再開発公社（London Docklands Development Corporation: LDDC）による巨大開発が実施され、ドック地域は、ホテルやレストラン、ブティック、マリナーなどが建ち並ぶドックランズとして大きく変貌した。1997年からの労働党ブレア政権では、ドックランズの管理が地元自治体に戻るとともにLDDCの活動も終了したが、ドックランズの再開発はなお継続している。

タワー・ハムレッツ区は、前述した88地域の1つに指定されており、その貧困率は全国で2番目に高くなっている。また当区を中心とするイースト・ロンドンは、何世紀にもわたって外国人移民の比率が最も高く、地元の白人労働者住民との争いが絶え間なく続いてきたところでもある（Dench, G. et al. 2006）。16～17世紀に

フランスから逃れてきたユグノー難民をはじめとして、18～19世紀にかけてはアイルランドの職工移民、離散したユダヤ系移民と続き、1950年代からは、新たにバングラデシュからの移民が区内に住み始めた。このバングラデシュ人口は、2001年のセンサスによると、1971年には約4,000人であったのが65,549人となり、区の全人口の3分の1を占めるまで拡大した。また、スピタルフィールズ（Spitalfields）地区では、全人口の3分の2を構成し、イースト・ロンドン最大のエスニック・コミュニティとなっている。

1980年代まで、当区の失業率や貧困率、福祉への依存率は全国で最高であったが、前述のサッチャー政権による大規模な再開発によって、労働者階級の地域の様相は激変した。カナダなどの外資系も含めた企業誘致による大規模な商業地開発やレジュー施設、高層オフィス・ビルの建設などによって、いわゆるジェントリフィケーションが進み、カナリー・ワーフ（Canary Wharf）の高層住宅で暮らす白人中産階級の若手エリート層が流入してきた。これまで、外国人移民の流入に伴い、旧来の白人労働者階級の家族が流出してローカル・コミュニティの基盤が崩れつつあったが、こうした白人労働者家族から、独身や夫婦のみといった新たな都市エリート層に取って代わることによって、その基盤はさらに揺らいできている。かかる都市エリート層は、旧来の白人労働者とは階層・家族構成が異なるがゆえに地域資源や公共サービスに対するニーズも異なり、かつてのような、貧困な白人コミュニティと大きなエスニック・コミュニティとが同じニーズゆえに生じたコンフリクトは、ほとんどみられない。しかしこうした新住民は、タワー・ハムレッツに位置する職場や住居以外の活動は地域外にあり、近

隣関係にもほとんどコミットしない。したがってタワー・ハムレッツは、いままた新たな社会階層の分極化に直面しているといえる。

(2) タワー・ハムレッツ区における地域戦略パートナーシップの実践

①地区別パートナーシップとテーマ別パートナーシップ

タワー・ハムレッツ区のLSP (The Tower Hamlets Partnership: THP) は、住民、地方自治体、議員、警察、PCT、公共サービス機関、VCOなどの参加の下に、「コミュニティ計画」と「近隣地域再生戦略」双方の目標を達成すべく、2001年11月から発足している。

THPは、①ネーバーフッド・レベルでの人々の参加に基づくニーズの把握と優先項目の選定、サービス調整を行うLAPs (Local Area Partnerships), ②区というローカル・レベルでの大きな課題をテーマ別に検討し、公的機関を含めた主要な組織間の予算や優先項目、ターゲットを戦略的に位置づけ、政府レベルの政策と関連づけていくCPAGs (Community Plan Action Groups), ③パートナーシップ全体のガバナンスを概観し、監査を通じてマネージメントのイニシアティブを取っていくPMG (Partnership Management Group), という3つの軸と、それに加えて小規模なVCOのエンパワーメントを行い上記の3パートナーシップにおける意思決定プロセスへの参画を実現させていくCEN, という4つの要素が循環的に作用しながら、雇用と安全、健康、住宅、環境など、全体とし

てのコミュニティの底上げを図っていくという手法が採られている(図2)。

区を8つの地区に分割したLAPは¹⁰⁾、サービス提供に、より住民の声やニーズを反映させるため、住民の代表者で構成される運営委員会を開催して協議するなかで、その地域の優先項目を定め、効果的にサービス提供や支援を行うための地域活動計画を作成している。ここでは、パートナーシップ政策を通して委託されたメインストリーム・サービスが、近隣地域のニーズに合わせてアレンジし直されていくことになる。運営委員会は年に4～5回公開で開催され、地域のニーズや優先項目の決定、支援における主要なパートナーやプロジェクト内容とその成果などが検討されている。

各LAPには、また、地域の様々な問題に対処していく「ネーバーフッド・チーム」が存在しており、例えば、安全の問題に対処するチームであれば、数名の警官および住民(Community Police Support Officers)で構成され、地域の防犯や安全に取り組んでいる。他にも、子どもや青少年の問題に対処するチームや道路清掃を行うチームなどがあり、それに関わる地域住民や

