

イギリスにおける貧困への視座と対策

—労働党政権時代の貧困・地域再生政策の検証—

山本 隆

■ 要約

労働党政権時代の貧困・地域再生政策を考察しているが、特に「コミュニティのためのニューディール（NDC）」を取りあげて、ガバナンスの視点から検討している。この時代の貧困率は1990年代にピークに達し、その後減少している。しかしジニ係数は不平等の拡大を示している。労働党政権の税制や給付による貧困対策がなければ、不平等はより拡大していたと考えられる。また政府は、貧困地域を把握する際に複合的デプリベーション指数を採用した。NDCのねらいは最も貧困な地域の改善を支援し、最も貧困な地域と他の地域との格差を縮小することであったが、事業では住民関連（people-based）と地域関連（place-based）のアウトカムが追及された。結論は、①中央—地方関係において地域型マネジリアルイズムが作用していた。②コミュニティ・エンパワメントや住民参画が促進されたが、住民の意思決定への参画は十分ではなかった。③課題の一つは非就業対策としての雇用で、雇用創出の事業はより広域の課題となる。

■ キーワード

貧困、地域再生、複合的デプリベーション指数、コミュニティのためのニューディール、住民参画

はじめに

戦後の福祉国家体制の下で忘れられていた貧困が再発見されたのは1960年代である。1965年にタウンゼントとエイベル・スミス（Townsend, P. and Abel-Smith, B.）の『貧困者と極貧者（The Poor and the Poorest）』が出版され、公的扶助基準以下の所得で生活している人々の数が増大していた事実が立証された。タウンゼントの貧困概念は‘deprivation’という視点に立っており、生活資源の欠如という広い視野から貧困を捉えている。それは単に所得にとどまらず、社会生活を営む上で必要な生活資源に焦点を当てたものである。タウンゼントはこのデプリベーションという概念を用いることで、力動的な貧困過程を測定する手法

を切り開いた。¹⁾

1980年代になると、保守党政権下の福祉改革では、長期の福祉受給者に対する「福祉依存」への批判が展開された。これは貧困問題における個人の責任を強調したもので、キース・ジョセフ卿（Sir K. Joseph）の貧困サイクル論やチャールズ・マリー（Murray, C.）のアンダークラス論が影響力を及ぼした。これらのいわば反福祉の議論は、社会統合を目指してきた福祉国家に「納税者」と「依存者」という対立軸を持ち込んだ。

その後、1997年から始まったブレア労働党政権は、経済的な指標に基づく貧困の定義に加えて、社会的な側面を重視した。その特徴は社会的排除に基づいた貧困問題に対応する点にあった。労働党政権下の貧困地域の再生は社会的なハンディキャップを問題視し、それまでにみられた総合的な施策

の欠如、当該地域の住民を無視した外部からの政策立案、ハコモノ中心の方針、中央省庁間の縦割行政、中央—地方政府間の対立などを反省したものである。また「非就業（worklessness）」による貧困の解決を重視し、職業訓練やニューディール・プログラムなど「働くための福祉」に取り組んだ。このように社会的排除の対策では金銭給付中心の所得保障制度から、総合的な社会保障政策へと切り替えられ、給付志向のシステムから、就労志向のアプローチに転換しようとした。重要なのは、貧困対策が公的扶助や社会保障の給付にとどまることなく、地域政策の領域にも広がっていることである。本稿では、給付を充実させる政策だけではなく、地域を対象とした地域再生事業の展開を取り上げて、その成果を検証する。注意を要するのは、住民関連（people-based）と地域関連（place-based）という二つのタイプがあり、前者が所得給付を拡充しようとするのに対し、後者はコミュニティの安全、公衆衛生と保健、教育、児童ケア、雇用のプログラムを通して施設や資源の拡充を目指していた点である。

社会的排除は一定の期間で軽減できる問題ではない。現在においても雇用、教育、医療、福祉がすべての国民に公平に提供されているわけではない。また犯罪は住民にとって脅威である。地域再生事業の一環として、住民の協力を得ながらコミュニティのエンパワメントとソーシャル・キャピタル（社会関係資本）の構築により社会的排除に取り組んだのは地域再生であった。本稿では、労働党政権時代（1997—2010年）の貧困・地域再生政策を検証するが、地域再生については、「コミュニティのためのニューディール（New Deal for Communities, NDC）」を取りあげて、ガバナンスの視点から考察を進めていく。

