

〔研究ノート〕

イギリスにおける地域再生政策 ——ブレア労働党政権下での取り組みからの一考察——

八 木 橋 慶 一

はじめに

「地域再生」という言葉から、人はどのようなイメージを抱くであろうか。まっさきに思い浮かべるのは、地域経済の活性化といったものかもしれない。わが国では、2003年12月に内閣直属の地域再生本部より「地域再生」の基本指針が出されたが、そういったイメージに近いと考えられる。いささか長いが、同本部の定義を確認のため引用しておく。

「地域再生とは、地域の産業、技術、人材、観光資源、自然環境、文化、歴史など地域が有する様々な資源や強みを知恵と工夫により有効活用しながら、文化的・社会的なつながりによる地域のコミュニティの活性化を図ったり、地域内外のニーズを掘り起こし、それに応じて民間事業者がビジネスを健全な形で展開することを通じて、これを成し遂げるための十分な雇用を創出できるようにすることにより、個性ある豊かな地域づくりを達成するものであり、これらを通じて『地域経済の活性化』と『地域雇用の創造』を実現することである。また、地域の『自助と自立の精神』を活かすため、従来型の財政措置を講じないことを基本とする」¹⁾。

引用からは、地域経済の再建といったニュアンスが強いと感じられるであろう。ともかく、これが日本政府における「地域再生」の公式見解ということは間違いない。

しかし、地域再生とは純粋な経済問題であ

る、と断言されると釈然としないのも事実である。その点について、現代のイギリスにおける地域再生への取り組みは、研究対象として実に興味深い事例である。地域経済の再建という日本と同様の課題もあるが、同時にイギリス特有の、もしかすると日本も将来直面するかもしれない問題にも取り組んでいると考えられるからだ。Iでは、労働党政権下における地域再生政策の流れ、そしてその総括的な政策と言える地域エリア協定（Local Area Agreement, LAA）の構造を概説する。IIでは、イギリスにおける地域再生の歴史的な経験を考察する。過去の政策と比較して何を継承し、何を新たに加えたのかを検討することは、現労働党政権による地域再生政策の現代的な意義を明らかにするためにも必要であろう。またIIIで、イギリスにおけるこの政策への批判的な分析も紹介しておく。一定の限界が内在していることを確認するのは、どんな政策においても重要であると考えからである。最後に、イギリスでのこの取り組みが日本にも適用可能かどうかを検証する。

I ブレア政権下での地域再生政策： LAAを中心に

1997年の総選挙マニフェストにおいて、保守党政権下では都市も地方も、貧困や社会の分裂に悩まされていると批判し、労働党は「社会や経済の衰退の複合的な要因」に立ち向かう地方自治体とともに、この問題に取り組むと訴えていた²⁾。事実、政権に復帰した労働党は、地域

再生に積極的に取り組むこととなる³⁾。

まず、1998年からスタートした「コミュニティのためのニューディール (New Deal for Communities, NDC)」があげられる。複数の団体によって構成されるパートナーシップ組織が主体となって、地域の再生計画を策定し、実施することとされた。そこへ中央政府が活動に必要な資金を投入するのである。また、地域住民の行政活動への参画を強調し、防犯や医療、福祉などの各施策をまとめ、戦略的に連携させて問題に対処することを狙ったものでもあった⁴⁾。

さらに2001年には、『近隣地域再生への新たな確約：全国戦略行動計画』が公表された。この政策の眼目は、中央政府からの補助金であるにもかかわらず、その用途に要件を課さない「近隣地域再生資金 (Neighbourhood Renewal Fund, NRF)」の導入と、資金受給のために地域戦略パートナーシップ (Local Strategic Partnership, LSP) の設置を義務付けたことである⁵⁾。LSPとは、警察などの公共セクター、経済団体などの民間セクター、ボランティア・セクターやコミュニティ・セクターといったNPO組織、さらには文化組織の代表（たとえば劇場支配人）など、多種多様な団体の代表が参画して形成される組織である。地域における公共サービス供給の改善策を決定し、それに取り組むことが主たる任務とされる⁶⁾。

NDCは39、NRFでは88の地域が、これらの政府資金を受け取ることとなった。対象となったのは、貧困地域 (deprived area) と呼ばれる、とくに荒廃した近隣地域である⁷⁾。貧困問題への対処が政策の主要課題とされている事実は、昨今の「地域再生」が叫ばれる日本とは明確に異なる点ではあろう。次節で詳述するが、イギリスの地域再生政策は、かつてより貧困問題と密接に関連していたからである。

NDCやNRFも十分に検討しなければならないテーマではあるが、最初に触れたように、本節ではLAAの分析に絞る。その理由は簡単である。NDCやNRFといった地域再生プログラ