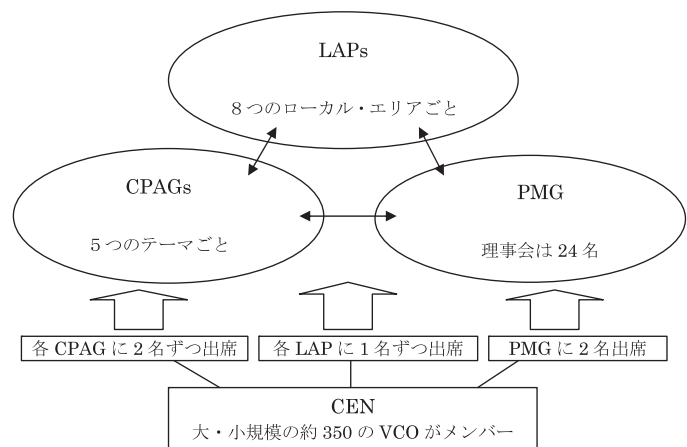


図2 タワー・ハムレッツ区における地域戦略パートナーシップ

諸団体が集まって話し合いをしている。

私たちは、Poplar 地区においてネーバーフッド・マネージメントを提供している。それはパートナーシップの1つである。パートナーシップ政策の重要な点は、人々が同じエリアで協働することであり、それによって問題が生じてでも対処することができる。……今朝、私たちは、犯罪や薬物の問題を話し合った。地域住民に、何が起きているのかももう少し聞いてほしい、犯罪が起こる問題状況を把握し、その対応策についても知ってほしい。それがこのオフィス（Bow 地区の警察署の2階……筆者）を持った理由。誰も常時ここにはいないので、ある意味ではパッチャルなチームだが、警察は下の階にいて、数名の人々がここにいる。金曜の朝は皆集まって、少なくとも週1回の会合をしている。

〈2008年3月7日、LAP6の運営委員（Poplar 地区の住宅協会の Area Director）へのインタビューより〉

コミュニティ・プランに対応した5つのテーマごとの運営委員会である CPAG は、地方自治体や PCT の最高責任者、ロンドン警察庁における特別区の長官など行政機関のトップ層と、民間企業、VCS の役職者層で構成され、年に5回の会議を開催している。そこでは、5つのテーマを国家レベルの政策と付き合わせて調整し、それぞれのイシューに関して、例えば、PCT や VCO がどのように関わっていくかなど、区全体の組織やサービスを横断した幅広い視野からサービス間の調整が行われる。したがって、LAP が、地域のニーズや細かな問題点を取り上げて草の根の具体的なサービス提供を形作るのに対し、CPAG は、サービスの質や期間などを含めた総合的なサービス提供の決定とともに、新しいアイデアの発案やイニシアティブを

取っていくという、コミュニティ・プランの戦略的なマネージメントを担う機関として位置づけられている¹¹⁾。

②地域戦略パートナーシップのインパクト

タワー・ハムレッツ区には、ロンドンの他地域とは異なる固有の問題がある。バングラデシュやソマリア、中国をはじめ、近年ではポーランドなど、世界からの移民コミュニティが多数存在しており、100以上の言語が話されている。そうした移民たちはまず当区にやってくるが、仕事が見つかり健康状態が改善すると、外に出て行く。つまり、このような人口の流出入が激しく、失業し健康状態の貧しい人々が絶えず新たに流入してくる、という問題に向き合わねばならない。地域で暮らす人々の生活を改善するためには、公共サービスの提供主体として大きな役割を担っている行政機関の連携とともに、それをコミュニティの人々や組織と関連させ、目標をともにして協働していくなかで、大規模な行政機関と個々のコミュニティとの間のギャップやコンフリクトを埋めていくことが必要である。したがって、その中間にあって、それを試みようとしてきたのが、タワー・ハムレッツ区の LSP なのである。

パートナーシップ政策以前は、各行政機関は別々に活動していた。PCT は私たちに話しもしなかった。地方自治体の福祉と保健は似通ったサービスにもかかわらず、連携していなかった。警察は、タワー・ハムレッツ区よりもセントラル・ロンドンをみていた。いま私たちは、この地域の問題であるということに焦点をしばっている。例えば、セントラル・ロンドンの優先項目はテロや過激派対策だが、この区でそれを行うと、ムスリム・コミュニティを周辺化してしまうこ

となる。したがって、これについて警察やセントラル・ロンドンと話し合い、見方を変えるようになった。ターゲットを確定するのはたやすいが、いったんターゲットが実行されると、それは警察によってセットされ、財源は地方自治体によってセットされる。しかしそれは警察や地方自治体に基づくものではなく、コミュニティに関わる問題である。……分権化とともにローカリゼーションが必要になってくる。分権は、予算や優先項目の委譲を意味するが、ローカリゼーションは、サービスを地域性に見合ったものにしていくということである。……区の東部にあるバスナル・グリーンはBMEの比率が高いし、若者の比率も高い。しかし、隣の地区（Bow）は高齢者と白人の比率が高い。このような2つの異なるコミュニティに同じサービスを提供できるものではない。

〈2008年3月3日、Tower Hamlets PartnershipのDirectorへのインタビューより〉

LSPの有効性は、このように、一般的な公共サービスをいかに地域固有のニーズに見合わせたものに変えていくかであり、それを住民の合意形成を通じて獲得していくという点に見いだされる。もっとも、かかる地域のパートナーシップは、LSPの導入以降に始まったわけではない。それぞれの地域ではこれまでも身近な問題解決に向けた協働の取り組みは存在してきた。前掲のLAPの運営委員は以下のように述べている。

パートナーシップ政策の以前からネバーフッド・マネージメントのような活動はあった。LSPの現ディレクターはかつてこの活動をしており、ここ（Bow地区の警察署の2階……筆者）から上に上がり、LSPのチームとともにここから活動を始めた。私たちはパートナーシップ政策のようなものとして活動してい

なかった。まさに問題解決の活動だった。CPAGのテーマになっている4項目は、まさに私たちの活動が反映されたようなものである。

〈2008年3月7日、LAP6の運営委員（Poplar地区の住宅協会のArea Director）へのインタビューより〉

(3) 地域戦略パートナーシップをめぐる諸課題

以上から考察すると、LSPは、一つに、コミュニティによる参加、二つに、公共サービスの向上、三つめに、行政機関（The Public Agencies）の連携、をめざして設置されてきたものであり、その内実、行政によるメインストリーム・サービスを個々のコミュニティのニーズに見合ったかたちにしていくために、LSPのステークホルダーがそれに積極的に関与し、行政諸機関と連携しつつ公共サービスを効率的に供給していくという、ガバナンスの一形態とみることができる。