I 労働党政権時代の貧困対策とその成果

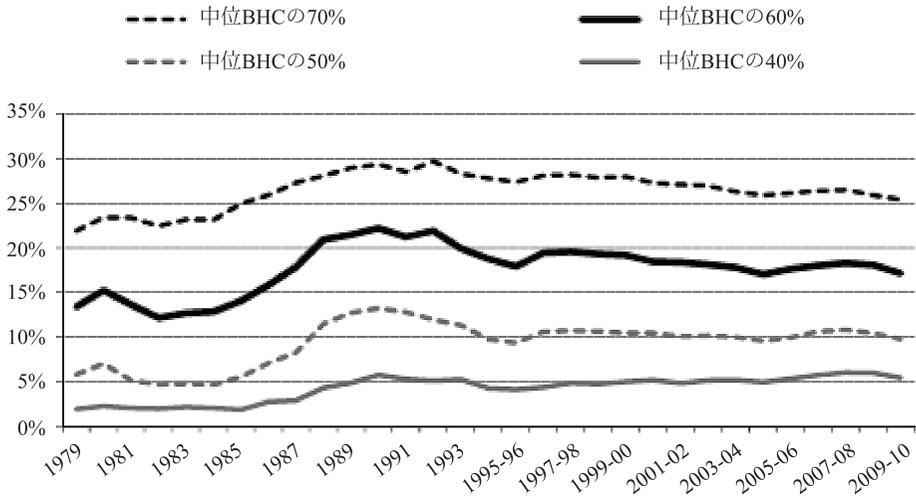
1. 社会保障給付の改善と貧困率の下落

ブレアが政権に就いた1997年当時では、貧困者やニートの増加、製造業の衰退、経済格差の拡大など社会問題が顕在化していた。失業率は7.2%に達し、貧富の格差は拡大の一途をたどっていた。そこで、1999年に政府は本格的な最低賃金制度を導入し、低所得者向けタックスクレジット（Tax Credit, 給付つき勤労税額控除）や、²⁾ 失業者向けの再雇用プログラム（ニューディール政策）を次々に実施し、貧困低所得層の底上げを図ろうとした。重点策となったのが、就職活動支援と職業訓練の強化である。「18～24歳の若年失業者」「25～49歳の長期失業者」「ひとり親世帯」などの失業者に合わせた就労支援を実施していった。当時インフレ率は安定的に推移して失業率は低水準を維持し、医療・教育でも質の改善がみえ始め、ワーキングプアの数を減らしていった。最貧層に属する家庭の生活水準が向上したといわれている。

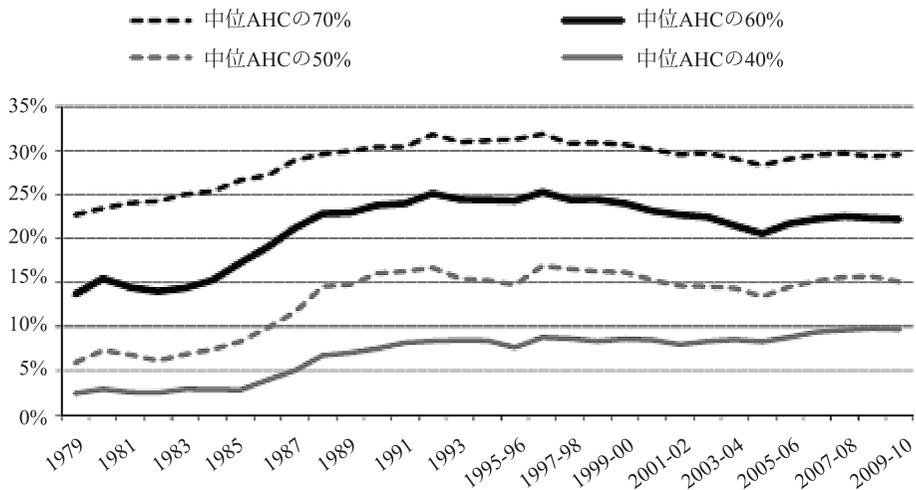
政府は「絶対的貧困」と「相対的貧困」という捉え方をして、貧困率を把握しようとしていた。所得中央値との格差を用いて貧困率を導いており、雇用年金省は「絶対的貧困率」と「相対的貧困率」を政府文書で公表していた。「絶対的貧困」は（労働党政権発足当初の）1998年度の所得中央値（住宅費控除後所得 AHC）の50%を貧困ラインとして固定し、それ以下の所得で生活する人々の割合を指していた。「相対的貧困」は各年度の所得中央値の50%未満で生活する人々の割合である。