ムの基本方針を引き継いでいるからである。またLAAは、2000年後半から始まり、公共サービス供給の改善を目的として中央政府と地方自治体間で結ばれた地域公共サービス協定 (Local Public Service Agreements, LPSA)、NRFに代表される「近隣地域再生のための全国戦略」を強化するものと位置付けられていた⁸⁾。そのほか、LSPが主導して策定する地域再生の長期プラン、「コミュニティ戦略」を推進するものとされていた。地域再生政策の端緒であったNDC、柔軟な資金運用を認めたNRF、中央と地方の政府間で結ばれたLPSA、そしてLSP主導のコミュニティ戦略である。これらすべてを包含する形で登場したのがLAAと言える。ブレア政権における地域再生政策の総括的な性格を有していることは間違いない。

まず、LAAの導入から拡大について簡単にまとめておく。2005年からイングランドの9つの広域行政区域 (region) すべてで、合計21の地域から試験的に始められた。その後、06年からはラウンド2として66地域で導入、そして今年からラウンド3として62地域で導入されたことによりイングランド全域をカバーすることとなった⁹⁾。このように段階的に導入されたことで、後発のグループがLAAを結ぶまでにその内容には若干修正が加えられることになる。たとえば、06年春には、LAAのラウンド3のガイダンスに向けた文書が公表されており、26種類の資金の流れ (funding stream) のプール化が公表され、より資金利用の自由度が上がっている¹⁰⁾。

次に、LAAの基本的な内容を概説する。またLAAの概念図と策定から実施まで流れも掲載しておく。

図からもわかるように、LAAは、LSPが主体となって地域再生のプランを練り、中央政府と協定を交わすものである。その協定で設定された数値目標の達成に向けて¹¹⁾、各組織が政策を協働で実施することになっているのだ。その際に、用途制限がないNRFを財源とすることで、再生計画を柔軟に実施することが許されて

Oct. 2007

イギリスにおける地域再生政策

図1 LAA の基本概念

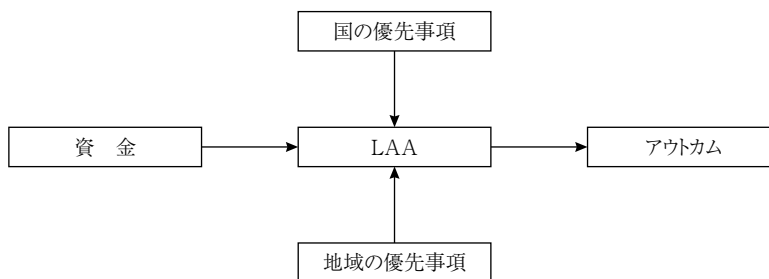
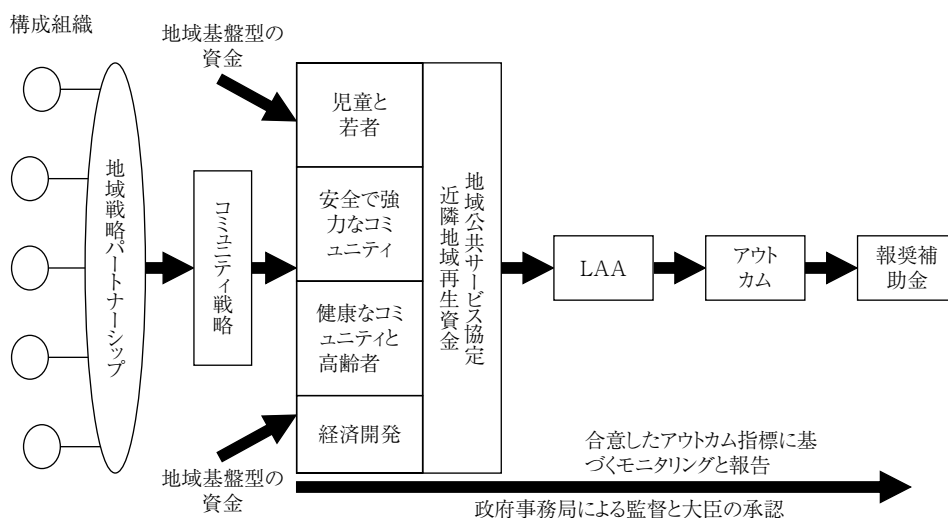
出所) ODPM, *Local Area Agreement: a prospectus* (2004), p. 7.

図2 LAA の流れ

出所) ODPM, *Local Area Agreement: a prospectus* (2004), p. 15. (一部修正)

いる点も重要であろう。中央から「地域に一定の意思決定を委譲」し、「官僚的な手続き」を省略しているとされる所以である¹²⁾。

地域によって細かい事情が異なるのは当然である。とはいえ、大きな枠組みで問題をまとめることはできるのであり、LAAでは以下の重点事項が定められている。「児童と若者」、「安全で強力なコミュニティ」、「健康なコミュニティと高齢者」、「経済開発」の4つである。経済問題は4つの重点事項の一つに過ぎず、しかも2004年公表の趣意書段階では漏れていた¹³⁾。項目の一番目に「児童と若者」が選ばれており、若年層重視の姿勢が明確である。この点は、ブ

レア労働党政権が若年層を対象とした政策、たとえば教育や就労支援政策などを重視していたことの反映であると言える¹⁴⁾。イギリスにおける「地域再生」という言葉が、広範な意味を持つものであることがここからもわかる。