しかし、基本的にLSPは政府によって提起されたフレームワークであり、前述したような草の根の活動を取り込むかたちで上から政策化され、中央政府のイニシアティブの下で機能することに對しては問題も見いだされる。第一に、LSPのメンバーが公選でないことや小規模なVCOの参画が不十分であるなど、LSPが必ずしも全ての住民を代表しているとはいえず、また、多様な組織によって構成されるがために責任の所在が曖昧になること（Balloch and Taylor 2001, Stewart 2003, 今井2005, 金川2008）、第二に、中央政府の設定する項目が必ずしも地域のニーズを優先するかたちで反映されたものとはいえず、両者の間に緊張関係がみられること（西村2007, 小山2008）、第三に、複雑なスキームや業績管理に伴う書類の作成や報告業務、数値目標の達成や成果の追求などに多

大な時間と労力の負荷がかかり、「パートナーシップ疲れ」や「燃え尽き症候群」が引き起こされていること（今井2005, 小山2008, 金川2008）, 第四に, LSPが自立した機関として中央政府や地方自治体と対等な関係を構築するというよりも, 資金配分やサービス提供の調整機関という性格が強く, また, 準政府組織（quango）としてエージェンシー化, 官僚制化していく危険性を伴っていること（Osborne 1999, Osborne and McLaughlin 2004, 金川2008）, 第五に, 理念としては地方分権やコミュニティの重要性が強調されつつも, 実際には中央政府によって重点課題や数値目標が設定され, その枠内での権限委譲に過ぎないこと, そして第六に, LSPに伴う資金や資源の不足（Bailey 2003, Geddes 2006）, である。

こうした諸点に対し, 以下では, タワー・ハムレット区の事例を踏まえながら検証することとする。

まず, 第一の, 代表の民主的正当性および責任の所在の曖昧性という問題に関してであるが, パートナーシップである以上, 複数の主体によって運営されるがゆえに, 最終的な説明責任を誰が担うのかが不明確となる。それは要するに, 誰が意思決定をするのかということと関わっている。

人々は, 資金がどのようになっているのか, また, 自分たちの声が届かない高いところで意思決定されることにフラストレーションを感じている。彼らは会合に継続して参加し, 彼らが考える優先項目を話しても, 最終的には他の誰かが決定するので, 会合にも来なくなってしまう。

〈2008年3月4日, LAP6の運営委員（Bromley by Bow Centreの医師）へのインタビューより〉

LAPは, 個々の住民の声や草の根の活動を反映する役割を担っており, それが直接的な参加を保障するものであるとしても, そこへの参加が必ずしもLSP全体の意思決定につながっているわけではない。また, 移民の多いタワー・ハムレット区では, その多くが英語を話すことも読むことも困難であり, 会議への参加どころかコミュニケーション自体が成り立たないという問題も抱えている。したがって実際の意思決定は, より高次の理事会や運営委員会で行われることになり, そのメンバーが個々の住民をどれだけ代表しているのかが問われる。代表民主制が不完全ななかで, 住民やコミュニティに正当にフィードバックされていくようなローカル・デモクラシーをどのように確保していくのが, 課題となる。

第二に, 中央政府の設定する項目と地域のニーズとの間の緊張関係についてである。タワー・ハムレット区におけるインタビューのなかで多くの意見として出されていたのは, 当区のコミュニティがいかに多様であり, そこでの人々が何を求めているのか, どのような問題に直面しているのか, そしてどのような草の根の活動が行われているのか, といった現実をまず知ることが重要であり, そこには, コミュニティ・プランやパートナーシップの活動がどのようなものであるかさえ理解していない人が多数存在しているという事実である。もっとも, こうした点を克服するために, すでに存在していた草の根の活動を取り込みながらLSPが組み立てられてきたのであるが, 政府文書と草の根で起こっていることとのギャップはなお大きく, これまでもコミュニティにおいて独自の活動に取り組んできたものからすれば, 実践レベルでのLSPのインパクトはほとんど感じられないと

というのが実情である。

第三の、時間と労力の多大な消費に関してであるが、パートナーシップが網の目的に複数にわたって存在していると、それに関与するコミュニティの代表にとっては、会議への参加や書類の作成、コミュニティとの橋渡しなど、パートナーシップに伴うかなりの負荷がかかるものとなる。会議自体においても、参加組織の意見調整にはかなりの時間を要する。実際、前掲した THP のディレクターも、優先項目を確定するための合意形成はそれぞれの組織の利害が反映するために大変複雑で長期にわたると述べている。また、パートナーシップ間の連携が十分に機能せず、LAP と CPAG が同様のプロジェクトに資金を費やしているという問題や、区全体を対象とする CPAG と草の根レベルで活動する VCO との齟齬もみられている。

第四は、第三の問題とも関わるが、LSP に対する業績指標の提示や達成目標の設定、モニタリング、評価、成果に基づくランク付けなど、中央政府からの資金に付随する様々なオブリゲーションによる手続きの煩雑化、会議の要請や書類の作成業務などに追われて、それらをこなすことが最優先となり、いわゆる「官僚制の逆機能」(R. K. Merton) に陥るという点である。それは、地域の問題解決ではなく、政府資金獲得のためのパートナーシップという目的と手段の逆転現象が生じることへの懸念を伴う。

委員会は、コミュニティにおける本当の問題の解決を阻んでいる。水曜の夜 8 時に会議に出なければいけない、火曜の朝 11 時から会議、など。慢性化している問題が解決できないで、委員会のためになっている。……お金がコミュニティ・レベルにダイレクトに入ってくれば草の根で活動できる。……貧困の問題

