

英国のローカリズム政策をめぐる地方分権化の諸相（三）

―労働党から保守党・自由民主党連立を経て

保守党単独政権に至るまでの経緯―

中西 典子ⁱ

本稿は、英国のキャメロン保守党・自由民主党連立政権のもとで導入されてきたローカリズム政策に着目し、その政策的経緯と背景、そしてその内実と評価および課題について考察するものである。13年におよぶ労働党政権に代わって2010年5月に発足した連立政権は、「ビッグ・ガバメント」から「ビッグ・ソサエティ」への政策転換を理念として掲げるなかで、新たに市民社会局を設置し、「中央集権」から「地方分権」への方向性を示唆してきた。これは、2011年のローカリズム法の制定に端的に示されており、中央政府から地方自治体への分権化と、地方自治体から地域コミュニティへの分権化という二重の意味での地方分権が、ローカリズム政策として実施されてきている。しかし同時に、連立政権以降、厳しい緊縮財政が断行されてきており、政府予算の削減率は、地方自治体および地域コミュニティを管轄する官庁に対してかなり大きくなっているため、地方自治体に対する政府予算も大幅に削減されてきている。このように、地方自治体は、包括的な権限を付与されながらも、厳しい財政事情のもとで、経費削減および自治体経営に向けての努力を強いられるという、アンビバレントな状況に置かれている。ローカリズムのもう一つの局面である地域コミュニティへの権限付与は、地域の価値ある資産に対する所有や管理・運営、地域の公共サービスの改善や提供などに関する地域住民による選択と決定を推進するものである。しかしこれを実現するために必要な住民の力量形成に対する支援策はほとんどなされていない。これまで地域の諸課題に取り組んできた実績のあるボランティア・セクターが果たす役割は重要であるが、財政難に陥っている地方自治体の補助金や委託契約費が減少し、また、パーソナライゼーションやプライバタイゼーションの下で、公共サービスをめぐる競争環境がより激化しているなかで、統合・大規模化、事業・企業化という選択を迫られ、とくに地域に根ざした小規模な組織の運営は困難になっている。トップダウンからボトムアップの政治へとパラダイムシフトを促すローカリズムは、ローカル・デモクラシーを実現する理念として有効であるものの、政府の歳出削減と抱き合わせのなかで財政的支援がないまま権限のみが委譲されるのであれば、それは「小さな政府」を肩代わりするレトリックに過ぎないものとなる。

キーワード：英国、ローカリズム、地方分権、労働党政権、保守党・自由民主党連立政権、中央政府、地方自治体、地域コミュニティ、ボランティア・セクター、公共サービス、ローカル・デモクラシー

目次

はじめに

1. 中央政府からのコントロール・シフトとローカリズム政策の推進

i 立命館大学産業社会学部教授

- (1) ビッグ・ガバメント (Big Government) からビッグ・ソサエティ (Big Society) へ
- (2) トーン・ダウンするビッグ・ソサエティと発展するローカリズム・アジェンダ
- (3) 連立政権下でのローカリズム法の制定と地域コミュニティへの権限付与
2. 緊縮財政のなかで問われる地方自治体の自由裁量権
 - (1) 地方自治体予算の大幅な削減
(以上、第52巻第1号)
 - (2) 危機に直面する地方自治体とその生き残りに向けての模索
 - (3) 地域産業パートナーシップ (LEP) の新設
3. 地方自治体から地域コミュニティへの権限付与
 - (1) ローカル・パートナーシップの変容と再構築
 - (2) ローカリズム政策の受け皿となる地方自治体と地域コミュニティ (以上、第52巻第2号)
 - (3) 地方自治体と地域コミュニティを媒介するボランティア・セクター
 - (4) 公共サービスの委託契約における変化
4. むすび (以上、第52巻第3号)

3. 地方自治体から地域コミュニティへの権限付与

(3) 地方自治体と地域コミュニティを媒介するボランティア・セクター

ボランティアリズムの伝統を持つ英国において、その長い歴史を持つチャリティ (Charity) は、ボランティア・セクターの基軸になる組織であるが、現在では、公益法人 (Charitable Incorporated Organisation : CIO)、保証有限責任会社 (Charitable Company Limited by Guarantee : CCLG)、任意団体 (Unincorporated Association)、トラスト (Trust) という主要4形態をはじめとして多様化してきている。個々のボランティア組織の数は865,000にのぼり、ボランティア・セクターの総収入額は約1,000億ポンドと、その経済規模も大きくなっている⁴⁷⁾。このうち、2016年3月時点でイングランドとウェールズのチャリティ委員会 (Charity Commission) に登録しているチャ

リティ数は165,277、総収入額は約709億ポンドと、ボランティア・セクターに占めるチャリティの収入額が大きくなっているが、その収入額の71.7%が、数としてはわずか1.3%に過ぎない年間収入500万ポンド以上の大規模なチャリティによって占められており、逆に、数では40.2%と半数近くになる年間収入1万ポンド以下の小規模なチャリティは収入額のわずか0.3%と、不均衡がみられる (表11)。また、ボランティア・セクターの全国組織 (National Council for Voluntary Organisations : NCVO) の概算では、2012年度のチャリティの総収入額約400億ポンドのうち、56% (230億ポンド) が活動収入 (補助金等を含む)、37% (150億ポンド) が寄付・献金等、7% (290億ポンド) が資産収益となっており (House of Commons 2015c)、なかでも、政府からの補助金等の収入が占める割合は年々増加してきている (図3)。

ボランティア・セクターの役割を重視した前労働党政権では、政府とのパートナーシップが尊重され、1998年に、公共サービスのベスト・バリュー (Best Value) を目指すための協定書であるナショナル・コンパクト (前述) が締結されている⁴⁸⁾。その後、ナショナル・コンパクトで合意された基本原則を地域のニーズに基づいて実施することの必要性から、地方自治体とボランティア・セクターとの間で「ローカル・コンパクト Local Compact」が締結されるようになり、現在に至っては、ほとんどの自治体において、それぞれ独自のローカル・コンパクトが存在し、その重要性が認識されている。

「ボランティア・セクターの付加価値を理解することや、そのレベルを測定することは難しいが、地方自治体とボランティア組織相互の信頼を構築することは必要である。多くのボランティア組織は、政治活動や地方自治体へのロビー活動をしており、自治体にチャレンジしていくのが仕事でもある。しかし同時に、自治体とパートナーシップを組んで活動することも望んでいる。」 (THiNK の Officer, 2011.10.15)

表11 チャリティの収入規模

年間収入額の範囲（ポンド）	規模	数	比率（％）	年間収入額の平均 （10億ポンド）	比率（％）
0～10,000	Micro（極小）	66,513	40.2	0.221	0.3
10,001～100,000	Small（小）	56,800	34.4	2.002	2.8
100,001～500,000	Medium（中）	21,621	13.1	4.765	6.7
500,001～5,000,000	Large（大）	8,750	5.3	13.131	18.5
5,000,000～	Major（極大）	2,156	1.3	50.812	71.7
小計		155,840	94.3	70.931	100.0
不明		9,437	5.7	0.000	0.0
計		165,277	100.0	70.931	100.0

(出所) Charity Commission (2016) Recent charity register statistics

(https://www.gov.uk/government/publications/charity-register-statistics/recent-charity-register-statistics-charity-commission)

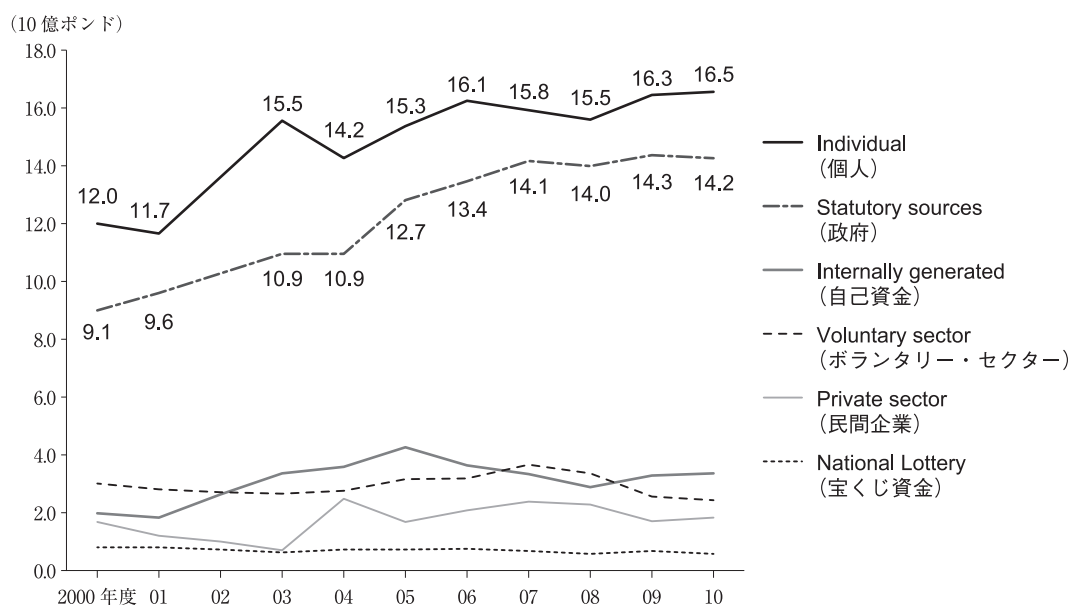


図3 ボランタリー・セクターの収入内訳の推移

(出所) NCVO 2013: 7

連立政権では、コンパクトの基軸となるボランタリー・セクターとの協議はなお存続しているが、コンパクトの内容は刷新（Renewed Compact）され、文書もスリム化している⁴⁹⁾。