相対的貧困の測定で最も多く用いられるのが、中位所得の60%未満の世帯所得で暮らす個人の比率である。労働党政権時代の13年間の貧困率の推移を財政研究所（Institute of Fiscal Studies, IFS）のデータから確認してみたい。図1にしたがっ

住宅費控除前所得（BHC）



住宅費控除後所得（AHC）



出典：Institute for Fiscal Studies 2011：38

図1 相対的貧困：中位所得未満の世帯で暮らす個人の比率（住宅費控除前後の所得）

て貧困率を住宅費控除前所得（BHC）でみると、1979年で最も低く、その後徐々に上昇し、政権交代期の1997/98年でピークに達している。その後はなだらかに減少した後で上昇に転じている。これに対し、住宅費控除後所得でみると、1990年頃にピークに達し、その後減少の傾向を示している。傾向として確認できるのは、貧困の削減が必ずしも継続的なものではないことである。

児童貧困の比率であるが、住宅費控除前所得で

は、1996/97年の26.7%から2009/10年の19.7%へと大きく下落している（Institute for Fiscal Studies Ibid：48）。しかし、労働党政権の公約であった2010年までに児童貧困を半減させるという目標を果たせていない。また高齢者の年金であるが、1997年に労働党政権が発足した時点では、年金生活者の4分の1強が相対的貧困の状態で暮らしていた。そこで労働党政権は高齢者の貧困削減に乗り出し、1999年に退職時の最低所得を保

障する最低所得保障 (Minimum Income Guarantee, MIG) の年金を導入し、さらに2003年には資力調査を伴う年金クレジット (Pension Credit) を創設した。これらの年金政策の結果として、住宅費控除後所得中位 (60%) 以下の貧困高齢者は、ピーク時40%超 (1990年以前) から2000年代半ばでは20%を割り込んでおり、年金生活者の貧困削減が確認できる (Institute for Fiscal Studies Ibid : 54-55)。

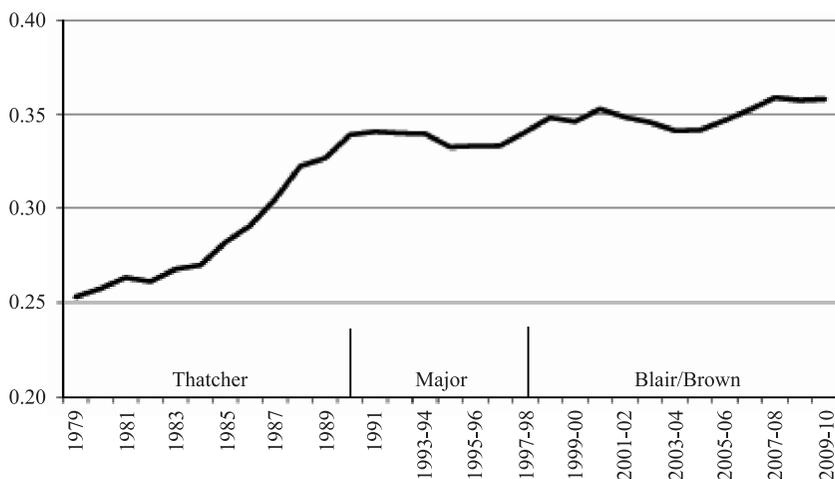
2. 労働党政権時代の所得の不等

ここでは、所得の不等について検討してみたい。ブレア政権では、所得不平等という経済社会の構造的な問題には手をつけず、貧困層の支援に絞った優先策を実施したという特徴がある。富裕層が他の階層を搾取しているという社会階級的な認識を捨て、低所得層以下の階層を引き上げることが経済的社会的状況を改善し得ると考えた。そのため高所得者への対応では、①経済の繁栄は広く社会に利益をもたらし、創造性をもたらすと捉え、②経済的成功を規制する方針はとらず、③最高所得者の所得税率の引き上げは行わず、④所得