だけでなくいろんな問題をインテグレートできるようになるのに、皮肉である。

〈2007年3月6日、Bromley by Bow Centre の Director へのインタビューより〉

中央政府や地方自治体からの発議に関する協議期間が3週間である場合、どのような効果的なものができるのか。……単に用紙に書かれた箱の中にチェックして、協議しましたと政府に報告するだけなのか。結局、好ましい意見を得られると考えるグループや諸個人を選ぶことになってしまう。

〈2008年3月4日、Community Organisation Forum の Capacity Building Manager へのインタビューより〉

LSP がコミュニティの戦略としてボトムアップの理念を掲げてはいるものの、実際には、政府の資金提供に伴うリスク・マネジメントとして LSP が位置づけられている側面は強い。住民や各組織の代表がテーブルにつくというフォーマルな会議のなかで、メインストリーム・サービスの決定とそのための資金の獲得が主目的となるとき、その意思決定には政府に通じるところの力関係が反映されるのは自明である。

問題は、パートナーシップ政策が、官僚的に上から決められていることである。あらゆることが、地方自治体や PCT に通じている。……だから柔軟性はあまりない。優先項目や基準を決めるのは、サービス提供のための資金を得たいからである。そして最終的にはそのプロジェクトがメインストリームであることを保証しなければならない。……資金の大多数は、警察や PCT のような大きなプロバイダーに戻っていく。地域でプロジェクトを行っている VCS への実際のインパクトは、小さな比率でしかない。

〈2008年3月4日、LAP6 の運営委員 (Bromley by

Bow Centre の医師）へのインタビューより）

このような状況の下では、具体的な実践のなかで、住民や他の組織と地道に合意を取りつつ連携していくような草の根活動の意義は、ほとんど失われてしまうことになる。

第五の、中央政府による新たなコントロールという問題は、以上の諸点とも関連している。LSP の理念としては分権や自治が掲げられながらも、その内実は、「あくまでも全国的に設定された基準と政策的な優先順位の枠内」（今井2008：136）での権限委譲である。そこでのプロジェクトには必ず評価が伴い、目標が達成されて成果があがると、その報償として資金と自由裁量が与えられる。それは結局のところ、政府によって「舵取りされた」自治と分権に過ぎない¹²⁾。要するに、分権化と集権化が諸刃の刃となりながら、より精緻化・巧妙化された統制へとシフトしてきているということである。

第六に、資金不足という問題であるが、LSP やLAA に対する予算は、政府予算全体からみるとわずかである。実際、THP のディレクターは、「THP に下りてくる1,400万円という資金は、タワー・ハムレッツ区が費やしている約10億円という金額には匹敵できない」と述べている。独自予算を持たない組織にとっては、わずかな資金を獲得するためのツールとしてパートナーシップへ参入するというインセンティブは働くものの、上述したような舵取りのなかで方向性がある程度決まっている状況では、意思決定における疎外感は拭えずに、義務的業務の負担が増えるのみであるというマイナスのインパクトをもたらす危険性もある。パートナーシップが資金に裏付けられることによって、それを獲得することが最優先され、地域のニーズより

も資金を獲得しやすい項目への関心が集中するとともに、小規模な組織にとっては、長期的な視野からみた活動の継続が困難であるというハンディを抱えることになる。

タワー・ハムレッツ区では、とくに小規模な組織の場合は、いまだ補助金が大きな割合を占めている。委託契約を受けているのは大規模な団体で、下請けに小さな組織を使っている。

〈2008年3月1日、Consultant to the not-for-profit and voluntary sector へのインタビューより〉

チャリティ団体の収入レベルは毎年減少している。大規模な組織には何100万ポンドもの資金が中央政府から来ており、多くのハブがあるが、小規模組織には5,000ポンドほどである。……2～3週間のコンサルテーションでは、大・中規模の組織でも効果的ではない。小規模な組織ではそのプロセスにアクセスすることもできない。」

〈2008年3月4日、Community Organisation Forum のCapacity Building Manager へのインタビューより〉

したがって、以上に加え、第七として、VCS 内の組織間の競合と分極化をあげねばならない。従来、VCS への活動助成とされてきた単年度の補助金は、今後は3～4年スパンでの委託契約に伴う資金へと移行し、それがコミュニティ・プランにも反映されるような持続性を持ったものとしていくことが検討されている。また、それによって、従来のようなアウトプットのみでなく、アウトカムの創出が期待される。しかし、委託契約では、政府の戦略に関与し得る大規模な組織が有利になることは間違いのない。

個人的には、チャリティ団体に社会的企業の要素を

組み込むことには関心があり、また、政府がチャリティ団体やVCSとともに動くことは、全く新しいことであるし有益なことである。……より多くのチャリティがサービス供給者になっている。そして、チャリティとビジネス供給サービスとの間にはほとんど差がない。しかしチャリティは、ボランティアたちを持っているという点で価値がある。多くのチャリティの役割が単にサービス供給だと考えることは良くない。……社会的企業がポジティブなことはたくさんあるが、政府の方針でビジネスとしてお金を儲けていくことは政府への義務を伴う。……また、政府とパートナーシップを組むと義理ができるから、それが気にかかる。……政府とVCSが同等のパートナーシップを持つのか、それとも資金繰りのためだけなのか、見届けることに関心がある。

〈2007年3月7日、St. Margaret's HouseのDirectorへのインタビューより〉

これまで、政府とは一定の距離を保ちながら社会の問題に対して自主的に取り組み、公共的なサービスの提供のみならず啓発や運動も展開してきたVCSが、公共サービスの受託者として政府主導のLSPに組み込まれることにより、その自立性の喪失（Taylor 2001）に加えて、資金獲得をめぐるVCS内での亀裂が生じるという事態にも、留意していく必要がある。

4. むすび

官僚主義的な一国経済管理体制の破綻とそれに代わる新たな社会経済システムへの展望として捉えられるポスト福祉国家の局面は、「官」である国家によって一元的に掌握されてきた権力を分散化し、国家の機能を多様なレベルの市民社会へと移譲していくことが求められるが