「コンパクトは、連立政権が大変関心を持っているローカリズム・アジェンダを象徴するものであり、ローカリ

ズムは、コンパクトなくしては難しい面もある。同政権は、ボランタリー・セクターを刺激しないように、コンパクトをそのまま残したという人もいるが、新しいことに取り組んでいくときに、私たちの活動や調査は影響を与えており、多くの政策がボランタリー・セクターを頼っているため、コンパクトを無視することはできない。ローカル・コンパクトは、何かをするときの

最初の段階で役に立つ。政府が変わったことをネガティブに捉える傾向もあるが、これをチャンスとみる機会も必ずある。」(NCVO の European & International Campaigns Manager, 2011.10.10)⁵⁰⁾

原理・原則を規定した文書としてのローカル・コンパクトは、それ自体では機能せず、それが実践されて初めて意味あるものとなる。中央政府や官僚の要素に拘束されがちな地方自治体とは異なり、地域の資源にアクセスしやすく、機動力もあるボランティア・セクターは、とくにローカリズム政策においてはその本領を発揮する機会となり得る。それゆえ、地方自治体もボランティア・セクターを有効に活用すべく協働体制を取っているが、その支援においては、自治体による温度差もある。

「タワー・ハムレッツ区は、地方自治体とボランティア・セクターが強い関係を持っており、両サイドに相互の信頼と理解がある。タワー・ハムレッツ区は、ボランティア・セクターが果たす重要な役割を認識しているという点で先導的であるが、全ての自治体がそうとは限らない。多くの地域において、予算削減に関しては、住民や地域のボランティア組織との話し合いはほとんどない。」(同上)

タワー・ハムレッツ区は、荒廃・貧困地域でかつエスニック・マイノリティが多く、きめ細かな対応が必要になるという点で、ボランティア・セクターの関与がより求められてきた。また、前労働党政権においては他の地方自治体に比して中央政府からの補助金も多かったため、地域の優先項目の一つにボランティア・セクターの支援が掲げられてもきた。それゆえ、ボランティア・セクターに対する効果的な支援とともに、ボランティア・セクターとしても地域に根ざした多様な活動を展開する可能性が開かれていた。

「私たちは、この地域のほとんどの住民のエスニシティ

に対応できるスタッフを揃えている。スタッフも人種・民族的に多様でないと対処できないし、スタッフ側にそのような対応性があることは大事なことである。」(AG Concern Tower Hamlets の CEO, 2007.3.7)
「例えばバングラデシュ・コミュニティは、地方自治体が提供するメインストリームのサービスは彼らのニーズにそぐわないと感じ、彼ら自身の特殊なコミュニティを支援する組織を立ち上げている。…ソマリア人の組織も15~20年間存在しており、それは持続的で常に再生している。ここ数年間で目立ってきたのは、宗教に基づく組織である。ムスリムやヒンズー、キリスト教など信仰に基づく組織が立ち上がってきている。…チャリティになる理由は、チャリティ委員会というお墨付きができ、チャリティ目的にお金を使用するという点で、人々の信頼を得られるからであり、多くの宗教組織がチャリティになっている。」

(COF の Capacity Building Manager, 2008.3.4)

エスニック・コミュニティに基づく多様かつ小規模なボランティア・グループが増加してくると、限られた資源のなかで全てのグループに資金提供することは難しくなり、また、同じ地域に似通った活動を行っているグループが存在すると、その少額の資金のなかで競争しなければならず、効果的なサービス提供に支障をきたすことになる。したがって、こうした重複を避けるために、ボランティア・グループ間でのパートナーシップも重要になってくる。この点のコーディネートは、各地方自治体エリアに設置されているボランティア・センター (Volunteer Centre) 等のいわゆる中間支援組織 (Voluntary Sector Infrastructure) が担っている⁵¹⁾。

「ボランティア・セクターの大多数は小規模であり、エスニック・グループであるため、言語的障壁もある。小規模のグループは年間50,000ポンド以下の収入しかなく、スタッフを雇う能力や、ビジネス・プランを発展させる能力などもあまりない。すでにその領域で活動しているグループが存在している場合は、ジョイン

ト・プロジェクトを行うことを勧める。同じ目的でも経験レベルが異なる場合、例えば、4～5年の経験のあるグループと1年しか経験がないグループの場合は、パートナーを組んでともに資金援助を探すように伝える。それは、知識やスキル、経験の共有にもなる。…小規模なグループで、規模の拡大や、雇用スタッフおよびサービス提供・活動の増加、より多くの資金援助を求める場合は、それを支援する。しかし、小規模グループはシングル・イシュー（single issue）のみで、それを越える活動を望まないものもあるため、強制することはしない。小グループでもコミュニティで良い活動をすれば資金援助は多くなる。」（同上）

しかし、連立政権以降、地方自治体に対する補助金の大幅な削減とともに、ボランティア・セクターの中間支援組織に対する補助金等についても厳しい削減が続き、多くの組織が閉鎖・統合を余儀なくされてきている⁵²⁾。財政難の地方自治体としては、公共サービス提供におけるコスト削減のために、安価なプロバイダーとしてのボランティア・セクターと委託契約を結んでいく方向へとシフトし、今後は、資金面で強い組織とのパートナーシップがより求められるようになる。

「地方自治体は、ボランティア・セクターをパートナーとして求めるが、これはリップサービスである。ボランティアでも、訓練や品質の確保など、コストがかかっている点を認識しなければならないが、自治体は品質にお金を出さない。自治体が住民の必要とするサービスを充足しているなら、ボランティア組織は必要ない。私たちは地域の人々の支援をしたいが、そのためには補助金がないとできないという矛盾がある。…ボランティア・セクターを支援して契約を獲得させるCVS（前述）は全てを助けることはできない。多くのCVSは小規模で、競争的压力を受けている。CVSのメンバー組織のいくらかは大規模で、大きな契約を望んでいる。CVSは、そのような組織にボランティア・セクターの見地を与えるのが精一杯である。」

（AG UK Tower HamletsのCEO, 2011.3.3/2012.10.10）

公共サービスの担い手としてボランティア・セクターを位置づけるためには、その力量形成のための費用が必要になる。地域に根ざした活動を行う小規模なグループの場合は、地方自治体との委託契約を行うことができず、資金面でも力量面でも自立することは難しい。あるいはまた、それぞれのボランティア組織が個々の地域コミュニティの利益を優先する場合には、組織および地域間で競合が生じ、そのいずれかにバイアスがかかってしまうことになる。それゆえ、地域全体を見据えながら、そのバランスを考慮し得るコーディネート機能がより重要になるが、中間支援組織あるいは地方自治体のいずれもがその役割を果たしていくことが資金的に厳しい状況にある。

（4）公共サービスの委託契約における変化

ボランティア・セクターに対する中央政府および地方自治体の財政支出は、連立政権以降、マイナスに転じている。2011年時点における見通しでは年々減少しているが（表12）、実際には、前述したように、自治体予算の削減率が1年目に最も大きくなるため、その結果として、ボランティア・セクターに対する財政支出も2011年度において急減している（図4）。これに伴う補助金等の打ち止めにより、ボランティア・セクターは、従来の活動を予期せず中止せざるを得なくなるという状況にも追い込まれた。図5は、ボランティア・セクターに対する政府支出の内訳の推移を示したものであるが、補助金（government grants）が年々減少し、それに代わって委託費（government contracts）が増加してきている。保守党サッチャー政権の時代から、中央政府および地方自治体が公共サービスを直接供給するという役割が大幅に後退し、公共サービスを民間セクターとの契約を通じて調達（procurement）する役割へと移行してきており、このいわゆる外部委託（outsourcing）が主流となるに従って、直接交付される補助金より

表12 ボランタリー・セクターに対する中央政府および地方自治体の支出額の見通し

(単位：100万ポンド)

	2010年度	2011年度	2012年度	2013年度	2014年度	2015年度
中央政府の支出額	5,294.7	5,206.9	5,174.1	5,136.1	5,028.6	4,965.6
2010年度との差額	0.0	-87.8	-120.5	-158.5	-266.0	-329.1
差額率（％）	0.0	-1.7	-2.3	-3.0	-5.0	-6.2
地方自治体の支出額	6,506.2	6,415.9	6,260.7	6,110.0	5,960.6	5,924.3
2010年度との差額	0.0	-90.3	-245.5	-396.3	-545.6	-581.9
差額率（％）	0.0	-1.4	-3.8	-6.1	-8.4	-8.9
中央政府および地方自治体の支出額	11,800.9	11,622.8	11,434.8	11,246.1	10,989.2	10,889.9
2010年度との差額	0.0	-178.0	-366.1	-554.8	-811.6	-911.0
差額率（％）	0.0	-1.5	-3.1	-4.7	-6.9	-7.7