山本隆氏は、地方自治体がLAAに注目する点として、財源の仕組みを取り上げている。従来からの複雑なプログラムを統合し、資金の流れを柔軟にしているから、ということである¹⁵⁾。すでに触れたが、資金の流れを柔軟にするという地域再生政策の方向性は、LAAだけでなく、この政策が導入されてから一貫している。この流れは、2006年秋に公表された地方自治体白書

『力強く繁栄するコミュニティ』でも、LAA への交付金の利用方法に原則制限を付けないことが打ち出されていることから確認できる¹⁶⁾。また、優れた業績を残した自治体には、報奨補助金が与えられることになっている。しかし一方で、数値目標を達成できなければ、中央からの介入によって改善が図られることになっており、その点ではかなりプレッシャーがあると言える¹⁷⁾。とはいえ、LAA が基本的には、地域の創意工夫に資金の活用を任せていることは疑いをえない。

Ⅱ 過去の政策と新たな課題：CDP の教訓と「社会的排除」の登場

前節では、ブレア労働党政権の地域再生政策には、さまざまな組織が地域の施策の決定や実施に関わっていること、資金の利用に関して柔軟性があることを指摘した。これらがイギリスにおける地域再生政策の特徴であることは間違いないが、どちらかと言えば、制度や運用面の特徴であるとも言える。冒頭で述べたが、イギリスの地域再生には経済再建にとどまらない社会的側面があることを指摘しなければならない。それは、前節で簡単に触れた問題、貧困対策のことである。

現代の分析に入る前に、イギリスにおける地域再生政策と貧困対策の歴史的な関係を概観する必要があると思われる。現在につながる部分だが、また新たに加わった部分も浮かび上がると考えられるからである。そのなかで、コミュニティ開発プロジェクト(Community Development Project, CDP)に分析対象を絞る。CDP は1960年代後半の労働党政権下で練られたものであり、現在の政権との党派的なつながりがある点を重視したからである。

さて、肝心の CDP であるが、1968年に内務省より提案され、翌69年からプロジェクトとして正式にスタートしたものである。地域でのサービス供給者間の連携強化、また同様にその問題での中央と地方との連携を図るものでもあっ

た。具体的には12の地域が選定され、各地域のプロジェクトでは、調査チームと行動チームが設置され、地域における公共サービス供給の改善に取り組むこととされたのである。調査チームが行った研究成果を行動チームが実践するというものである。各プロジェクトは、ボランティア団体や内務省の代表と同様に、自治体職員や地方議員(カウンシラー)も含む地域の運営グループ(steering group)のもとで統括されていた¹⁸⁾。この各地域の運営グループと中央の運営グループが緊密に連携しあうことが、プロジェクト全体を円滑な運営に導く鍵であった。プロジェクトの対象地域は、言うまでもなく貧困問題を抱えている地域であった。

すでにアメリカでは、ジョンソン政権下で「貧困との戦い(War on Poverty)」が始まっており、CDP はアメリカの事例を追う形で計画されたと言える。アメリカでの実験と同様に、CDP も所得の再配分などよりも雇用機会の拡大を目指し、そのための職業訓練を重視するものであった。貧困者を再教育することで、就業させ自立を促すことを狙っていたのである¹⁹⁾。当時、イギリスへ流入する旧植民地からの移民に対して、一般市民レベル、とくに移住先となっていた都市部の貧困地域の住民からの不満に応える必要があったからとされる²⁰⁾。そこで、対立を緩和、あるいは解消するために、貧困地域の(再)開発が浮上したのである。つまり、貧困問題とは、単にそれだけが問題ではなく、人種問題や治安の問題もかかわっているもの、という認識が広がっていたのだ。

また、アメリカでの実験や CDP の背景には、オスカー・ルイスに代表される「貧困の文化(culture of poverty)」の学説の登場も影響を与えたとされている(ルイス本人は否定)。貧困層は既存の社会体制に批判的な態度を取ることがあり、それが反社会的な行動につながるとされていた。そういった「文化」が次世代に受け継がれる原因として、特定のコミュニティでの貧困層の集中があげられていた。そこで、CDP ではその連鎖を断ち切るためにコミュニティの

(再)開発に取り組もうとしたとされる。彼らの居住するコミュニティの改善が必要という社会病理学的な認識があったとされる²¹⁾。

しかし、1978年に終了したこのプログラムは、結論から言えば、失敗との評価が下されている。たとえば、ローニー (M. Loney) は、中央と地方の運営グループの連携がうまく機能しなかったため、その結果、中央政府はCDPへの関心を失い、一方で、地方ではプロジェクトに雇用されているコミュニティ・ワーカーが、急進的な政治・社会運動の場としてCDPを利用する事態になったことを指摘している²²⁾。こういった一定の政治的な意図を持った社会変革への行動が、内務省の想定していたプログラムの趣旨に沿っていなかったことは事実である²³⁾。中央政府が、コントロールの利かなくなったプロジェクトに期待するはずもないのは当然であろう。また、CDPはアメリカの「貧困との戦い」と比べて、投入された資金の額が少ない上に、経済開発の姿勢が弱かったとされる。つまり、経済問題にうまく対処できなかったため、貧困層へ十分に政策の利益を回すことができず、コミュニティへの参画も促せなかったということである²⁴⁾。