（Hirst 1994）、このような国家／社会関係の再編は、官／民および公／私のバランスをめぐる「公共性」の問い直しと、こうした公共性を担う諸アクター間のガバナンスという新たな課題を提起することになる。

本稿でみてきた英国では、「大きな政府」としての福祉国家が、財政赤字や個人の自立・自助能力の低下をもたらしたという批判のなかで、規制緩和と民営化、自己責任を掲げた新自由主義による市場原理の導入へとその後の政策を転換させたが、そうした市場万能主義も格差や貧困をさらに拡大させ、社会的公正を生みだすとともに「市場の失敗」を招くことともなった。したがって両者の克服をめざした「第三の道」は、不平等を分配問題よりもむしろ社会的排除の問題として捉え、全ての個人・集団の社会への包摂（＝社会的配慮や承認に基づくシティズンシップの保障）を平等として再定義する。このことは、従来のように「福祉を弱者救済として位置づけるのではなく、……個人がリスクに能動的に挑戦するための能力や機会の開発」（今田2004：237）として積極的に位置づけていくことを意味し、教育や雇用の創出を最優先課題にしつつ、社会的目的をもってコミュニティで活動する民間非営利組織を軸に、新たな市民社会を構築していくというものである。

「契約文化からパートナーシップ文化へ」（Craig, Taylor, et al. 2002: 3）の転換を進めてきたブレア政権では、民間部門を政府のエージェントとして捉えるよりも、官・民パートナーシップを掲げることで、双方の関係を対等・協働的なものへと変え、民間部門のイニシアティブを高めていくとともに、地方自治体やコミュニティの役割を見直していくことが最優先とされた。そこでは、とりわけコミュニティ・レベ

ルでの問題に主体的に関わり、柔軟かつ斬新なカタチで対処し得る手法や力量を備えているサード・セクターが、政府の有力なパートナーとして位置づけられてきた。従来、英国における民間非営利組織の中核は、伝統的なチャリティであったが、近年では、VCSとして、公益と共益およびコミュニティの利益を目的としたコミュニティ・グループや協同組合、共済組合、社会的企業なども視野に入れられている。社会的排除の克服と就労および社会参加による自立支援をめざすニューレーバーの政策において、直接的な寄付金や補助金への依存ではなく、コミュニティをベースとした公共的課題に対し、企業的手法を取り入れつつも利益を社会に還元することを目的として積極的に事業展開していきけるようなVCSへの役割が期待され、そうしたVCS間および行政との地域的連携・協働に対する戦略的投資が主流となってきた。

本稿では、かかるパートナーシップ政策のなかでも荒廃地域の再生をめざすLSPに着目し、イースト・エンドの中心であるタワー・ハムレッツ区の事例からそのインパクトと課題を検証してきたが、そこで明らかになったのは、LSPがコミュニティ・ガバナンスを志向しながらも、現実には政府の資金提供に基づく公共サービスのマネジメントといった色彩が強く、優先項目の設定やアウトカムの評価などを通じてコントロールされていること、したがって、コミュニティの多様な主体が連携してそこでのニーズを汲み上げていくという以前に、政府のイニシアティブが意思決定を方向づけることになり、結果としてコミュニティの声を遠ざけてしまっているという事実である。もっとも、ここでのパートナーシップは文字通り「戦略」であり、地域の草根レベルでの「連携」というよ

りもむしろ、トップレベルでの「合意」として理解すべきである。つまり、警察やPCTなど政府資金を独自に有している組織が、活動の場である地域に見合わせて、相互に話し合い、計画を立て、公共サービスの調整を行うことによって、サービス提供における重複や無駄を避け、資金の効果的な利用と問題への迅速な対応を図っていくためのフレームワークとして捉えるのが現実的である。したがって、パートナーシップは、従来、相互に連携の取れていなかったこうした組織が手を携え、資源や情報を共有していくという点で、基本的にはローカル・レベルでの政府間関係の構築として捉えられる。そしてそのような関係に加えて、地域で活動しているVCSがパートナーシップの同じテーブルにつき、地域住民に情報やデータを提供するなかで、地域の優先項目の選択を促すとともに、そこでの意見をフィードバックさせ、サービスの向上をめざしていくというシステムとして理解し得る。パートナーシップによってコストの削減とリスク管理が整備され、地域の優先項目が明確になれば、よりサービスを効果的に提供することができる。また、地域の優先項目に見合ったプロジェクトを立ち上げ、資金を獲得していくことを通じて協働も広がっていく。草の根で活動する組織にとっても、こうした戦略のフレームワークのなかに積極的に入り、実際の活動を通じて相互の協力をとりつける努力を怠らないことが、その存在を認知させ、有利な方向をつくっていくことにもつながる¹³⁾。

しかし、留意しなければならないのは、各組織の実力あるトップ層が全体的かつ公平な視野からリーダーシップを取っていくことが求められるLSPは、やはり間接的な代表民主制にとどまり、直接的な参加に基づく民主制を理念とす

るガバナンスには至っていないという点である。LSPは、公共サービスの意思決定過程に地域住民の声を反映させる仕組みを担保しているが、コミュニティの多様な意見を余すところなく拾い上げ、声にならない声を代弁していくことのできるような回路が用意されているとは必ずしも言えない。LSPが、政府からの資金という紐に依存し、そのリスク・マネジメントとして義務化された業務をこなすために多大な時間や労力を費やすに過ぎないものであるならば、パートナーシップはそれ自体が形式化しかつ自己目的化してしまうことになりかねない。むしろ、コミュニティ・ガバナンスの主体は、その地域に暮らす住民および地域を基盤に活動する官・民の多様なアクターであり、その草の根レベルからの持続的な対話に基づく信頼関係が、コミュニティを真に支えるパートナーシップへと結実していくものと考えられる。