(出所) NCVO 2011: 33

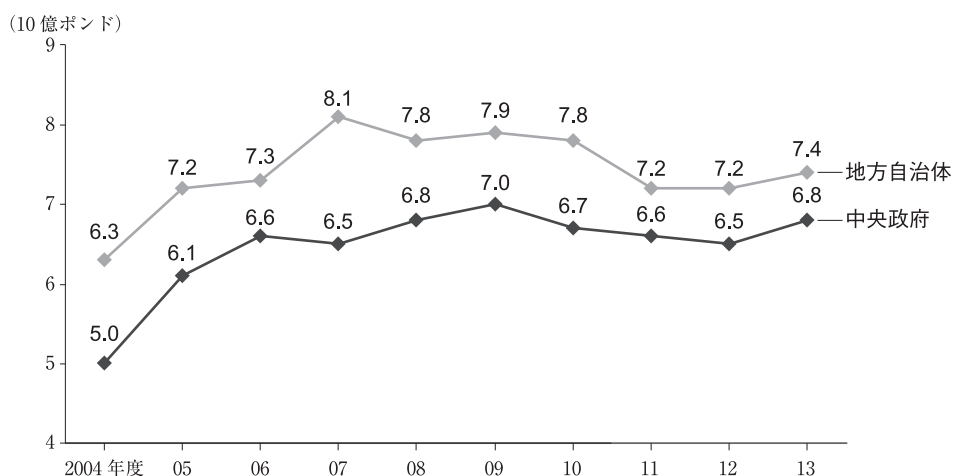


図4 ボランタリー・セクターに対する中央政府および地方自治体の支出額の推移

(出所) NCVO (2016) UK Civil Society Almanac 2016

も、委託契約をめぐる競争的資金としての委託費が拡大してきた。こうした公共サービスの市場化は⁵³⁾、その後の労働党から保守・自由民主党連立、そして保守党へと政権が交代しても、基本的には変わることなく引き継がれてきており⁵⁴⁾、この間の、地方自治体に対する中央政府の補助金の削減は、かかる外部委託をより促進させることになる。

2011年7月に発表された白書（*Open Public Services White Paper*）では、全ての公共サービスに多様なアイデアやサービス水準の向上を競う革新的

なサービス提供者を取り入れていくこと、委託契約に際して多様性や革新性を損なうような障壁の除去とともに小規模なサービス提供者の不利益を防御すること、公共部門の規制緩和によってファウンデーション・トラスト（Foundation Trust）やトレーディング・ファンド（Trading Funds）等のような運営面での自主性を拡大するとともに⁵⁵⁾、前述したような公共部門で働く職員が社会的企業を創設して新たなサービス提供の可能性を探ること⁵⁶⁾、などが提起されている（HM Government 2011b）。このよ

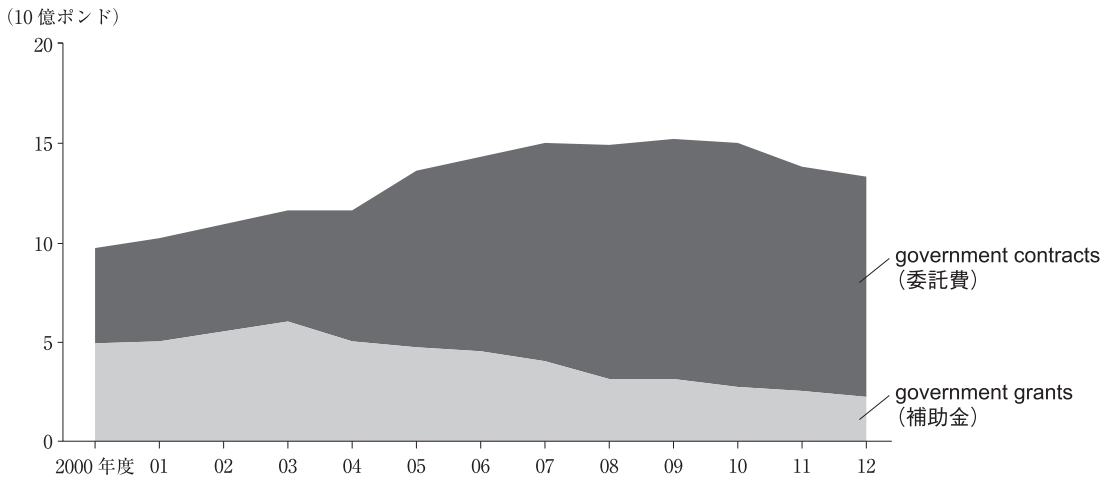


図5 ボランタリー・セクターに対する政府支出の内訳の推移

(出所) NCVO (2015) UK Civil Society Almanac 2015 (<https://data.ncvo.org.uk/a/almanac15/government/>)

うに、白書では、公共サービスの提供やその管理運営を、地域コミュニティおよび地域の多様なサービス提供主体へと委ねていく一方で、中央政府および地方自治体は、資金提供 (funder) やサービスの調整役 (regulator)、サービスの委託契約者 (commissioner) として、公共サービスをオーソライズする役割を担うこととされている。2012年2月には、「公共サービス (社会的価値) 法 Public Services (Social Value) Act 2012」が議員立法にて成立し、地方自治体など公的機関による公共サービスの委託契約に関して、その調達のプロセスにおいて当該地域の経済的・社会的・環境的改善につながるかどうかを検討すること、また、社会的価値やサービスの向上に関する理解を深めるために利害関係者 (stakeholders) と協議する機会を設けること、などが義務づけられることとなった⁵⁷⁾。

こうした公共サービスの委託契約に関する取り決めがなされてきている背景には、委託契約に伴う様々な問題が生み出されているという事情がある。その一例として、公共サービス市場における委託契約の多くが少数の民間企業に集中していること、委託契約における成果払い方式 (payment by results) においては大規模な営利企業が有利となること、委

託先企業の破産や不正によって外部委託業務を再び公営に戻さねばならないこと、業務委託によって公共サービスの効率性を長期的に向上させるよりも短期的な経費削減を重視していること、委託する側の職員のスキルが欠けていること、などがあげられる⁵⁸⁾。

公共サービスにおいて求められてきているのは、社会的インパクトとともに、人々の暮らしの中で複合化するニーズや利用者の選択権の拡大に対処し得る革新性や多様性、機能性を創造することであり (HM Government 2014)、前述したパーソナライゼーションは、多くの公共サービス供給における新たな規範として重視されてきている。こうしたパーソナライゼーションは、諸個人の自立と自己管理 (self-management) を強調し、リスク管理の責任と権限を政府から諸個人へと転換しつつ、地域コミュニティにおける責任ある主体となるべく奨励 (encourage) していくものであり (Needham 2011)、この点で、公共サービスをめぐる競争環境はより意識されざるを得なくなる。それゆえ、パーソナライゼーションに見合う公共サービスの委託契約先も多様化してきており、ボランタリー・セクターは、民間企業との競争下に絶えず晒されることになる。

「サービスが、諸個人のニーズや社会的・文化的背景に見合ったものとされるなら、ボランティア・セクターのパーソナライゼーションに適する能力や、サービスを諸個人に提供できるような市場化が必要になる。」

（THINK の Officer, 2011.10.15）

「サービスの多くは個人によって支払われている。ホームヘルプやクリーニングなど、人々は自分自身で購入しなければならない。そのため、いかにお金を効率的に使うかということを賢く考えなければならない。」

（AG UK Tower Hamlets の CEO, 2012.10.10）

「長きにわたって、パブリック・セクターのサービスはパターンリスティックだった。それはコストもかかる。…ボランティア・セクターは、かつては人々の世話をしあがせる役割だったが、いまは人々の力量形成を支援すべきである。それは人々がよりよく暮らしていくために効率的な仕組みである。」

（HAVCO の CEO, 2012.10.9）

緊縮財政を強いられる地方自治体にとっては、相対的に安価なサービス提供者であるボランティア・セクターへの委託契約が重視されるものの、それは必ずしも価格面からばかりではない。

「ボランティア・セクターのコストが安いのは当然だが、コストの低下が品質の低下につながるのは問題である。コストと品質のバランスをどう取るかが重要になる。」

（ボランティア・セクターの Consultant, 2008.3.1）

「私たちが認識する市場は、大企業よりもボランティア・セクターの方がよりよい活動をする。…現在の経済状況では、財政的な実行可能性が鍵になるものの、質的な成果は大変重要である。人々へのケア・サービスや高齢者へのリスク・マネジメント、予防規定に基づいて質的なサービスを示すこと、これらは行政の役割である。」

（ハイヴァリング区の Group Director, 2012.10.9）

「この10～15年で、商業的な組織が配食サービス事業に乗り出してきた。ボランティア・スタッフから有給ス

タッフへと変わってきたように、商業的関心が拡大してきている。ロンドン特別区の配食サービスのほとんどは、ビジネス企業に委託している。大都市では全て商業的なものが請け負っている。大都市部では商業的なものが成り立つが、地方や農村部では、商業的なものはコストがかかるため、ほとんどがボランティア・ベースである。…私たちは、3～4年以内に配食サービスをやめ、人々の関心がより高い新たなサービスを開始する。かつての高齢者は配食サービスを好んだが、新たな世代の高齢者は、配食よりも、自立、威厳、自己依存（独立独行）、コミュニティ支援を求める。高齢者のニーズが高いサービスは交通である。外出したくても、配食サービスがあれば自宅にとどまっていけない。それよりも、助け合いや関係性、仲間などに関連する新たなサービスを考えている。自宅で配食サービスを受ける人々の数は確実に減少する代わりに、ごく少数の人々が全領域にわたるサービスを必要とすることになるだろう。配食サービスはその一部に過ぎなくなる。もし食料のみのニーズを持つのであれば、インターネットで購入できる。配食サービスを受ける人々は、認知症や身体障がい等によってインターネットを利用できないか、インターネットを利用できる家族がいない人であり、洗濯や入浴、着替えに対してもニーズを持っているような人である。配食サービスをめぐる問題として提起できるのは、栄養失調と孤独である。高齢者の孤立や孤独が増加しており、配食サービスは、毎日、高齢者の健康状態のチェックや声かけをすることができる。スーパーマーケットの宅配サービスであれば、1週か2週に1度、冷凍食品を宅配するだけだが、ボランティアは、単なる配食よりも、買物支援をしたり、自宅での調理を助けたりすることを好む。私たちは、いかに高齢者が栄養を取り、安全に暮らせるかを考えてきた。」（Women's Royal Voluntary Service : WRVS の CEO, 2011.3.2）

「民間企業とボランティア・セクターのどちらと契約するかは、Best Price や Best Value for Money による。しかし、ボランティア・セクターの方が地域的な事柄では先行している。」