CDPの教訓は明らかであろう。地域再生には、中央と地方の連携、対処療法的な資金配分ではなく、地域経済の根本的な活性化が必要ということである。さらに言えば、運動家による政治・社会運動が、住民にどこまで歓迎されていたか疑問も残る²⁵⁾。また、時代を考えれば致し方なかったかもしれないが、所得の問題だけでなく、性や人種など社会階層を横断する問題への視点が弱かったとの指摘がある²⁶⁾。マクロな政治・経済構造の変革に目を奪われた結果、より身近な問題への視点を欠いていたと考えられるであろう。

その後、イギリスではサッチャー政権の登場もあって、貧困問題は個人の問題として扱われるようになり、地域再生も経済再建が主たる課題となった。そういった状況に転機が訪れたのが、1997年の労働党の総選挙での勝利だったの

である。それ以降の流れは前節で紹介した通りであるが、貧困対策に新たな視点が加わったことを指摘したい。それが「社会的排除 (social exclusion)」対策なのである。社会的排除は、1970年代にフランスで概念化が始まり、90年代以降、EUで社会政策の重要課題の一つとして扱われるようになったものである。きわめて重要なテーマであるが、それゆえに本論の主題であるイギリスの地域再生とかかわる点にのみ絞る。

イギリス政府の示す社会的排除とは、「所得貧困以上のもの」であり、「失業、差別、乏しい技能、低所得、劣悪な住環境、犯罪、病気、家庭崩壊など」の問題に人々や地域が直面した時に生じるとされ、上述の問題が「人生に悪循環をつくりだすように関連し、相互に強めあう」ものと定義されている²⁷⁾。こういった状況に立たされると、単に経済的な貧困に陥るだけではない。たとえばEUでは、貧困や基礎的な能力の欠如、あるいは差別が原因で社会に参画できずに周縁化されてしまうことであり、その結果、教育や就労の機会が奪われることが社会的排除とされているのだ²⁸⁾。これらの定義から考えれば、就労に必要な教育や技能を修得する機会を得られないような不利な状況に置かれた人が、貧困に陥り、あるいはその状態から抜け出せず、社会から疎外されてしまっている問題が社会的排除と言える。そして、この「貧困のサイクル」が次世代へと受け継がれる可能性がきわめて高いとされているのである。

貧困問題について、CDPの時のようにその背景にある社会的条件に、ふたたび目を向けるようになったと言える。異なるのは、そういった状況に陥る過程にメスを入れたことであろう。つまり、結果 (貧困) への対処にとどまっていたのが従来からの貧困対策なら、その過程 (社会的排除) を明らかにして手段を講じるのが、社会的排除対策と言える²⁹⁾。

このようにして、もとより貧困対策を含んでいたイギリスの地域再生政策のなかに、従来型ではない、より広義の貧困対策として社会的排

除への取り組みが盛り込まれることになったのである。そして、社会的排除を解消するために唱えられたのが、「社会的包摂(social inclusion)」なのである。たとえば、前節では制度的なものとして紹介したLSPにも、この機能があるとされる。LSPを通じて、排除されている人たちと密接な関係を持つボランティア団体やコミュニティ団体が、彼らが支えている人たちの公共サービスへの希望を行政側へ伝えることができる点が重要とされるのである。また、民主主義の観点から、LSPに参画することにより、それまで行政側と関係を持つことが難しかったグループにも対話の回路を開き、意思決定の場に加えたことを評価することもできる³⁰⁾。とりわけ、エスニック・マイノリティや非キリスト教系の宗派を信仰するグループ（具体的にはムスリム）にとって、こういった流れは好ましいものであろう³¹⁾。彼らが貧困層であることは多いが、単なる再配分政策を採るのではなく、地域の意思決定に参画させることで、地域社会との一体感を目覚めさせようとしていると言える。

Ⅲ 批判的分析の紹介：誰のための「地域再生」か

地域再生政策が、「社会的排除」対策を含む、より総合的な社会政策という点は前節で指摘した。第1節のLAAの制度や運用面での特徴と重ね合わせれば、高い評価が下されるかもしれない。しかし、どんな政策であれ、プラス面ばかりではないのも事実である。冷静に判断するためにも、批判的な言説も紹介する。これらの問題点につねに応え続けることで、より政策としての有用性は高められるであろう。

では、どのような点が問題とされているであろうか。まず、中央と地方の関係である。NRFなどの政府資金の運用について、かなりの自由度が認められていることはすでに述べた。これらの点から見れば、地方の自律性は高められていると言えるが、中央政府によって数値目標が