税率は40%に据えおいて、企業家のキャピタルゲイン (株式売買から発生する所得) への課税を大幅に引き下げることで、産業界からの支持を得ていた (Diamond and Giddens 2005 : 105-113)

労働党政権の13年間を振り返ると、図2が示すように、ジニ係数で測定された所得の不平等は拡大している。この時期のバブル気味の経済の拡張と関連していると思われる。しかし、この不平等の拡大は1980年代に生じた不平等のそれよりは規模は小さい。さらに言えば、13年間労働党政権が行ってきた税制や給付による貧困対策がなければ、この不平等の拡大はより悪化していたと考えられる。1996/97年と2009/10年を比較すると、所得分布の中で所得の増加は概ねコンスタントであるが、底辺部分では増加は最も少なく、最高位で最も多い。所得の不平等を推し進めているのは最高位と最底辺でのこのような対照的な傾向である。 (Institute for Fiscal Studies Ibid. : 7)

労働党政権の貧困対策を評価してみると、1997年の就任時以降絶対的貧困は減り、一時期では雇用率が75%に上り、失業率も低下した。1997年から2005年には、200万人を超える人々が貧困か



出典 : Institute for Fiscal Studies Ibid : 30

図2 イギリスにおけるジニ係数の推移 (1979—2009/10年)

ら脱却したと言われ、この数には80万人の児童が含まれていた。政府は2005年までに100万人の児童を貧困から救い出すという目標を達成することはできなかったが、中位所得層は増加し、保守党政権と比べてその増加は顕著であった。もちろん労働党政権の貧困対策にも課題は多い。まずは経済格差の拡大を許してしまったことである。本格的な最低賃金制度を導入したことは評価に値するが最高所得層への課税には手をつけなかった結果、所得格差が拡大し、格差社会を顕在化させてしまった。また貧困対策に予算を投入し、タックスクレジットによる富の再分配を試みたが、貧しい児童の割合を5人に1人に減らせたにすぎなかった。給付を充実させたと言っても、政府は就労不能給付 (incapacity benefit) の受給増加を問題視していた。受給者の数は過去25年間で3倍以上増えていたからである。1995年で244万6,000人に達していたが、それは失業給付受給者の3倍に相当し、ほとんどが2年を超えての受給であった。その後、受給者が最も多かったのは2003年11月の240万8,000人であった。そのため、政府は2008年10月に所得扶助と統合して、雇用支援手当 (employment and support allowance) を新設したが、雇用支援手当と就労不能給付を合わせた受給者の数は、2009年8月で263万2,000人である (DWP First Release 2010)。社会保障の財政改革は現在の保守党・自民党連立政権でも続いている。

II 地域再生における貧困の捉え方

1. 貧困とデプリベーション

貧困は静態的な現象ではなく、力動的な (dynamic) 性格を持つものである。またその原因と特徴は時代と環境の変化に応じて変化していく。かつてタウンゼントは、貧困を相対的欠乏 (relative deprivation) の一形態であると以下のように定義した。

食事、アメニティー、社会の一員として担う役割、社会関係の営み、習慣的な行動を可能にする基準やサービス、すなわち個人として、家族の一員として、勤労者として社会的な義務を遂行できるだけの十分な収入が得られない場合、その者は相対的貧困と欠乏の状態では生活していると言わなければならない。(Townsend 1979 : 31)

イギリスの研究者は、どのように人びとが貧困に陥り、そこから脱け出すのか、または長期にわたって欠乏状態に陥った状態にとどまるのかという貧困・窮乏状態の過程を分析してきた。

さらにタウンゼントは、社会的慣習に参加するのに必要な収入を得られない場合、人びとは徐々に社会的関係から脱落することを指摘している。最近の研究は、タウンゼントの貧困論を発展させて、極限的な貧困の経験が社会的排除の経験に結びつくという見解を示している (Gordon and Spicker 1999 : 111-113)。人生でのリスクは多くが想定されるが、例えば長期の疾病や障がいにより社会的に孤立したり、家族、友人、親戚を失った場合に孤独になる。貧困と社会的排除は力動的な性格を持ち、両者は相互に作用し合う過程である。また、貧困の発生は地理的、空間的な側面を持っている。イギリスの大都市ではデプリベーション (欠乏状態) により孤立した地域があるが、そこには低所得世帯の集中、劣悪な住居、質の悪い公共サービス、犯罪の高い発生率、薬物乱用といった特徴がみられる。