表13 ボランタリー・セクターの規模別収入の推移

(単位：100万ポンド)

	Micro (極小)	Small (小)	Medium (中)	Large (大)	Major (極大)	計
中央政府	0.3	177.9	943.1	2,158.6	3,061.3	6,341.2
地方自治体	7.0	173.7	1,087.1	2,134.5	3,652.0	7,054.3
ヨーロッパおよび国際組織	1.2	3.6	43.2	138.9	601.0	787.9
計	8.6	355.1	2,073.4	4,432.0	7,314.3	14,183.5

(出所) NCVO 2013: 6

(ヘイヴァリング区の Group Director, 2011.10.12)

民間営利企業は、利潤動機が優先されるがゆえに、ボランタリー・セクターよりも効率的に公共サービスを提供し得る。また、サービスの利用者からすれば、満足できるサービスであれば、その提供者が民間企業であるかボランタリー・セクターであるかはさほど問題ではない。しかし、公共サービス分野において、採算性を重視する民間企業に全てを委ねることは不可能であり、とくに社会的価値や地域コミュニティに関わる場所では、ボランタリー・セクターの長きにわたる活動実績は高く評価されている。公共サービスが市場化するなかで、ボランタリー・セクターが独自に有するボランタリズム (voluntarism) やフィランソロピー (philanthropy) があらためて問われる所以である (Milbourne 2013)。

しかし同時に、公共サービス競争に勝ち残るためには、ボランタリー・セクターも変わらざるを得ない。効率性を高め、政府や自治体の補助金に依存しない新たな組織モデルとして、統合・大規模化と事業・企業化が進展してきている。

表13にみるように、ボランタリー・セクターが政府や自治体から得ている収入額は、大規模な組織において圧倒的に多くなっている。小規模な組織は数では勝るものの、委託契約のステージまで辿り着くには、ニーズを的確に把握し、サービス提供の基準や成果を示した提案書 (proposal) が必要になるため、ハードルが高い。また、大きな契約のほとんど

が成果に応じた出来高払い (payment by results) であるため、当面の活動資金にゆとりがある組織でなければアクセスできない。

「全ての組織が委託契約を得られるほど能力があるわけではない。政府機関のプロセスは硬直しており、官僚的で文書主義である。ボランタリー・セクターは、たいていは3～5人ほどの小規模なものであり、行政的支援チームもないし、行為や言動の責任やその記録の作成義務もない。」 (THP の Director, 2008.3.3)

「政府資金の近年の傾向は契約が大きくなっており、ニッチ・マーケットになる小規模なプロバイダーは契約が大変困難になっている。小規模組織では十分なビジネスも創出できない。」 (HAVCO の CEO, 2011.10.12)

こうしたなか、生き残りをかけた選択肢として、統合や大規模組織の下請け化 (subcontract) という手段に出ざるを得なくなる。

「委託契約は入札にかけなければならないので、unit cost が高いところは負ける。…コスト削減のために、ハックニー、ニューアム、タワー・ハムレッツでコラボすることになった。他の区では、合併はあってもcollaborate model はない。3区が一緒になることで、各地域におけるパートタイムのチームリーダー (品質保証担当者) に代わって、フルタイムを雇うことができる。同じクオリティ・スタンダード、同じプロセス、また、一つのクオリティ・モデルで多くのお金を節約できる。」 (AG UK Tower Hamlets の CEO, 2011.3.3)

「委託契約は大変大きく、最低の契約レベルでも50～100万ポンド単位である。小規模組織は、こうした巨額の契約を獲得するための能力はないため、他とパートナーになるか、それとも小規模のままとどまっているかの選択を迫られる。…失業者を就業させるためのプログラムがあるが、そこでは、失業者が1年間雇用されると費用が支払われる。そのため、1対1のプログラムを通じて何としても就業させなければならない。しかし、多くのスタッフの時間や支払いを獲得するための支援に費やされ、その資金が獲得できるまで、失業者自身を支援する資金を得られない。このプログラムは小規模な組織も参加できるが、彼ら自身で成果を得られるような賢い資金獲得の力量がなければ、参加は不可能である。失業者は、精神的な問題や薬物など複雑で複合的な問題があり、就業までには大変な時間を消費する。就業プログラムの委託契約を獲得するプロバイダーは、容易なクライアントを選別して、困難なケースを下請けの組織に委ねる。失業者が1年間雇用されない場合、1週間に10件の仕事を見つけて応募することを強いるが、なぜ最初の職場で失業したのか、などの理由は考慮されない。大きな契約では、委託契約の資金を獲得するために虚偽の報告をして、資金を得た後で、実際に就業していなかったことが判明するケースもある。」（HAVCO の CEO, 2012.10.9）

委託契約のスキルを身につけている大規模組織が大きな契約を獲得することになるが、そのような組織は必ずしも個々の地域を拠点にしているわけではなく、地域の草の根レベルで活動を行う小規模組織を利用することになる。独自に契約を取ることが困難な小規模組織にとって、下請け化はやむを得ない選択ではあるが、地域コミュニティの特殊な分野で活動する小規模組織が、一つの大きな契約の下で、他の組織と一緒に活動しなければならないことの限界もある。

一方、ボランティア・セクターの事業・企業化において注目されてきたのが社会的企業（Social Enterprise）モデルである。社会的企業は、公共善

（public good）を達成するために広範囲の社会的課題に取り組み、ビジネスの手法を用いて解決することをめざすとともに、その利益を事業の継続や地域コミュニティでの取り組みに再投資する事業体である（DTI 2002）。こうしたいわゆる非営利事業は古くから存在しているが、それが社会的企業として一般に流布してきたのは、サッチャー保守党政権を経てブレア労働党政権の時代に入ってからである。同政権では、2001年に、貿易産業省（Department of Trade and Industry：DTI）内に社会的企業局（Social Enterprise Unit）を設置し、2005年には社会的企業の法人格としてコミュニティ利益会社（Community Interest Company：CIC）を制度化するなどして、全面的にバックアップしてきた。その後の政権交代においても、社会的企業への関心は高く、とくにボランティア・セクターに対する財政支出が削減されるなかでは、自立志向の強い社会的企業の発展に対する期待が大きくなっている。

「前労働党政権は、ボランティア・セクターの力量形成や中間支援組織に多くの投資を行うとともに、多くの組織に対して、施設の管理やスタッフ、設備・備品などの運営資金（core funding）を提供することを当然とみなしていた。連立政権は、こうした支援に焦点を置かない代わりに、組織がより財政的に自立することに焦点を置いている。より自立した強いセクターになるようにけしかけながら、そのための運営資金を提供しないというのは矛盾している。しかし将来的には、社会的基金（social finance）や社会的企業、社会福祉事業（social service）のビジネス・モデルのようなところから資金提供する意向であり、より多くの産出を行う企業になることを勧めている。この新たなモデルに対する資金として、政府は社会的投資基金（Social Investment Fund）を提起している。」

（Compact Voice の Manager, 2011.10.10）

ボランティア・セクターにおけるチャリティの多くは事業活動を行っているが、その収益が本来的な

目的の事業（primary purpose trading）であれば免税になるが、それ以外の事業（non-primary purpose trading）においては、規定の少額事業に該当する場合を除いて課税対象となる。一方、事業活動の制約がない社会的企業の場合は、チャリティのような税制面での優遇措置はないものの、チャリティ委員会の厳密な規定による統制もない。また、チャリティにおいては、全額出資による事業会社（Trading Company）を設立し、本来の目的以外の事業を通じて得られる収益を出資元のチャリティに寄付すれば免税が認められるため、比較的規模の大きいチャリティでは、社会的企業を事業会社として設置するケースもみられる。

「Bromley by Bow Centre は、異なる財源の組織が敷地や建物をシェアして共同で利用している。このセンター自体はチャリティであり CCLG でもある。チャリティの目的と社会的企業（名称：Beyond the Barn）のビジネス目的は違うが、いまは双方の目的が一緒なので何とかやっけていける。センターも社会的企業も相互に支え合っているんで、そう簡単には切り離せない。センターの中には、ケアなど様々な活動（activity）があり、社会的企業の事業収入（earned income）は37%ほど。Beyond the Barn の人々の給料はタワー・ハムレッツ区から支払われているので、それほどの数値ではない。事業収入は増やしたいが、そうすると社会的企業の部分を切り離して独立させた方が良くなるため、微妙な問題である。…社会的企業が流行りの言葉になっているが、社会的企業とは何かという基本的な理解が必要である。政府は成功例として宣伝しているが、実際に、日々草の根で行っている人たちにとっては、規模も小さく、持続性が問われており、政策と現実の実践には隔たりがある。」（BBBC の Director, 2007.3.6）

社会的企業が政策的に奨励され、委託契約においても有利とされているが、その多くは地域の草の根レベルで活動する小規模なものである。また、チャリティなど既存のボランティア・セクターにおいて、

収益を重視する社会的企業モデルについては評価が分かれるところである。ボランティア組織の生き残りのためには、ビジネス・モデルを選択することが避けられないと認識されつつも、運動体としてのボランティア・セクターの本来の意義が稀薄化してしまうことへの懸念もまた存在している。

「社会的企業は、仕事をして稼いで社会的に投資する。どこも社会的企業になってきているが、利益を地域コミュニティに還元していないものもある。彼らの利益は賃金にいつているから、事業が継続できる。…Age UK Enterprise は、お金を稼いだら目に見えるかたちで再投資されるが、いくつかは投資されないの、ただの会社になっている。活動資金を得られなければ、ビジネスライクにならざるを得ないが、自分たちの哲学的な問題にもなる。」