設定され、その達成が義務付けられている点、そして地域間で業績を競わされていることへの批判があるのだ。

たとえば、プラチェット(L. Pratchett)は、中央が基準や優先事項を設定するのは、地方がそれらを優先して実行するのを期待している面があることを指摘している。つまり、地方それぞれの事情よりも、中央の政策目標が優先されかねない、というものである。また、目標達成の義務化や業績競争が地方に与える影響も指摘している。こういった中央政府の手法では、地域内の平等を保証するという面はあるが、地域間の格差を助長してしまう可能性もあるとするのだ。さらに、優れた業績を残した地方自治体への報償も、中央からの査察の厳しさや基準の高さを考えれば、金額がその努力に見合ったものなのか、という批判の存在も指摘している³²⁾。

また、N. エリソンとS. エリソン(N. Ellison and S. Ellison)は、「コントロール」という表現で中央からの自立が地方に及ぼす負の側面に触れている。彼らは、地方からのより一層の柔軟性を求める要求に中央政府も一応は受け入れていることは認めている。しかし、地方への権限委譲によって、中央からのコントロールや数値目標といった縛りがなくなれば、LAAのようなさまざまな団体が参画している協定では、組織間での利害衝突により混乱が生じかねないとするのだ³³⁾。中央からの自立が高まることで問題がすべて解決するわけではなく、新たな問題を生む可能性を指摘していると言える。

第二に、LSPが代表的だが、「パートナーシップ」を利用する政策手法についてである。端的に言えば、代表制との関連である。地域の公共サービス供給について、その決定や実施にさまざまな組織が参画するLSPが、LAAなど一連の地域再生政策の重要な点であることは指摘した。しかし、これら公共サービスを供給していくための資金は、中央からの補助金、つまり税金であることは間違いない。自治体当局や公選の地方議会(カウンシル)と異なり、住民へ

の説明責任（アカウンタビリティ）を本来は問われない、民間企業、ボランティア団体やコミュニティ団体などが決定に加わる LSP が、部分的にはあれ地方行政へ参画することについての正当性を問われるということである。

実際、地方議員の間では、LSP に参画する公共セクター以外の団体との関係について、警戒する声が出ているとの報告がある。自分たちこそが「正当性」を持ち、「説明責任を担うコミュニティのリーダーや代表者」という認識があるため、他の組織、とりわけボランティア団体やコミュニティ団体が地域の政策決定に参画する事態に不満を持っているという³⁴⁾。リチャードソン（L. Richardson）の言葉を借りれば、「地方自治体は、依然として対話に抵抗しており、指揮者として参画を推進しようという政治的意志を欠いている」ということなのだ³⁵⁾。

また、ラウンズとサリバン（V. Lowndes and H. Sullivan）は、LSP が特定の団体を政策決定の場に参画させている基本構造から、新たなコーポラティズムと見なされる可能性を指摘している。彼らはさらに、LSP に参画するほどの規模や影響力を持たない中小団体の利益が代表されない恐れにも触れている³⁶⁾。ゲッデス（M. Geddes）は彼らの指摘を認め、LSP に代表される「パートナーシップ」型の政治手法は、オーソドックスな代表制民主主義と異なったものであるとする。コーポラティズムのように労使の代表にだけ参加を限定したわけではないので、厳密には同義のものではないが、そこに内在する論理には、「旧体制の基本的変化」を含む可能性を指摘しているのである³⁷⁾。代表制民主主義への評価は論者によって分かれるであろうが、「パートナーシップ」の拡大が、そのイデオロギーを原理的には揺さぶるものであるとは言えるであろう。

最後に、「社会的排除」である。これは、地域再生政策にとどまらない大きな問題であるが、現在の政策において重要な位置を占めているだけに、簡単ではあっても紹介しておきたい。「社会的排除」への対策について議論が存

在しており、それが地域再生政策へのある種の批判的な分析につながると考えるからである。しかし、本論でそれらの議論すべてに触れることはできない。そこで、「排除」の解消、つまり、何を持って「包摂」とするのか、という点に絞る。

中村健吾氏は、EU における社会的排除の概念には、「ある独特な傾向が刻み込まれて」おり、この概念の「本来有しているはずの潜在力を切り詰める」危険性を鋭く指摘している。EU は、公的扶助などの従来型の貧困対策を「『受動的な所得再配分政策』とみなして縮小」し、競争政策に有利な「『積極的な労働市場政策』へと重心を移そう」と図っていると分析している。つまり、「『社会への包摂』を『労働市場への包摂』へと還元する指向性」があると見ているのだ³⁸⁾。「福祉から労働へ（welfare to work）」という有名な労働党のスローガンを考えれば、イギリスも EU と軌を一にしていると捉えることはできるであろう。

さらに、実際の数字が芳しくないとの指摘もある。社会的排除の概念に低所得が含まれているのはすでに指摘したが、労働党政権下で貧困層の所得の問題がさほど改善していないのではないか、という論争が存在しているのだ。たとえば、最下層20%の所得が、ブレア政権下よりも保守党のメジャー政権下の方が上回っているという数字がある³⁹⁾。とすれば、貧困層が集住する地域の再生を図った労働党政権の施策が、数字上は期待通りのものではない可能性はきわめて高いと言えるのだ。