2. 複合的デプリベーション指数

政府は複合的デプリベーション指数 (Indices of Multiple Deprivation, IMD) を採用してきた。政府の貧困の捉え方は、この複合的貧困指数に表われている。それはデプリベーションを個別に認識するもので、測定が可能な操作概念である。デプリベーションは、先にも触れたように、生活資

源を奪われた「欠乏状態」を意味し、さらに閉塞的な「感情」を加えた貧困概念である。この二つを指数化した貧困が複合的デプリベーション指数である。

地域再生のためのデプリベーション測定では「領域 (domain)」と「加重 (weight)」という2つの手法を採用している。領域は所得、雇用、健康と障がい、教育・職業訓練・職業技術、住宅とサービス、犯罪、生活環境の7つである。領域ごとにデプリベーションの数値を算出し、7つの数値に加重を施して、地域のデプリベーション指数の総数を導き出している。政府基準では、所得と雇用のデプリベーションに加重を施している。また測定単位として、LSOA (Lower layer Super Output Area 小地域調査区) を導入しているのも特徴である。LSOAの平均人口は約1,500人で、規模も等しくなるように設定されており、総数は32,482である。LSOAはまさに小地域で、地域再生の対象地域を決めるのに活用された。このように複合的デプリベーション指数は操作概念に基づいており、「静的な」統計ツールとして活用された。表1は2010年の複合的デプリベーション指数の領域別加重配分を示している。

表1 2010年複合的デプリベーション指数の領域別加重配分

	領域別加重
所得のデプリベーション	22.5%
雇用のデプリベーション	22.5%
健康のデプリベーションと障がいのデプリベーション	13.5%
教育、職業技術、職業訓練のデプリベーション	13.5%
住宅とサービスの障壁	9.3%
犯罪	9.3%
生活環境のデプリベーション	9.3%

出典：The English Indices of Deprivation 2010 2010 : 16

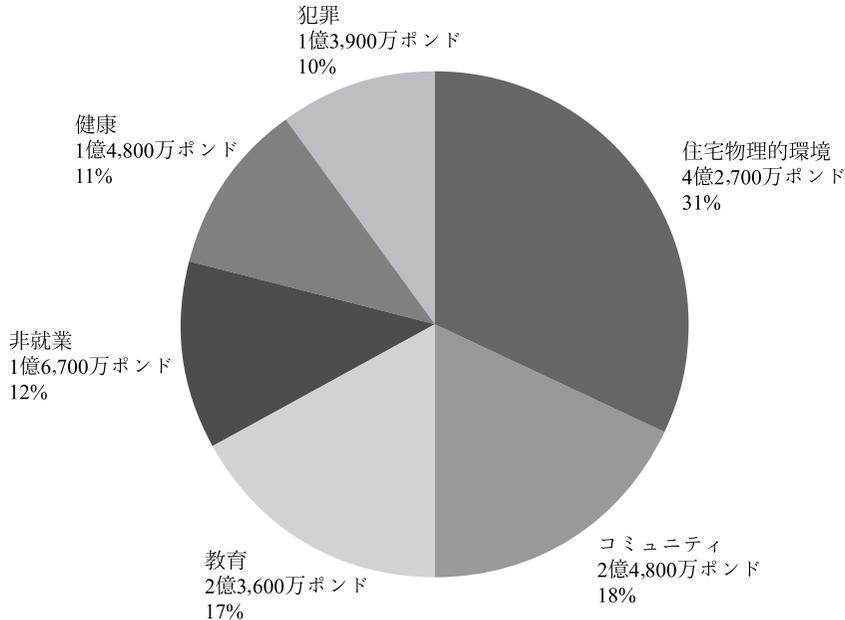
III イギリスにおける地域再生

—「コミュニティのためのニューディール (New Deal for Community)」の検討—

労働党政権は貧困削減と地域格差是正を宣言し、社会的排除の問題に真正面から取り組んだ。政府は1998年に社会的排除対策室を創設し、政府文書 *Bringing Britain Together* においてソーシャルインクルージョンの構想を示した (SEU 1998)。地域再生を進めるために小地域のエリアを基盤とする事業 (Area Based Initiatives, ABI) を基本政策とし、1999年にリージョナル開発エージェンシー (RDA) を創設し、政策行動チーム (Policy Action Team) を展開していった。この実践を踏まえて、地域再生の国家プロジェクトである近隣地域刷新全国戦略 (National Strategy for Neighbourhood Renewal) を打ち出した。