（AG UK Tower Hamlets の CEO, 2011.3.3）

「社会的企業がボランティアに取って代わる（チャリティのなかに社会的企業を位置づける）と、ボランティアの価値に疑問が生じる。社会的企業だと一般的に鼓舞されて、それを安易に取り入れるのは良くない。」

（THCVS の CEO, 2011.2.28）

「社会的企業の新たな指針として、市民社会局は社会的企業モデルを推進している。主要な社会的企業は、CSR（Corporate Social Responsibility）を通じて、民間企業からビジネスやサポートを受け、民間企業とともに活動する。中央政府の新たな funding regime の下で、infrastructure は厳しくなっているので、多くの組織は、ビジネス・プランを通じて社会的企業モデルに適応しようとしているが、社会的企業モデルをめざしたボランティア組織は準備不足だったため、成功したとは言えない。ボランティア組織の型において、競争的な傾向を内包する資金調達を行う社会的企業モデルはミスマッチだった。」（HAVCO の CEO, 2011.10.12）

「私たちはチャリティ・ルールの下で物を売っている。もしチャリティの資金を増やすために、より商業ベースで物を売るなら、チャリティ組織ではなくなり、分離した会社になる。Trading Company を立ち上げて利

益を得ても、それをチャリティに還元しなければならない。…チャリティの目的は他者を援助することで、人々を雇用することではない。人々を雇用するときも、他者の援助の方が優先される。この点が、他のセクターで働くこととの違いである。」

(AG UK Tower Hamlets の CEO, 2012.10.10)

連立政権以降、市民社会の果たす役割が重視される一方で、従来その主要なアクターとしての役割を担ってきたボランティア・セクターに対する補助金が削減され続け、多くの組織が、民間営利企業も含めた委託契約における資金の獲得競争に巻き込まれてきている。契約の規模も大きくなり、資金獲得に成功すれば新たなビジネス・チャンスとなるものの、失敗すれば支援も何もないという状況のなかで、チャリティのみならず社会的企業ともども、資金調達 (fund raising) に苦慮する多くの組織が閉鎖を余儀なくされている⁵⁹⁾。これまで多様な資源を有してきたボランティア・セクターであるが、厳しい競争環境のなかで、分断化や分極化、淘汰を強いられるという危機にも瀕している。

4. むすび

以上、本稿では、英国のローカリズム政策に焦点をあて、その政策的背景および地方分権化の諸相について、とくに2010年以降のキャメロン保守党・自由民主党連立政権下における動向を中心に考察してきた。

ローカリズムをめぐっては、これまでも多くの議論や解釈がなされてきたが、中央政府から地方自治体への行政的分権を主眼とするオールド・ローカリズムに対し、1997年以降のブレア労働党政権においては、かかる中央と地方の分権に加えて、地方自治体と地域コミュニティという関係性をよりクローズアップさせ、地方自治体から地域コミュニティへとさらに権限を委ねる、いわば市民的分権に注目したニュー・ローカリズムが提起されてきた。こうした

二重の意味での地方分権化を促進してきた労働党政権では、地方自治体の改革と公共サービスの向上、公的諸機関の連携および地域社会の多様なアクターとのパートナーシップが政策の最重要課題としてあげられ、それらが相乗効果を発揮していくことが期待された。この具体策として、地方自治体レベルにおいては地域戦略パートナーシップが組織され、官・民の協働を通じて地域社会の公共的課題に取り組んでいくという体制が築かれたことで、一定の成果を生み出してきた。しかしこうした取り組みに対しては、達成目標の設定や業績指標の提示、モニタリングと評価、成果に基づく報償というかたちで常に中央政府によってコントロールされており、政府による資金提供と引き換えに、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時間と労力の浪費が多くの消耗を生み出し、結局のところ本末転倒であるとして批判も相次いだ。

その後の政権交代においては、かかる地方分権化政策は引き継がれたものの、前労働党政権に対する批判として、中央政府によるビッグ・ガバメントからビッグ・ソサエティへのコントロール・シフトが強調されることになった。そこでめざされたのは、政府に依存する自己中心的かつ受動的な諸個人ではなく、全ての主体がアクティブに役割を遂行し社会的な責任を果たしていくという分権型社会であった。しかしその背後には、政府の歳出を大幅に削減するという意図があり、ビッグ・ソサエティを実現するために必要な政府の関与や支援策がないままに、緊縮財政の下で自立自助や責任を誇張するだけのスローガンに対し、政府与党内外からの批判がなされて、ビッグ・ソサエティは程無くトーン・ダウンされていくことになる。

これと相前後して重視されてきたのが、ローカリズムである。連立政権は、2011年にローカリズム法を制定し、地方自治体および地域コミュニティへの権限委譲と財源的自立に向けての法整備を行っている。英国は、「地方自治の母国」といわれながら、実際は、他の先進諸国に比して地方自治体の権限が弱

く、国の法律に基づいて許可された範囲内での事務を遂行するのみであったが、ローカリズム法では包括的な権限が付与されることとなり、その自由裁量権は拡大した。また、2012年の地方財政法によって、地方自治体の自主財源であるカウンシル・タックスおよびビジネス・レートが改革が行われ、地方自治体の財政的な自立を促すとともに、いわば企業努力を通じて、地域経済へのインセンティブを高めることが求められてきている。このように、地方自治体の裁量権および財源はある程度確保されたものの、その見返りとして、自治体に対する政府予算が大幅に削減されており、その削減率は最大規模となっている。これまで中央政府の傘下で定められた業務のみを行うことで事足りていた地方自治体にとって、こうした措置は、当該地域社会を自らの裁量で運営（あるいは経営）・発展させていかなければならない責務を負荷されるという点で、厳しい試練となる。また、これに伴う実務量の増大は避けられないものの、そのための資金は自己調達せざるを得ず、うまく対処できる自治体とそうでない自治体間での格差や競争を煽ることにもなる。

ローカリズムにおけるいま一つの局面である地域コミュニティへの権限付与については、地域のリーダーを住民自身が選ぶ直接公選首長制の導入、地域利害に関わる事項に対する住民投票の位置づけ、地域の価値ある資産を地域コミュニティ自身の手によって建設、購入、所有、管理・運営等を行うこと、地域コミュニティに関わる諸主体が、地方自治体と委託契約を結んで、地域の公共サービスの改善や提供を行うこと、などがあげられる。ここでは、地域住民が自らの地域の創成や発展に関して、住民自身の知識や経験を生かしつつ合意形成や意思決定を行っていくことが重視される。しかし、こうした地域コミュニティへの権限付与においては、それを遂行できるだけのスキルを住民が一様に身につけていることが前提条件としてあげられるが、「壊れた社会」においてより重要となる住民の力量形成をいかに達成するのかという点は不問のままである。2012年の

政府文書（DCLG 2012a）では、人種的・宗教的差異による地域コミュニティの分断を克服するために、地域コミュニティの融合への取り組みを奨励しているが、利己的・排他的傾向の強い住民間の争いや対立を克服して相互の認識や理解を深め、協働するに至るまでには、時間とともに様々な資源を動員しなければならない、そう容易なことではない。あるいはまた、地域の公共的価値ある施設を利用していても、それを管理・運営したいと考える住民はどれほど存在するだろうか。もっとも、かかる施設が何らかの理由で閉鎖・消滅の危機に瀕したとき、地域コミュニティとしてそれを維持・存続する方策を模索する努力を行っていくことは重要であり、ローカリズムがこうした努力の引き金になるという点では評価できる。しかし、地域コミュニティがその施設を直接引き継ぐということは並大抵なことではない。つまるところ、果たしてどれほどの住民が、こうした地域コミュニティへの権限付与を実際に望んでいるのかという点が問われざるを得ない。地域コミュニティのエンパワーメントという点では、これまで地域の支援や諸課題に取り組み、その効力を発揮してきたボランティア・セクターは、とくに前労働党政権下においても、地域の公共サービスの有力なプロバイダーとして、ボランティア・セクターが果たす役割への期待は大きい。しかし、財政難に陥っている地方自治体の補助金や委託契約費が減少するなかで、ボランティア・セクターも厳しい時代（tough times）を迎えており、パーソナライゼーションやプライバタイゼーションの波に押し寄せられて、公共サービスをめぐる競争環境はより激化してきている。こうしたなかで、ボランティア・セクターは、生き残りをかけた統合と大規模化、事業・企業化という選択を迫られることになり、小規模なボランティア組織は閉鎖の危機にも晒されている。

ローカリズムは、中央集権から地方分権へ、政府によるトップダウンの政治から市民参加によるボトムアップの政治へのパラダイムシフトを内包し、ロ

ーカル・デモクラシーを実現する上での理念として有効であるが、このローカリズムのプロセスは複雑であり、中央政府から地方自治体への権限委譲、さらに地域コミュニティへの権限付与において、財源および資源配分の方法と調整、複層化するガバナンスへの対応、地域コミュニティの構築やエンパワーメントに対するきめ細かな施策など、一筋縄ではない課題が多い。こうした課題への対応策を重視した前労働党政権が、結果的に、中央政府のコントロールを強化するというパラドクスに陥らざるを得なかったのに対し、連立政権では、それを極力シンプルにすることで、かえってローカリズムの内実を曖昧かつ不確実にし、結局のところ、「小さな政府」を肩代わりするレトリックと化してしまった点も否定できない。財政面での支援がないままに権限が下ろされるならば、それに付随する困難な意思決定や責任を遂行するための負荷が増大するのみであるのに対し、政府としては、本来果たすべき義務や公的責任の縮小にもつながるため⁶⁰⁾、ローカリズムとは名ばかりの政府主導の感が拭えない。また、中央政府内においても各省レベルではローカリズムの解釈や方法が異なり、現場レベルの地方自治体および地域コミュニティに混乱をきたしている (Smith and Wistrich 2014)。地方自治体や地域コミュニティにおいても、ローカリズムの受け止め方は温度差があり、それを実践する主体のありようによっては格差が生じるとともに、地域間の分断化を助長するという懸念もある。ローカリズムは、政府の歳出削減と抱き合わせの策としてではなく、すでにこれまで長年にわたって蓄積されてきた地域レベルでの取り組みをいかに尊重してくのか、また、そのなかで人々のポテンシャルをどのように引き出していけばよいのかという点とともに、そのバランスを総合的な視野から捉えていく必要がある。