これらの批判的分析すべてに答えることは難しい。中央と地方の関係で言えば、エリソンらは、地方が自立して国の要求するアウトカムを達成する方法を見つけ出すことは、「永遠の課題」とまで断言している⁴⁰⁾。とはいえ、CDP の教訓を考えれば、両者が切り離されることは、国の政策として実施される必要性を薄くさせるものであることは間違いない。政策の継続には両者の連携を絶やさないようにすることは重要であろう。

代表制や説明責任の点については、たとえば、サリバンはLSPの説明責任は3つあると指摘し、それらを果たすることが重要であると唱えている⁴¹⁾。上方への説明責任は、資金を供給してもらっている中央政府へ基準を達成しているかどうか、下方への説明責任は、サービス供給において地域住民のニーズを満たしているかどうか、最後に、水平方向への説明責任とは、LSPのパートナーに対してのものである。資金の出所を考えれば、説明責任を果たすべきという主張は、当然のものであろう。また、地方政治家側の不満に中央政府が配慮している事実は指摘しておきたい。白書『力強く繁栄するコミュニティ』では、自治体のリーダー（市長）がLSPの議長を務め、住民公選の地方議員もメンバーとして参画することが望ましいとはっきり明記されている⁴²⁾。代表制民主主義が形骸化しかねないという批判に答えていると言えるであろう。

社会的排除対策が雇用政策へ還元されかねないという指摘は、たしかに重要である。しかし実際には、政府は雇用対策にのみとどまらないように、社会的排除対策の指針を公表しており、そういった点は無視できないであろう⁴³⁾。また、すでに触れたように代表制民主主義の理論と衝突する恐れはあるが、LSPにさまざまな団体が参画していることは、社会的包摂という観点から考えれば、意義あることと断言できる。排除されている人たちにとって、自分たちの声が反映されるのは、存在を認められたと感じることにつながるであろう。それが、彼らの地域社会への参画の第一歩になると考えられる。

イギリスにおける地域再生政策が、さまざまな視点から批判的な分析を受けていることを本節では紹介した。しかし、批判があるということは、それだけ野心的だからである。それらの批判すべてを同時に解決することはできないであろうが、上述したように一つ一つ修正していくことは可能である。また、地域再生は誰のためなのかを考えれば、その政策を一部理論的に

問題があるからといって、ネガティブな評価を下すだけでは問題の本質を見誤ることになりかねない。地域再生は何よりも地方の問題であり、そこで暮らす住民たちのための政策なのである。そして住民たちのなかでも、とくに注意を払われる必要があるのは、政策の趣旨を思い起こせば、社会的に排除されている人たちであることは論を俟たないであろう。中央政府、地方自治体や地方議会、そして包摂する側にいる住民にとっても、これらの施策によって地域社会が安定すること自体、何ら問題はないはずである。

むすび

「地域再生」とは経済再建なのか、という冒頭の疑問への答えは明快であろう。もちろん、「否」である。これは日本でも変わらないはずである。

Iで触れたLAAの4つの重点事項は、どれも日本にも当てはまる。たとえば、「健康なコミュニティと高齢者」の項目は、高齢化の進んでいる日本の地方にとっても切実な問題であろう。もちろん、日本の地域再生本部が、これらの問題を認識していないわけがない。たとえば、こういった地方が主体となって対策を練る地域政策では、地方の実情に合わせた資金の柔軟な運用が必須であるが、この点は地域再生本部も提言を行っている⁴⁴⁾。しかし、もう一步踏み込む必要があるかもしれない。イギリスは国が重点事項を明示するだけでなく、数値目標を設定し、その達成を厳しく迫っている。たしかに批判はあるが、地域の側も目標を明確化できるというメリットはある。また、投入される資金が税金であるのだから、国民への説明責任の点からもこういった措置は一考に値すると思われる。

そのほか、自治体内での諸団体の活用について、再生本部も重視はしている。たとえば、「地域の自主的・自立的な取組により地域再生を進めるため」、その担い手として「福祉やま

ちづくりなどの特定の目的で組織された NPO 等や、講、自治会といった古くから地域に存在する地縁的な組織を再活用」することを求めている。さらに、「地方公共団体が地域再生計画を作成する」場合、「NPO、地域住民、関係団体、民間事業者を通じて地域のニーズを十分に把握し、反映」させることが望ましいとさえ明記しているのだ⁴⁵⁾。しかし、忘れてはならないのは、LSP は国の政策なのである。社会各層から代表を結集して地域再生を図るのなら、国としても大胆な姿勢を見せることは必要であろう。もちろん、日本とイギリスの国情の違いを無視して直輸入はできないが、こういった点からもイギリスの取り組みは十分に参考にできるはずである。

LAA に代表されるイギリスの地域再生政策は、日本にも大いに示唆に富むものであることをここまで述べてきた。とはいえ、地域再生とは単に国ごと、地域ごとで完結する政策なのであろうか。最後に、「地域再生」の射程について触れておく。