ともあれ、パートナーシップ政策が、政策ゆえのかかる限界を持ちつつも、官・民の協働を通じて公共的課題に積極的に取り組んでいくという姿勢の重要性を提起したことは事実であり、草の根レベルで活動するVCSが、公共サービスの単なる担い手として政府のエージェントと化してしまうのではなく、その本来の社会的使命を果たしていけるようなかたちで対等な関係を築き、また、利害を共有する多様なアクターが参画して、正当に協議しかつ相互の調整をはかりながら合意形成や意思決定をしていく力量を身につけていく契機としていけるかどうか、今後問われていくと思われる。

〈付記〉

本稿は、科学研究費補助金の基盤研究（C）「官民／公私関係の再構築と地域ガバナンスの課題をめぐ

るポスト福祉国家の比較社会研究」（課題番号：21530532）（代表者：中西典子）に基づく研究成果の一部である。

注

- 1) 本稿は、中西（2008, 2009, 2010）の内容を加筆・修正して再構成したものである。
- 2) タワー・ハムレット区での現地調査は、2007年3月および2008年3月に、清水洋行氏（東京学芸大学）、藤井敦史氏（立教大学）、玉野和志氏（首都大学東京）、中島智人氏（産業能率大学）、原田見樹氏（立教大学）らと共同で実施し、同区内の9機関への訪問を含め、計22名からインタビューの協力を得られた。なお、本調査には、科学研究費補助金の基盤研究（C）「地方分権化時代における地域的アクターおよびローカルガバナンスの可能性に関する研究」（課題番号：17530370）（代表者：中西典子）の一部を使用した。
- 3) 時の首相であったアトリー（Clement Attlee）や、ロンドン大学政経学部（LSE）の学長であったベヴァリッジ（William Beveridge）は、いずれもトインビー・ホールに住み込み、セツルメント活動を経験してきた。ベヴァリッジの報告は、ケインズもさることながら、フェビアン協会のウェブ夫妻の理論的影響を強く受けている。
- 4) テイラーによれば、友愛組合と労働組合は、1911年の国民保険法の下で健康保険の管理者として認可されたが、その後、労働党と労働組合とが力を得るにつれて地方共済の伝統がゆらぎ、党自身も中央集権的・国家主義的なイデオロギーを求めて自らのローカルな協同の根を見捨ててしまったこと、また、労働党の中心的な創設者であったウェブ夫妻は、共同所有を相互所有ではなく国家所有として定義したとされている（Taylor 2004=2007）。
- 5) 市瀬によれば、福祉国家の主要な社会サービスは、従来民間組織によって開拓し運営されてきたものであるが、そうした社会サービスは、国家の行政機関に統合され、普遍的な制度として国家責任で保障されることになる。例えば、医療サービスは、民間による慈善病院や地方自

治体病院を国有化し、国民に対し平等かつ無料の医療保障制度として成立したものであり、また、国民保険制度は、これまで友愛組合へ運営委託していた社会保険制度を国家へ吸収し、所得保障制度として成立したものである。しかし、慈善病院の国有化以降、民間団体の役割は、入院患者への相談や助言、茶菓子の接待、図書や娯楽の提供など補助的な役割に変化し、また、労働者の自助組織として伝統を誇ってきた友愛組合は、国民保険制度の成立で瀕死の状態となった（市瀬2004）。

- 6) 福祉のように、需要側に十分な購買力や判断力がなく、サービス供給も個別のかつ不安定でモニタリングが難しく、また、専門的なサービスの供給者と利用者との間の情報の格差（非対称性）が存在する領域では、市場メカニズムの適用は困難である。
- 7) ベスト・バリューは、①戦略的目標、②費用／効率性、③サービス供給のアウトカム、④サービスの質、⑤公正なアクセス、を測定する「ベスト・バリュー業績指標群 Best Value Performance Indicators: BVPIs」をはじめ、「地域業績指標群 Local Performance Indicators: LPIs」, 「地方自治監査委員会の指標群 Audit Commission Performance Indicators: ACPIs」などの業績指標から構成されている。また、地方自治体は、行政分野ごとの地域計画（Community Plans）について、政策のビジョンやプライオリティ、戦略的目標を明確にし、それを具体化（ベンチマークの作成）して、業績評価におけるアウトカムの指標を公表していくための「自治体業績計画 Local Performance Plans: LPPs」を策定することが求められている（Audit Commission 1998）。
- 8) LIFTは、かつてチャリティ組織が運営していたコミュニティ・ホスピタルの新たなモデルとされており、戦略的保健当局やPCTなどの保健医療関係者と民間のパートナーとが共同出資して、古くて手狭になったGP診療施設を改築するとともに、保健医療に加えて地方自治体の社会サービスも同居させることによって、サービスのワンストップ化を実現するプロジェク

トである。

- 9) CEFは、2005年度からは、LSPとともに導入された「コミュニティ・チェスト」や「近隣地域運営プログラム」と統合されて、「安全でたくましいコミュニティのための資金」（SSCF）と改称し、後述のLAAの下で管理されることとなった。これによりCENは、指定地域に限らずイングランドの全地域を対象に、地方自治体の裁量において行われることとなった。
- 10) 各LAPは基本的に2つの選挙区から構成され、6名の議員がいる。LAPには、NRFから年間50万ポンドの予算が下りている。LAP運営委員の内訳は、地域住民とサービス提供者の他、議員、警察、家庭医（GP）、PCT、区の福祉関係者など行政機関の代表者もいる。
- 11) CPAGには、NRFからテーマごとに200万ポンドの計1,000万ポンドの予算が下りており、それを各テーマにおけるいくつかの優先項目に見合うかたちで配分し、それぞれのサービス提供団体に委託していくことになる。このなかには、例えば、GP診療の時間延長などのニーズに対し、当初はNRFから費用を支出していたものを、その後、PCTがそれをメインストリーム・サービスにして独自予算で支出している例もある。このように、CPAGは、当初のニーズを発見し、その対処について各団体に橋渡しし定着させていくという役割も担っている。
- 12) 2007年3月8日のタワー・ハムレットスの自治体職員（Partnership Support Team Officer）へのインタビューでも、「中央政府の指示に沿って地方自治体は動かなければならない」と述べている。
- 13) この点は、2007年3月7日に実施したAge Concern Tower HamletsのChief Executiveへのインタビューに基づいている。