〈追記〉

本稿脱稿後の2016年6月23日に実施された国民投票において英国の欧州連合 (EU) からの離脱が決

定し、引責辞任したキャメロン首相に代わって、翌7月13日に就任したメイ (Theresa Mary May) 首相が、保守党政権を引き継ぐこととなった。メイ政権発足後初となる予算編成方針 (11月23日発表) では、インフラ投資の拡大など EU 離脱に伴う経済リスクの回避に重点が置かれたが、これまで目標とされてきた2019年度の財政黒字化は、断念された。こうした経済政策とともに、国民投票の争点であった移民抑制やスコットランド独立の再燃などの課題にどのように対処していくかが、今後問われていくことになる。

注

- 47) 前掲 NCVO の職員へのインタビューに基づく。NCVO は、1919年に Naional Council of Social Services として創設されたが、現在はイングランドの代表組織として、10,000以上の組織、100名以上のスタッフから構成されている。同マネージャーによれば、「NCVO は、政策対応 (ロビー活動、構成員のアドボカシー)、会議やセミナー、地域イベントの開催、刊行物の発行やウェブサイトの運営等を行っている。ニュースレターは、資金調達やグッド・ガバナンスに関する記事を掲載している。ウェブサイトはより重要になってきており、ツイッターを通じたコミュニケーションやソーシャル・メディア、オンライン・フォーラムもある。ウェブの方が、人々と直接交流できる。構成員を代表してキャンペーンも行っている。地域ごとにエキスパート・チームを持っていて、トレーニングや力量形成も行っている。オンライン上のヘルプ・デスクもあり、分野ごとに答えている。…政府 (OCS) からの補助金は減っているが、Charity Aid Foundation (人々の寄付で成り立ち、チャリティの発展に寄与する財団) や Big Lottery Fund (宝くじ)、Foundation (財団) 等からの補助金も入れて、トータルでまだ年に1億ポンドを超えている。収入の3分の1は、会議や書籍等の販売やトレーニング・イベント等の収入によって成り立っている。収入の10%は、構成員からの上納金である。教育・医療・福祉は、3本柱になっている。

営利企業等の法人も、CSR（企業の社会的責任）のために、構成員になることを選択している」とされている。

- 48) コンパクトにおいてボランティア・セクターを代表する機関が、コンパクト・ボイス（Compact Voice）である。前労働党政権の時代には NCVO の組織内部に存在していたが、連立政権に入ってからコンパクト・ボイスとして独立し、NCVO を含め2,500の組織と7名のフルタイム・スタッフで構成されている。スタッフの中にローカル・コンパクトに従事するチームがあり、同コンパクトの立ち上げやリニューアルの支援を行っている。コンパクト・ボイスのマネージャーへのインタビュー（2011.10.10）によれば、「政府はボランティア・セクターと協議する義務があり、そのアウトラインを示したのがコンパクトである。コンパクトでは、政府からの資金は1年では短すぎるため、複数年あるいは3年が必要であること、資金援助が変化または終了する3ヶ月前には告知すること、資金を変えたり打ち切ったときにどのような影響が出るかを検討（equality impact assessment）すること、経済的な価値と同様に環境的・社会的価値を認識すること、新しい政策の実施には、12週間、その関係者と協議（consultation）をすること、などが取り決められている。」
- 49) 中島（2015）によれば、刷新コンパクトでは、政府とボランティア・セクターとの共有価値をめぐる取り決めとしての「共有ビジョン shared vision」および「共有原則 shared principles」（民主的社会の本質としてのボランティア活動、健全な社会の基礎としての独立かつ多様なボランティア・セクター、公共サービスの開発と供給における政府とボランティア・セクターとの補完関係、共通目的に対するパートナーシップの付加価値の認識、意見交換の重視、政府とボランティア・セクターそれぞれの説明責任の認識、ボランティア・セクターのキャンペーン活動の権利、政府によるボランティア・セクターに対する資金提供の重要性、機会均等の重要性の認識）が削除され、代わりに、政府と市民社会組織（Civil Society Organisation）とのパートナーシップにより、①強く多様で自立した市民社会、②効果的で透明性

の高い政策・プログラム・公共サービスのデザインと開発、③即応性と高品質のプログラムとサービス、④プログラムやサービスの変更に関する明確な取り決め、⑤平等で公正な社会、という5つの達成すべき「成果 outcomes」が明記されることになり、これまでの政府とボランティア・セクターとの関係性の規定から、公共サービス供給中心の規定へと変化している。

- 50) 同マネージャーは、連立政権が、地域的な組織への資金提供を削減することなく、地域の人々の活動を奨励するとしている点に関して、「内閣府の大臣（Francis Maude）は、『不正に削減するな、不均衡に削減するな』と言い、ローカリズムと分権化の大臣（Greg Clark）は、『サービス提供を行うローカル・グループに対する資金提供の削減をしないことを確信する』と言っている。DCLG の大臣（Eric Pickles）は、『地方自治体が資金提供を削減する場合は、3ヶ月前に告知することが望ましい』と言い、また、『もし削減する場合は、ローカル・グループと協議することが望ましい』とも言っている。副首相兼市民社会局長（Nick Clegg）は、コンパクトにとっても関与し、その利用を確信している」と期待しつつも、他方で、「コンパクトに従わない政府部局もあるし、コンパクトに従わない地域もある」と述べている。
- 51) 英国の中間支援組織（Intermediary Organization / Infrastructure Organisations）は数多く存在しており、全国レベルでは、前述した NCVO が代表的な組織（National Umbrella Body for Organisations）であるが、地方自治体レベルでは、都市部にボランティア・サービス協議会（Council for Voluntary Services : CVS）、農村部に農村コミュニティ協議会（Rural Community Council）などが存在している。
- タワー・ハムレッツ区の CVS として27年間の長きにわたって貢献してきたコミュニティ・オーガニゼーション・フォーラム（COF）は、資金問題によって存続困難となり、2008年8月に閉鎖されているが、COF にあったボランティア・センターは独立し、Volunteer Centre Tower Hamlets (VCTH) として存続している。なお、2010年からは、新たな CVS (Tower Hamlets Council for

Voluntary Service : THCVS) が立ち上がっている。

前述した HAVCO は、1998年に閉鎖した以前の組織を引き継いで2001年に設立され、2006年にはボランティア・センターも併設され、地域の様々なボランティア組織を支援してきた。

- 52) HAVCO も、度重なる助成金の削減によって組織を維持・運営していくことが困難となり、ボランティア・センターともども2015年10月に閉鎖されることとなった。2015年9月1日付のガーディアン紙(The Guardian)は、中間支援組織を支援する全国組織(National Association for Voluntary and Community Action : NAVCA)の取材を通じて、連立政権が発足した2010年以来、HAVCO のみならず70の中間支援組織が閉鎖され、その多くが他の組織と統合してきている、と伝えている。
- 53) 社会的企業の全国組織(Social Enterprise UK : SEUK)によれば、公共サービスの市場規模は、年間820億ポンドにのぼり、公共部門における財・サービス支出総額の約24%を占めている。また、公共サービス事業の被雇用者数も120万人にのぼり、これは世界で10番目という雇用規模を有する企業主に匹敵するものである(SEUK 2012)。
- 54) サッチャー政権下で導入された NPM (New Public Management) は、民間企業の競争原理や経営手法を公共部門にも適用することで、行政経営の合理化・効率化をめざす改革のマネジメントとして世界的に普及してきているが、近年では、NPM による民営化や外部委託の拡大によって行政責任や公共サービスの質の低下が問題となり、これに代わるものとして、利害を共有する様々な主体が参加し、公共サービスの利用者の視点で改革を行っていく NPG (New Public Governance) が注目されてきている (Osborne 2006, Osborne, Radnor and Nasi 2013)。

また、保守党メジャー政権で導入された PFI (Private Finance Initiatives) は、公共施設の資金調達・設計・施工・維持管理等を民間部門に委ね、公共部門はその委託費を支払うという制度であり、労働党ブレア政権では、この PFI を包含するものとして PPP (Public Private Partnership) を導入し、公共サービスの民営化や民間部門への外部委託、官民のジョイント・ベンチャーなど、多様な

かたちで展開してきた。PFI 事業は、その後も拡大し、2014年の事業数は728件、資産価値で約566億ポンドとなっているが、契約プロセスに時間と費用を要する上に柔軟性に欠けること、民間部門へのリスク移転が不十分であること、事業運営が不透明であること等の問題が生じ、公共部門の負債も想定を大きく上回るようになったため、連立政権では、財政支出の削減のために、いくつかの PFI 事業を中止するとともに PFI を見直し、PF2 (Private Finance 2) を導入している。ここでは、契約プロセスの迅速化、契約内容の柔軟化、事業運営の透明化、リスク分担の見直し、資金調達先の多様化等の改革が行われることとなった (CLAIR 2015a)。