トーマス・フリードマンは、グローバル化した世界において、先進国と開発途上国の垣根を越えて「水平」方向の経済活動が行われている様を、『フラット化する世界』で鮮やかに描き出した。彼はこの変革に明るい未来を託しているが、その暗部も描いている。たとえば、フラット化した世界を間近に見ながら、その恩恵に与れない「半フラット」な人々、異社会や異文化と触れ合う機会が増大したことで、自分の立場を思い知らされ、「やりどころのない不満を抱えた人々」の存在である⁴⁶⁾。厳密に言えば、前者は中進国や発展途上国、後者はアラブ諸国の住民のことを指している。しかし、これらの問題は先進国も無縁ではないはずである。

国レベルの経済成長とは無関係に不況にあえぐ地域やその住民、宗教や文化が異なる移民や外国人が集住し、それゆえ周囲から孤立しがちな地域やその住民。こういった環境は、先進国でも共通している。たとえばフランスでは、グローバル経済に乗り遅れて不満を溜め込んだ白

人は極右に票を投じ⁴⁷⁾、また疎外感を持った移民の若者は暴動を起こした。社会が「水平」化された際に、何らかの問題で周縁化された地域や人々こそ、その負の影響をもっとも被りやすいのであり、その不満の矛先が既存の社会秩序に向かうことは容易に想像できる。イギリスはもとより、外国人労働者への門戸を広げようとしている日本にとっても、明日の姿なのかもしれない。

それゆえ、いかにして不満を抱えた人々を「包摂」するかが重要なのである。生まれ育った場所、あるいは移住した都市部の一地区であろうと、彼らが特定の地域社会で生活していることは明らかである。その地域が繁栄かつ安定し、彼らを「排除」することなく「包摂」できるのであれば、不満を持つ者は少なくなるはずであり、それが地域だけでなく社会全体の安寧にもプラスに働くことは疑いようもない。このように考えるのであれば、「地域再生」とは、単に一国の一地域といったミクロなレベルにとどまらない、より大きな視座からも検討され、実施されるべき政策と言えるものなのである。

注

- 1) 地域再生本部「地域再生推進のための基本指針」(2003年12月19日)
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiikisaisei/kettei/031219sisin.html>
- 2) “New Labour: because Britain deserves better”, in I. Dale (ed.), *Labour Party general election manifestos, 1900-1997* (Politico’s Pub, 2000), p. 376.
- 3) ブレアやジャック・ストローといった政府首脳が、政権一期目に「コミュニティ」の再生に熱意を持って語っていたことは、以下の論文で確認できる。
A. Wallace, “‘We have nothing for so long that we don’t know what to ask for’: New Deal for Communities and the Regeneration of Socially Excluded Terrain”, *Social Policy and Society*, Vol. 6, Part. 1 (2007), pp.2-3.

- 4) 山本隆「本格化するイギリスの地域再生・貧困対策」『賃金と社会保障』第1442号(旬報社, 2007年), 50ページ。また, 中島恵理「EU・英国における社会的包摂とソーシャルエコノミー」『大原社会問題研究所雑誌』第561号(法政大学大原社会問題研究所, 2005年), 12-13ページ, も参照。
- 5) Social Exclusion Unit, *A New Commitment to Neighbourhood Renewal: National Strategy Action Plan* (2001), p. 49.
- 6) LSP のメンバー構成については, 一例としてロンドンのハックニー区を検証したものを以下であげておく。
八木橋慶一「LAA を通じた地域再生への取り組み: ハックニーの場合」『賃金と社会保障』第1445号(旬報社, 2007年)。
- 7) NDC や NRF などの政府の財政支援措置については, 以下の邦語文献が網羅的である。
クレア・レポート『英国の地域再生政策』第253号(自治体国際化協会, 2004年), 第2章。
- 8) Office of Deputy Prime Minister (ODPM), *Local Area Agreement: a prospectus* (2004), pp. 10, 11.
- 9) 各地域の LAA 導入時期別リストは, コミュニティ・地方自治省 (DCLG) の HP で確認できる。
アドレスは以下の通り。
<http://www.communities.gov.uk/localgovernment/performanceframeworkpartnerships/localareaagreements>
- 10) ODPM, *Local Area Agreements Guidance* (2006), p. 46.
- 11) LAA を含む一連の地域再生政策における数値目標や成果測定の簡潔な説明は, 以下を参照されたい。
岩満賢次「第9章 イギリスの地域再生と自治体財政統合—Local Area Agreement による地方自治体財政への影響—」山本隆・難波利光・森裕亮編『ローカルガバナンスと行財政』(ミネルヴァ書房, 2007年)(近刊)。
- 12) 山本, 前掲論文, 52ページ。
- 13) 2005年の試験的導入に際して, 「経済開発」が加えられている。
ODPM, *Local Area Agreements Guidance* (2005), p. 4.
- 14) この点について, 邦語では以下の文献が簡潔にまとめている。
山口二郎『ブレア時代のイギリス』(岩波新書, 2005年), 47-55ページ。
- 15) 山本, 前掲論文, 52ページ。
- 16) Department for Communities and Local Government (DCLG), *Strong and Prosperous Communities: The Local Government White Paper* (2006), para. 5.47-5.51.
- 17) 山本, 前掲論文, 52ページ。
- 18) M. Loney, *Community Against Government: The British Community Development Project, 1968-78—a Study of Government Incompetence* (Heinemann Educational, 1983), pp. 3-4.
- 19) Ibid., pp. 27-29.
- 20) Ibid., pp. 31-33.
- 21) Ibid., pp. 63-67.
- 22) Ibid., pp. 122-125.
- 23) J. Green and A. Chapman, “The British Community Development Projects: Lessons for today”, *Community Development Journal*, Vol. 27, No. 3 (1992), pp. 247-248.
- 24) Loney, *op. cit.*, pp. 26-27; ノーマン・ジョンソン(青木郁夫・山本隆監訳)『グローバリゼーションと福祉国家の変容』(法律文化社, 2002年), 196-197ページ。
- 25) たとえば, ローニーは, 地域住民が CDP の思い出として, 生活のアドバイスを与えてくれたことや, 子供の遊び場を提供してくれたことをあげていたと指摘している。彼らにとって CDP とは, 政治・社会運動などではなく, 生活に密着していたものだったことがよくわかる事例であろう。
Loney, *op. cit.*, pp. 112-116.
- 26) Green and Chapman, *op. cit.*, pp. 256-257.
- 27) Social Exclusion Unit (2004), *Breaking the Cycle: Taking stock of progress and priorities for the future*, p. 3.
- 28) European Commission (2003), *Communication*