このような流れから生まれたのが、貧困対策の目玉といえる「コミュニティのためのニューディール (以下、NDC)」である。その骨子は、①最も貧困な地域の改善を支援し、②最も貧困な地域と他の地域との格差を縮小することであった。この事業の特徴は、コミュニティの参画、コミュニティの所有、ジョインドアップ (joined-up, 連携のとれた) による解決手法、そしてwhat worksという政策奨励であった。what worksとは、どのような制度を企画するにせよ、重要なのはその制度が機能しなくてはならないことを言う。これらの4つを政策理念としていた。

NDCは労働党政権発足直後の1998/99年から10年期限で、それまでの単一地域再生予算 (Single Regeneration Budget) のような競争的資金の要素をなくし、³⁾ 補助金交付による制度であった。従来のエリア基盤の事業とは対照的に、比較的少数の人口地域に焦点を当てたのも特徴である。政府は指定したイングランドの39の貧困地域にそれ



注1：1999/2000—2007/08年（現在の物価水準）

注2：総計99%であるが、端数を含めて総額13億6,500万ポンドになる。

出典：The New Deal for Communities Programme : Achieving a neighbourhood focus for regeneration 2010 The New Deal for Communities National Evaluation : Final report—Volume 2 から筆者作成

図3 NDCの支出（アウトカム別）

それぞれ5,000万ポンド、総額20億ポンドを交付した。1998/99年の第1ラウンドでは17のNDC地区を指定し、2000年にはパスファインダー（試行事業）を実施し、そして2001年に22のパートナーシップ、合計39の地域再生事業を開始した。各地域は4,000万ポンドから5,000万ポンドを受け取った。

NDCに指定された地域は、公共サービス提供機関の代表、住民代表で構成された「パートナーシップ」で運営に当たった。ここにコミュニティ・ガバナンスの要素が注入されている点に留意する必要がある。また、住民代表は多くの場合投票で選出された。地域民主主義の視点から、選挙で代表者を選んだ点が興味深い。39のNDCパートナーシップはイングランド全体で設立され、うち10のパートナーシップはロンドンで設けられた。これらは平均9,400人の住民からなり、小地域を単位として地域の貧困化・窮乏化の問題に取り組ん

だのである。最大の特徴は、エリアの改善を支援するために、犯罪・コミュニティ・住宅や物理的な環境といった3つの「地域」関連のアウトカムと、健康・教育・非就業といった3つの「住民」関連のアウトカムを達成するよう政府が指揮したことである。

資金の使われ方に注目してみたい。NDCの支出（1999/2000—2007/08年）をみると、図3が示すように、「住宅・環境」への配分が最も多い（4億2,700万ポンド）。さらに他の財源からも約300万ポンドが当てられている。支出先は、NDCがコミュニティの所有を目指したことにより、土地資産の取得、環境の改善や住宅の修繕・新築などである。次いで多いのは「コミュニティ」関連の事業である（2億4,800万ポンド）。支出先は、コミュニティ施設の修繕などの他に、総合的な能力開発事業、コミュニティ開発ワーカーである。