引用・参考文献

- Audit Commission (1998) *Better by Far: Preparing for Best Value*, London: Audit Commission.
- Bailey, N. (2003) 'Local Strategic Partnerships in England: The Continuing Search for Collaborative Advantage, Leadership and Strategy in Urban

- Governance,' *Planning Theory & Practice*, 4 (4).
- Balloch, S. and Taylor, M. (eds.) (2001) *Partnership Working: Policy and Practice*, Bristol: The Policy Press.
- Beveridge, W. (1948) *Voluntary Action: A Report on Methods of Social Advance*, London: George Allen & Unwin.
- Craig, G., Taylor, M., et al. (2002) *Contract or Trust?: The Role of Compacts in Local Governance*, Bristol: The Policy Press.
- DCLG (Department of Communities and Local Government) (2006) *Strong and Prosperous communities: The Local Government White Paper*, Cmnd. 6939-I, London: HMSO.
- DCLG (2007) *Developing the future arrangements for Local Area Agreements*, London: DCLG.
- Dench, G., Gavron, K., Young, M. (2006) *The New East End: Kinship, Race and Conflict*, London: Profile Books Ltd.
- Department of Health (1995) *An Introduction to Joint Commissioning*, London: Department of Health.
- Department of Health (1997) *The New NHS: modern, dependable*, Cmnd. 3807, London: The Stationary Office.
- Department of Health (2004) *The NHS Improvement Plan: Putting People at the Heart of Public Services*, Cmnd. 6268, London: The Stationary Office.
- Department of Health and Social Security (1981) *Care in action*, London: HMSO.
- DETR (Department for the Environment, Transport and the Regions) (1998) *Modern Local Government: In Touch with the People*, Cmnd. 4014, London: HMSO.
- Geddes, M. (2006) 'Partnership and the Limits to Local Governance in England: Institutional Analysis and Neoliberalism,' *International Journal of Urban and Regional Research*, 30 (1).
- Giddens, A. (1998 = 1999) *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Cambridge: Polity Press. (佐和隆光訳『第三の道—効率と公正の新たな同盟』日本経済新聞社)
- Griffiths, R. *Community Care: Agenda for Action*, A Report to the Secretary of State for Social Services, London: HMSO. (小田兼三訳『コミュニティ・ケア—行動のための指針 グリフィス報告』海声社)
- Hirst, P. (1994) *Associative Democracy: New Forms of Economic and Social Governance*, Cambridge: Polity Press.
- 市瀬幸平 (2004) 『イギリス社会福祉運動史』川嶋書店
- 今田高俊 (2004) 「福祉国家とケアの倫理—正義の彼方へ」(塩野谷祐一・鈴木興太郎・後藤玲子編『福祉の公共哲学』東京大学出版会, 所収)
- 今井良広 (2005) 「イギリスの地域再生とエリア・ベースド・イニシアティブ—ローカル・パートナーシップの展開」(吉田忠彦編著『地域とNPOのマネジメント』見洋書房, 所収)
- 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』見洋書房
- 金子光一 (2005) 『社会福祉のあゆみ—社会福祉思想の軌跡』有斐閣
- Kendall, J. and Knapp, M. (1996) *The Voluntary Sector in the UK*, Manchester University Press.
- 近藤克則 (2003) 「イギリス NHS 改革にみる福祉国家の医療改革の行方」(三重野卓・近藤克則編『福祉国家の医療改革—政策評価にもとづく選択』東信堂, 所収)
- 近藤克則 (2005) 「ニューレイバーによる NHS 改革—New Public Management の新段階」『社会政策研究 5 特集 NPM と社会政策』東信堂
- Loch, C. S. (1895) *How to Help Cases of Distress*, (5th ed.), London: Charity Organisation Society.
- 中西典子 (2008) 「ポスト福祉国家の公私分担をめぐる比較社会学」『地域創成研究年報』3
- 中西典子 (2009) 「ロンドン・インナーエリアにおけるコミュニティ・ガバナンスの実相—タワー・ハムレッツ区の地域戦略パートナーシップを事例として—」『地域創成研究年報』4
- 中西典子 (2010) 「英国のコミュニティ・ケア改革とパートナーシップ政策—イースト・ロンドン