Oct. 2007

イギリスにおける地域再生政策

- from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the committee of the Regions-Joint report on social inclusion summarising the results of the examination of the National Action Plans for Social Inclusion (2003-2005)*, p. 9.
- 29) こういった点については、以下の文献を参照した。
- 中村健吾「EUにおける『社会的排除』への取り組み」『海外社会保障研究』第141号（国立社会保障・人口問題研究所，2002年），60-62ページ。
- 30) J. S. Davies, "The Social Exclusion Debate: Strategies, Controversies and Dilemmas", *Political Studies*, Vol. 26, No. 1 (2005), pp. 15-18.
- 31) LSP によっては、宗教セクターが参画しているところもある。たとえば、ロンドンのニューアム区がそうである。ここは、ムスリム人口が全体の約4分の1を占めており、このような状況では、彼らを見捨ててLSPが成り立たないのは当然であろう。この点については、以下の文献を参照。
- 正野良幸「LAAを通じた地域再生への取り組み：ニューアムの場合」『賃金と社会保障』第1448号（旬報社，2007年）。また、宗教とコミュニティや地域再生の問題については、以下も参照した。
- R. Furbey and M. Macey, "Religion and urban regeneration: a place for faith?", *Policy and Politics*, Vol. 33, No. 1 (2005).
- 32) L. Pratchett, "Local Autonomy, Local Democracy and the 'New Localism'", *Political Studies*, Vol. 52, No. 2 (2004), pp. 369-370.
- 33) N. Ellison and S. Ellison, "Creating 'Opportunity for All'? New Labour, New Localism and the Opportunity Society", *Social Policy and Society*, Vol. 5, Part. 3 (2006), p. 340.
- 34) J. Aspdon and D. Birch, *New Localism-citizen engagement, neighbourhoods and public services: evidence from local government* (ODPM, 2005), p. 122.
- 35) L. Richardson, "Social and political participation and inclusion", in J. Hills and K. Stewart (eds.), *A More Equal Society? New Labour, Poverty, Inequality and Exclusion* (Policy Press, 2005), p. 109.
- 36) V. Lowndes and H. Sullivan, "Like a horse and carriage or a fish on bicycle? How well do local partnership and participation go together?", *Local Government Studies*, Vol. 30, No. 1 (2004), pp. 60-62.
- 37) M. Geddes, "Partnership and the Limits to Local Governance in England: Institutional Analysis and Neoliberalism", *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 30, No. 1 (2006), pp. 81-82.
- 38) 中村，前掲論文，60，64ページ。
- 39) Davies, *op. cit.*, pp. 21-22.
- 40) N. Ellison and S. Ellison, *op. cit.*, p. 341.
- 41) H. Sullivan, "New forms of local accountability: coming to terms with 'many hands?'", *Policy and Politics*, Vol. 31, No. 3 (2003), pp. 362-364.
- 42) DCLG, *Strong and Prosperous Communities*, para. 5.16-5.19.
- 43) たとえば，以下の報告書がある。
Cabinet Office, *Reaching Out: An Action plan on Social Exclusion* (2006)。
- 44) 地域再生本部の第10回会合資料によると，補助金への自主裁量の尊重，省庁横断的な交付金の創設などが強調されている。
地域再生本部「地域再生基本方針」（2007年4月27日），6-7ページ。
- 45) 同上，2-3，10ページ。
- 46) トーマス・フリードマン（伏見威蕃訳）『フラット化する世界 経済の大転換と人間の未来（下）』（日本経済新聞社，2006年），272-305ページ。
- 47) 現代フランス政治における極右の進展については，以下を参照した。
土倉莞爾「現代フランスの極右とポピュリズム」『関西大学法学論集』第56巻 第5・6号（2007年）。

(2007年7月5日受付)