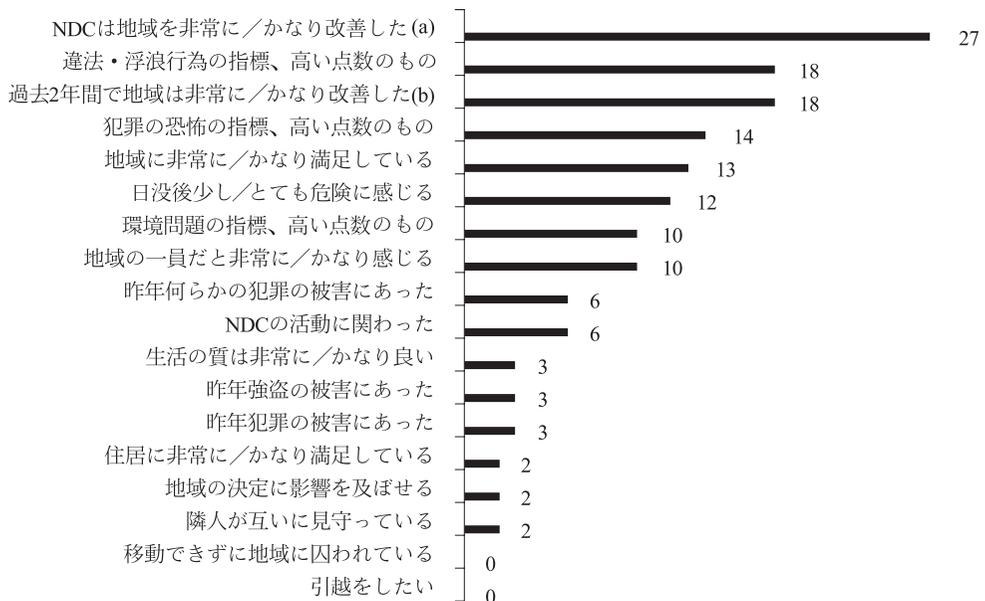
「教育」には2億3,600万ポンドが配分され、課外カリキュラム活動、学校や教育施設の新設や修繕に充当されている。「非就業」には1億6,700万ポンドが配分され、他の財源も当てられている（1億4,300万ポンド）。支出先は、求職申請やキャリア・ガイドのサポート計画、トレーニングである。「健康」には1億4,800万ポンドが配分され、他の財源も当てられている（7,200万ポンド）。支出先は、病院施設の新設や修繕、スタッフの増員である。「犯罪」には1億3,900万ポンドが配分されている。犯罪予防と安全対策が中心で、ネイバーフッドでの見回り活動に当てられている。（*The New Deal for Communities National Evaluation : Final report—Volume 2* : 26）

まず、地域改善のアウトカムを確認してみたい。図4は、2002—2008年で、18の「地域」関連の改善状況を示している。16の指標で改善が認められる。最も大きな変化はNDCが地域を改善したという住民感情である。他には、違法行為や浮浪

の改善、生活環境への満足度、犯罪への恐れなどが挙げられている。これに対し、社会関係資本関連の指標は、わずかに改善を示すにとどまっている。

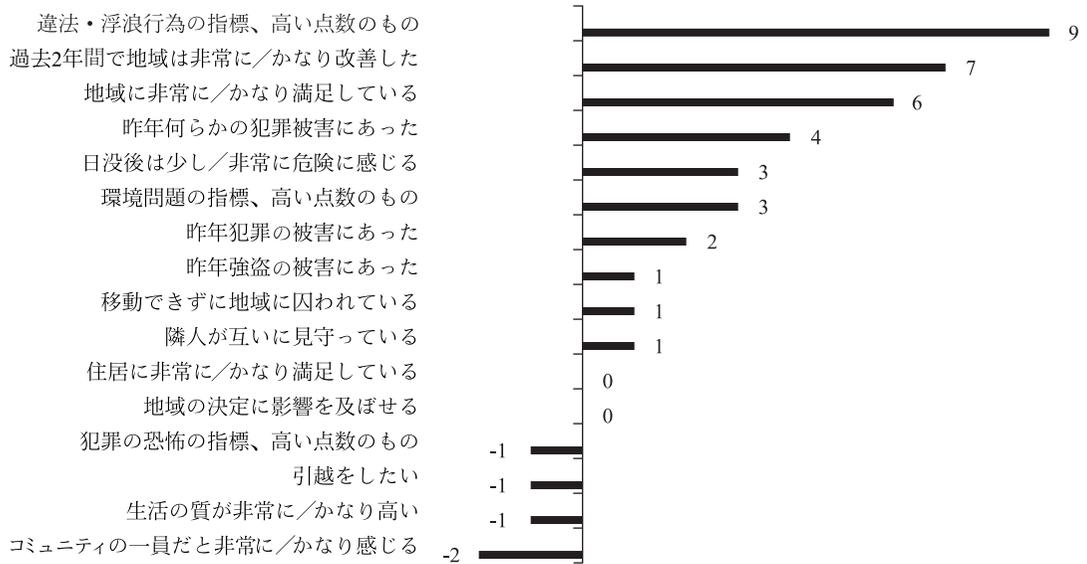
NDCは最も貧困な地域と他の地域との格差を縮小することを目指したが、図5は、2002—2008年で、比較測定地域（comparator、NDCの対象にならなかった他の貧困地域）と比べた上でのNDCの改善状況を示している。NDC地区は比較測定地域と比べて、11の指標で有意な変化が認められる。最もポイントが多かったのは「違法・浮浪」である。これに対し、比較測定可能地域と比べて成果がマイナスの指標は、「地域の一員だと、非常に／かなり感じる」である。