- 55) ファウンデーション・トラストは、国営の NHS において、独立採算制で自由度の高い運営が認められた病院である。また、トレーディング・ファンドは、政府各府省内において自律的な運営が可能なエージェンシーであり、政策実施に関わる Executive Agencies に比べて、事業運営の50%以上を自己資金で賄うことによる運営上の裁量権が大きい。なお、日本の独立行政法人の導入に際しては Executive Agencies が参照されたが、実際には、府省外の Public Bodies の方が制度的に近い。
- 56) 例えば、NHS の職員が共同で社会的企業を立ち上げ、地域の医療や健康に関わる諸問題に取り組むことで、政府組織である NHS の官僚的な体質を企業原理によって効率化し、現場レベルの身近な医療サービスの向上につなげるという点がある。前労働党政権下でも、地域の GP から構成される PCT において、GP による社会的企業が組織化されてきていた。連立政権では、2010年7月に保健省による白書 (DH 2010) が公表され、NHS の新たな改革が開始されている。
- 57) 同法は、公共調達に関する既存の法的枠組みを変更・修正するものではないが、地方自治体等による公共サービスの調達を通して、ボランティア・セクター等が果たす役割について検討することを義務づけたという点で評価が高いとされている。しかし、「社会的価値」の定義がなされていないため、自治体による解釈の差が生じる可能性

がある。これとは対照的に、前労働党政権下で導入された地方自治体の業績評価制度では、評価尺度であるベスト・バリュエの内容は法律で明確化されていた（CLAIR 2013b）。

なお、公共サービスにおける個々のサービスの改革のフレームワークおよび改革の進捗状況は、2012年以降、毎年発表されている報告書（HM Government, *Open Public Services 2012, 2013, 2014*, Cabinet Office）に示されている。

- 58) これらの具体的な事例は、CLAIR (2012b) に詳しい。なお、成果払い方式については、遠藤 (2015) で触れられている。また、ジョンソン (2014) によれば、契約締結プロセスにおける問題点として、①入札について十分な案内がなく準備時間もないこと、②多くの契約が短期（1年）であり、中長期的な計画が難しい上に雇用も不安定になること、③サービス提供にかかる費用を契約で全て賄えないこと、④契約文書が複雑であること、⑤大規模な契約に小規模な組織が参入できないこと、⑥支払いの遅延はボランティア組織にとって致命的であること、があげられる。
- 59) University College London の講師へのインタビュー（2014.8.21）では、連立政権以降、6,000ものチャリティが消滅したとされる。また、2012年12月27日付のガーディアン紙によれば、ロンドン中心部で若年失業者の雇用訓練を手がけていた有名な社会的企業のレストランである Hoxton Apprentice も、資金不足によって閉鎖に追い込まれている。
- 60) 例えば、ビジネス・レートの軽減措置に伴う税収減は、地方自治体の責任に帰せられることになり、また、ローカリズム法第1部第10章においては、地方自治体に課せられていた民主主義の促進および住民の請願に関する対処義務を撤廃する条項がみられる。

引用・参考文献

- APPG (2012) *Where next for LEPs? Report of an inquiry into the effectiveness to date of Local Enterprise Partnerships*, APPG
- Audit Commission (2012) *Tough times 2012: council's financial health in challenging times*, Audit

Commission

- 東信男 (2012) 「イギリスにおける発生主義財務情報の活用状況—財政統制に焦点を当てて—」『会計検査研究』第45号
- Bailey, N. and Pill, M. (2015) 'Can the state empower communities through localism? An evaluation of recent approaches to neighbourhood governance in England', *Environment and Planning C: Government and Policy* 2015, 33
- Bolton, T. and Coupar, K. (2011) *Cause célèbre or cause for concern? Local enterprise partnerships one year on*, Center for Cities
- Burton, M. (2013) *The Politics of Public Sector Reform: From Thatcher to the Coalition*, PALGRAVE MACMILLAN
- Cabinet Office (2010) *Building the Big Society*, Cabinet Office
- (2012a) *Public Bodies 2012*, Cabinet Office
- (2012b) *CATEGORIES OF PUBLIC BODIES: A GUIDE FOR DEPARTMENTS*, Cabinet Office
- Cameron, D. (2009) 'Big society can fight poverty. Big government just fuels it', *Guardian* 10 November
- Cameron, D. and Jones, D. (2008) *CAMERON ON CAMERON: CONVERSATIONS WITH DYLAN JONES*, Fourth Estate
- CLAIR ((財) 自治体国際化協会) (2010) 「連立政権が監査委員会の廃止を決定」(ロンドン事務所マンスリートピック2010.9) (<http://www.jlgc.org.uk/jp/information/monthly/mtopic201009.pdf>)
- (2011) 『英国の地方自治（概要版）—2011年改訂版—』(財) 自治体国際化協会
- (2012a) 「経済活性化と市民参加拡大のための地域運営—地域パートナーシップは英経済復活のカギとなるか」(ロンドン事務所マンスリートピック2012.3) (<http://www.jlgc.org.uk/jp/information/monthly/mtopicTBID.pdf>)
- (2012b) 「政府が推進する公共サービスの外部委託の現状～『失敗例』多く大臣からは現方針に疑問の声」(ロンドン事務所マンスリートピック2012.3) (http://www.jlgc.org.uk/jp/information/monthly/uk_sep_03.pdf)

- (2012c) 「『地域産業パートナーシップ』に関する最新情報」(ロンドン事務所マンスリートピック 2012.11) (http://www.jlgc.org.uk/jp/information/monthly/uk_nov_02.pdf)
- (2013a) 「自治体間の業務統合と公共サービスの共同提供に関する報告書」(ロンドン事務所マンスリートピック2013.1) (http://www.jlgc.org.uk/jp/information/monthly/uk_jan_01.pdf)
- (2013b) 「公共サービスの調達で『社会的価値』を検討することを自治体に義務付け」(ロンドン事務所マンスリートピック2013.2) (http://www.jlgc.org.uk/jp/information/monthly/uk_feb_01.pdf)
- (2013c) 「イングランドの地方財政制度を改革～『ビジネスレイト』の制度変更で自治体に増収へのインセンティブ付与」(ロンドン事務所マンスリートピック2013.4) (http://www.jlgc.org.uk/jp/information/monthly/uk_apr_01.pdf)
- (2013d) 「下院の特別委員会が中央政府と自治体の関係を定めた規定の策定を提案～中央政府は提案を拒否」(ロンドン事務所マンスリートピック 2013.5) (http://www.jlgc.org.uk/jp/information/monthly/uk_may_01.pdf)
- (2014a) 「政府の緊縮財政で削減を余儀なくされるロンドンの公共サービス～人口増による需要増に対応できず」(ロンドン事務所マンスリートピック2014.3)
- (2014b) 「イングランドの地方自治体に委員会制度へ戻る動き～英国の伝統的な自治体構造」(ロンドン事務所マンスリートピック2014.9) (http://www.jlgc.org.uk/jp/wp-content/uploads/2014/09/sep_uk_2014_021.pdf)
- (2014c) 「『欧州自治憲章』の英国の遵守状況に関する報告書が発表に～『英国は憲章を遵守しているとは言えない』」(ロンドン事務所マンスリートピック2014.9) (http://www.jlgc.org.uk/jp/wp-content/uploads/2014/09/sep_uk_2014_01.pdf)
- (2014d) 「地域の価値ある資産を住民が守る制度『地域コミュニティの入札の権利』～スケートボード場やバブなど既に多数の利用例」(ロンドン事務所マンスリートピック2014.12) (http://www.jlgc.org.uk/jp/wp-content/uploads/2014/12/uk_dec_2014_012.pdf)
- (2015a) 『英国の地方自治 (概要版) —2015年改訂版—』(財)自治体国際化協会
- (2015b) 「『2015年支出見直し』について (その2) ～財政赤字解消目指し、公共支出削減を継続～地方自治体への政府補助金はまたも大幅減」(ロンドン事務所マンスリートピック2015.12) (http://www.jlgc.org.uk/jp/wp-content/uploads/2016/01/uk_dec_2015_01.pdf)
- CLRA (2014) *Local and regional democracy in the United Kingdom*, Council of Europe (https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2171585#P41_2920)
- Davoudi, S. and Madanipour, A. (2015) *Reconsidering Localism*, Routledge: New York
- DCLG (2008) *Communities in Control: real people, real power*, Cmnd.7427, TSO
- (2011) *Localising support for council tax in England: Government's response to the outcome of consultation*, DCLG
- (2012a) *Creating the conditions for integration*, DCLG
- (2012b) *50 ways to save, Examples of sensible savings in local government*, DCLG
- (2015) *2010 to 2015 government policy: localism*, DCLG
- DCLG / LGA (2013) *Our Place!*, LGA.
- DH (Department of Health) (2007) *Local Involvement Networks explained*, DH
- (2010) *Equity and excellence: Liberating the NHS*, Cmnd.7881, TSO
- DTA (Development Trusts Association) / ATU (Asset Transfer Unit) (2010) *To have and to hold: The Development Trusts Association guide to asset development for community and social enterprises (Second edition)*, DTA / ATU
- DTI (2002) *Social Enterprise: a strategy for success*, DTI
- DWP (Department for Work and Pensions) (2010) *Universal Credit: welfare that works*, Cmnd.7957, TSO
- 遠藤知子 (2015) 「公共サービス政策と社会的企業—イギリスの事例から」(川村曉雄他編『これから