- のタワー・ハムレッツ区を事例に一」『地域創成研究年報』5
- NCSS (1970) *Voluntary Social Services: A Handbook of Information and Directory of Organisations*, London: NCSS.
- 西村万理子 (2007) 「地域再生政策とローカル・パートナーシップ—ローカルガバナンスとボランティア・コミュニティ組織の対等性・代表性—」(塚本一郎・柳澤敏勝・山岸秀雄編著『イギリス非営利セクターの挑戦—NPO・政府の戦略的パートナーシップ』ミネルヴァ書房, 所収)
- Osborne, S. P. (1999) *Promoting local voluntary and community action: The role of Local Development Agencies*, York: YPS in association with JRF.
- Osborne, S. P. and McLaughlin, K. (2004) 'The Cross-Cutting Review of the Voluntary Sector: Where Next for Local Government-Voluntary Sector Relationship?,' *Regional Studies*, 38 (5).
- 小山善彦 (2008) 「英国における地域公共政策の変容とパートナーシップ政策」(白石克孝・新川達郎編『参加と協働の地域公共政策開発システム』日本評論社, 所収)
- Royal Commission on the Poor Laws and Relief of Distress (1909) *Report of the Royal Commission on the Poor Laws and Relief of Distress*, London: HMSO.
- Secretary of State for Health (1998) *Modernising Social Services: Promoting Independence, Improving Protection, Raising Standards*, Cmnd. 4169, London: The Stationery Office.
- Secretary of State for Health, Social Security, Wales and Scotland (1989 = 1991) *Caring for People: Community Care in the Next Decade and Beyond*, London: HMSO. (小田兼三監訳『英国コミュニティケア白書』中央法規)
- Secretary of State for Social Services (1985) *Reform of Social Security: Programme for Action*, Cmnd. 9691, London: HMSO.
- Seebohm Committee (1968 = 1989) *Report of the Committee on Local Authority and Allied Personal Social Services*, London: HMSO. (小田兼三訳『地方自治体と対人福祉サービス』相川書房)
- SEU (1998) *Bringing Britain Together: A National Strategy for Neighbourhood Renewal*, Cmnd. 4045, London: HMSO.
- SEU (2001) *A New Commitment to Neighbourhood Renewal: National Strategy Action Plan*, London: Cabinet Office.
- Stewart, J. (2003) *Modernising British Local Government: An Assessment of Labour's Reform Program*, London: Palgrave Macmillan.
- 高田実 (2001) 「『福祉国家』の歴史から『福祉の複合体』史へ—個と共同性の関係史をめざして」(社会政策学会編『『福祉国家』の射程』ミネルヴァ書房, 所収)
- Taylor, M. (2001) 'Partnership: Insiders and Outsiders,' in Harris, M. and Rochester, C. (eds.) *Voluntary Organisations and Social Policy in Britain: Perspectives on Change and Choice*, London: Palgrave Macmillan.
- Taylor, M. (2004 = 2007) 'The welfare mix in the United Kingdom' in Evers, A. and Laville, J. L. (eds.), *The Third Sector in Europe*, Cheltenham: Edward Elgar. (内山哲朗・柳沢勝利訳『欧州サードセクター—歴史・理論・政策』日本経済評論社)
- 東郷寛 (2005) 「イギリスにおける社会政策と非営利組織の戦略展開」(吉田忠彦編著『地域とNPOのマネジメント』晃洋書房, 所収)
- WGGRS (Working Group on Government Relations Secretariat)/ LGA (2000) *Local Compact Guidelines: Getting local relationships right together*, NCVO on behalf of WGGRS and the LGA.
- Wolfenden Committee (1978) *The Future of Voluntary Organisations*, The Report of the Wolfenden Committee, London.
- (財)自治体国際化協会 (1990) 『ロンドン・ドックランドの開発と行政』(CLAIR REPORT NUMBER 002)

Restructuring of the Relationship between the Public and Private Sectors and Issues Concerning Partnership Policy in England: A Case Study of Tower Hamlets in East London

NAKANISHI Noriko *

Abstract: Modernising the welfare state was an important aim of the New Labour government. One of the top priorities of the Blair government was the ‘public-private partnership,’ related to the early debates on New Labour’s ‘Third Way.’ New Labour concerned itself with the impact of social exclusion, and launched the New Deal for Communities (NDC) in 1998 with 39 ‘pathfinder partnerships’ concentrated on enhancing community involvement and social inclusion.

This paper aims to analyse the Local Strategic Partnership (LSP), which was introduced as an NDC-related neighbourhood renewal scheme by the Local Government Act 2000. To receive additional funding, the Neighbourhood Renewal areas that were established in the 88 most deprived local authorities were required to establish LSPs.

London Borough of Tower Hamlets is one of these authorities. It set up the Tower Hamlets Partnership (THP) in 2001. The THP gives residents more powerful input in the way services are provided and ensures that all aspects of the community work together to achieve the objectives of the Borough’s Community Plan and Neighbourhood Renewal Strategy. There are three strands to the THP: eight Local Area Partnerships (LAPs) providing the formal framework through which residents are involved and identifying key priorities for each area, five Community Plan Action Groups (CPAGs) bringing together key service providers who work together to accelerate performance in local services, and the Partnership Management Group (PMG) which is responsible for developing the Community Plan and Neighbourhood Renewal Strategy and ensuring that they are delivered efficiently and effectively and that targets are achieved.

The LSP is a non-statutory, multi-agency body which aims to bring together at a local level the key organisations from different parts of the public, private, voluntary and community sectors. It works with the local community to identify and tackle key issues such as crime, unemployment, education, health and housing, and to encourage joint working and community involvement with the aim of ensuring that resources are better allocated at a local level.

However, as we found in Tower Hamlets, despite the LSP’s importance in coordinating the key service providers in the local level, and effective impacts on local governance, the LSP has suffered from a low profile among local people and organisations. Some point out that it may be

* Associate Professor, Faculty of Social Sciences, Ritsumeikan University

indicative of its lack of importance at a local level. The question of democratic legitimacy remains. Government departments create, unintentionally, as part of engaging with LSPs, additional pressures and overload. Therefore, the answer to this problem could be to allow local people more of a say over decisions on local priorities, services and budgets.

Governance arrangement for the LSP is still in a formative stage. Different approaches to governance available to the LSP will be of greater or lesser suitability depending on the local context. Much remains to be learnt about how the LSP can best operate and where it fits within wider governance structures. These implications could be found on the local democratic process.

Keywords: England, post-welfare state, the New Labour government, Third Way, Public-Private Partnership, New Deal for Communities (NDC), Local Strategic Partnership (LSP), East London, London Borough of Tower Hamlets (LBTH), governance