- の社会的企業に求められるものは何か—カリスマからパートナーシップへ』ミネルヴァ書房、所収)
- 原田晃樹 (2013) 「サード・セクターと政府セクターの協働—日英の政策動向とアカウンタビリティ」(藤井敦史・原田晃樹・大高研道『闘う社会的企業』勁草書房、所収)
- HM Government (2006) *Our health, our care, our say: a new direction for community services*, Cmnd.6737, TSO
- (2010a) *The Coalition: our programme for government*, Cabinet Office
- (2010b) *Local growth: realizing every place's potential*, Cmnd.7961, TSO
- (2010c) *Decentralisation and the Localism Bill: an essential guide*, DCLG
- (2011a) *Unlocking growth in cities*, Cabinet Office
- (2011b) *Open Public Services White Paper*, Cmnd.8145, TSO
- (2011c) *Unlocking growth in cities: city deals – wave 1*, Cabinet Office
- (2011d) *Community Budgets Prospectus*, DCLG
- (2012) *The Assets of Community Value (England) Regulations 2012*, HMSO (Her Majesty's Stationery Office)
- (2013) *The Coalition: together in the national interest, Mid-Term Review*, Cabinet Office
- (2014) *Open Public Services 2014*, Cabinet Office
- HM Treasury (2010) *SPENDING REVIEW 2010*, Cmnd.7942, TSO (The Stationery Office)
- (2011) *The Plan for Growth*, HM Treasury
- (2013) *SPENDING ROUND 2013*, Cmnd.8639, TSO
- (2015) *SPENDING REVIEW AND AUTUMN STATEMENT 2015*, Cmnd.9162, OGL (Open Government Licence)
- HM Treasury and DCLG (2007) *Review of sub-national economic development and regeneration*, HMSO
- House of Commons (2015a) 'Directly-elected mayors', *BRIEFING PAPER*, No.05000 (12 May 2015)
- (2015b) 'Community budgets and city deals', *BRIEFING PAPER*, No.05955 (14 May 2015)
- (2015c) 'Charities and the voluntary sector: statistics', *BRIEFING PAPER*, No.SN05428 (21 July 2015)
- (2015d) 'Assets of community value', *BRIEFING PAPER*, No.06366 (18 December 2015)
- House of Commons Committee of Public Accounts (2013) *Department for Communities and Local Government: Financial sustainability of local authorities, Third Report of Session 2013–14*, TSO
- House of Commons Political and Constitutional Reform Committee (2013) *Prospects for codifying the relationship between central and local government, Third Report of Session 2012–13*, TSO
- 稲田圭佑 (2010) 「英国の複数年度予算～制度的変遷と現行制度の評価～」『立法と調査』第305号
- 稲沢克祐 (2013) 「英国における『国と地方の協議の場』—地方財政に係る協議の場を中心に—」『都市とガバナンス』19
- Ishkanian, A. and Szreter, S. (2012) *The Big Society Debate: A New Agenda for Social Welfare?*, Edward Elgar
- Jones, P. and Evans, J. (2013) *URBAN REGENERATION in the UK*, SAGE
- ジョンソン, ノーマン (2014) 「イギリスの社会的企業」(山本隆編著『社会的企業論—もうひとつの経済』法律文化社、所収)
- 近藤康史 (2015) 「キャメロン政権下のイギリス福祉国家—緊縮財政と『大きな社会』—」『生活協同組合研究』2015・2
- LGA (Local Government Association) (2012) *Services shared: costs spared? An analysis of the financial and non-financial benefits of local authority shared services*, LGA
- (2013) *The General Power of Competence: Empowering councils to make a difference*, LGA
- Milbourne, L. (2013) *VOLUNTARY SECTOR IN TRANSITION*, Policy Press: University of Bristol
- 中島智人 (2015) 「英国における市民社会政策の変化」

- (公益法人協会編『英国チャリティ その変容と日本への示唆』弘文堂, 所収)
- 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
- (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—」『地域創成研究年報』5
- (2014) 「政権交代後の英国におけるローカル・パートナーシップおよびローカリズム政策の動向」『日本都市学会年報』47
- NAO (2012) *The Regional Growth Fund*, TSO
- (2014) *Financial sustainability of local authorities 2014*, NAO
- 永島剛 (2011) 「イギリス『大きな社会』構想とソーシャルキャピタル論—『福祉国家』との関係をめぐって—」『社会関係資本研究論集』2
- NCVO (2011) *Counting the Cuts: The impact of spending cuts on the UK voluntary and community sector*, NCVO
- (2013) *Counting the Cuts: The impact of spending cuts on the UK voluntary and community sector – 2013 update*, NCVO
- Needham, C. (2011) *PERSONALISING PUBLIC SERVICES: Understanding the personalisation narrative*, Policy Press: University of Bristol
- 日本政策金融公庫 (2010) 「英国『歳出見直し (Spending Review)』の発表」(国際協力銀行ロンドン駐在員事務所レポート 2010.10.22) (http://www.jbic.go.jp/wp-content/uploads/reference_ja/2010/10/2724/jbic_RRJ_2010026.pdf)
- Osborne, S. (2006) 'The New Public Governance', *Public Management Review*, 8-3
- Osborne, S. Radnor, Z. and Nasi, G. (2013) 'A New Theory for Public Service Management? Towards a Service Dominant Approach', *American Review of Public Administration*, 43-2
- 大塚大輔 (2011) 「英国版『新しい公共』の動き—ビッグ・ソサエティ (大きな社会)—」『地方税』62-5
- (2012) 「英国における地方分権の進展—地域主権法の制定—」『都市とガバナンス』18
- Powell, F. (2013) *THE POLITICS OF CIVIL SOCIETY: Big society, small government?*, Policy Press: University of Bristol
- Raco, M. (2013) *State-led Privatisation and the Demise of the Democratic State*, ASHGATE
- SEUK (2012) *The Shadow State*, SEUK
- Smith, D. M. and Wistrich, E. (2014) *Devolution and Localism in England*, ASHGATE
- Stanton, J. (2014) *Democratic Sustainability in a New Era of Localism*, Routledge
- Stewart, J. (2003) *Modernising British Local Government-An Assessment of Labour's Reform Programme*, Palgrave Macmillan
- 杉浦勉 (2012) 「『大きな社会』と英国財政—概要・評価・展望—」『関西大学経済論集』62-1
- 姥浦道生・片山健介 (2014) 「英独における広域計画の廃止・統合による“弱体化”とその影響に関する研究—日本における広域計画の積極的運用との比較を通じて—」『平成25年度国土政策関係研究支援事業 研究成果報告書』
- Williams, A., Goodwin, M., and Cloke, P. (2014) 'Neoliberalism, Big Society, and progressive localism', *Environment and Planning A 2014*, 46
- Wilson, D. and Game, C. (2011) *Local Government in the United Kingdom (Fifth Edition)*, PALGRAVE MACMILLAN
- 安章浩 (2011) 「イギリス・キャメロン連立政権の社会改革に関する一考察—同政権の『大きな社会』の創設アジェンダ (The Big Society Agenda)』の理念とその方向性の検討を中心にして—」『尚美学園大学総合政策論集』13

The Aspects of Localism and Decentralisation in the United Kingdom (3) : Comparative Public Policies between Labour, Coalition and Conservative Governments

NAKANISHI Norikoⁱ

Abstract : This paper focuses on Localism through comparative studies of public policies between Labour, Coalition and Conservative governments and analyses aspects of decentralization of Localism in the UK. The Coalition government made up of Conservatives and Liberal Democrats formed in May 2010 introduced the Big Society agenda which is a paradigm shift moving power and responsibility away from central government towards more local levels. Localism is a concrete attempt to realise the Big Society agenda in practice. The Coalition promotes decentralisation and ends the era of top-down government by giving new powers to local councils, communities, neighbourhoods and individuals through the Localism Act introduced in November 2011. Localism launched decentralization aiming at ‘double devolution,’ first from central to local government, and subsequently from the latter to communities and neighbourhoods based on the Localism Act. This Act features several provisions relating to councils: giving councils a general power of competence, allowing councils to choose to return to the committee system of governance and allowing for referendums on elected mayors in certain authorities, giving residents the power to instigate local referendums on any local issue and the power to veto excessive council tax increases, allowing councils more discretion over business rate relief, providing new powers to help save local facilities and services threatened with closure, giving voluntary and community groups the right to challenge local authorities over their services, and so on. On the other hand, the Coalition has undertaken deficit reduction by drastically cutting public spending as an inevitable consequence of the financial crisis followed by deep recession. Departmental spending between fiscal 2010 and 2014 was cut by 9.1%, and the DCLG (Department for Communities and Local Government) suffered the largest cuts within departmental spending. Above all, grants from central government to local government were cut by 36.3% overall between fiscal 2009 and 2014. Local authorities have been forced to cut back significantly on their service spending in the face of falls in their main sources of revenue and to build local revenue-raising capacity. Local authorities have to innovate and deliver better and more effective public services to respond to what local people want. The Localism Act also passes new rights and powers directly to communities and individuals, making it easier for them to get things done and ensure democratic decision-making in the places where they live. However, since communities are essentially conflictual and local people have little opportunity to apply their good ideas and tackle problems in their communities, they must be given appropriate professional and technical support to enable them to use the rights and improve their local environment. Voluntary and community organisations

ⁱ Professor, Faculty of Social Sciences, Ritsumeikan University

often get involved in encouraging local communities and they carry out some of the most innovative and effective work in public services. The Act gives these organisations the right to express an interest in taking over the running of a local authority service. The local authority must run a procurement exercise for the service, open to bidding by the challenging organisation. However, the severe reductions on public spending are a live issue for the voluntary sector depending on state funding in the form of contract payments for service delivery. The significant impact of reduced spending threatens unnecessary damage to the sector's capacity and many organisations are forced to close their doors. Although Localism can enable the opening up of possibilities for local democracy, state-led and austerity Localism founded on self-reliance, mutualism, volunteerism, community engagement and civic action as a replacement for public sector cuts is liable to be a key element of rhetoric for conservative neocommunitarianism.

Keywords : The United Kingdom, localism, decentralisation, the labour government, the conservative-liberal democrat government, local authority, local community, voluntary sector, public service, local democracy