なお、全国基準と比べたNDCの改善状況（2002—2008年）をみると、全国基準と比較可能な10指標のうち、6つでNDCが改善を示している。最もポイントが多かったのは「過去2年間で地域は非常に／かなり改善した(a)」である。これに対し、全国基準と比べてマイナスなのは、



出典：The New Deal for Communities National Evaluation : Final report—Volume 3 : 45 から筆者作成

図4 2002—2008年におけるNDC地区の改善：18の「地域」関連の指標から



出典：Ibid：48 から筆者作成

図5 2002—2008年におけるNDC地区の改善:比較測定地域との比較

「地域の決定に影響を及ぼすことができる」「隣人同士で見守っている」「引越をしたい」である。(Ibid：49)

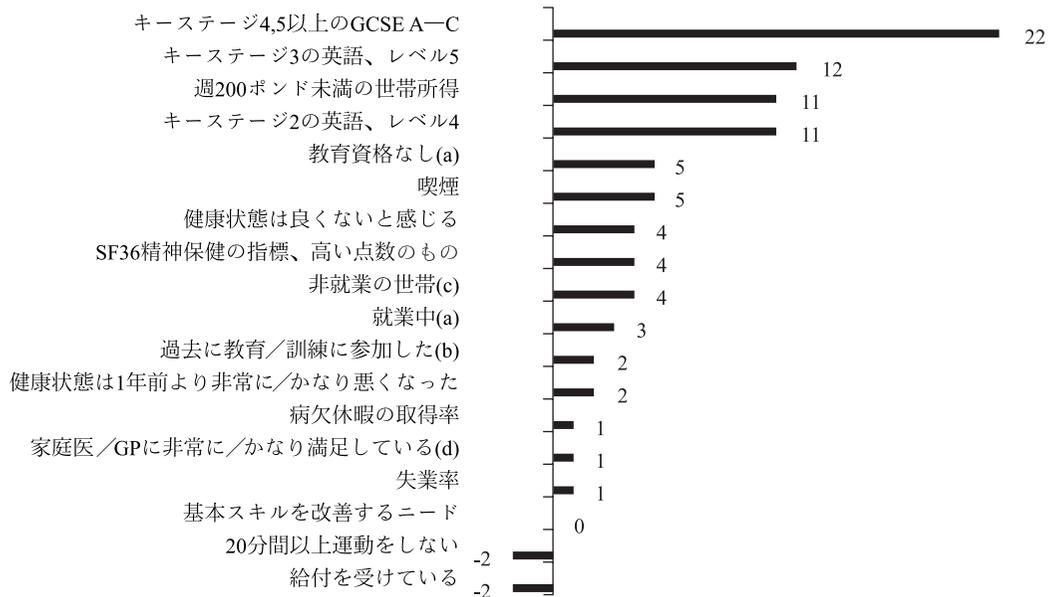
次に、「住民」関連のアウトカムを確認してみたい。図6は、2002—2008年で、「健康」「教育」「非就業と家計」に関する18の「住民」関連の指標を示している。「教育」では顕著な改善（キーステージ2、3、4）が認められる。また「非就業」では週200ポンド以下の収入世帯が減少している。これに対し、「1日に20分以上の運動をしない」はマイナスを示している。

図7は、2002—2008年で、「健康」「教育」「非就業と家計」に関して比較測定地域と比べたものである。精神保健、教育・職業訓練の受講、1年前との健康状態の比較という3つの指標で比較測定地域よりも改善が認められる。これに対し、マイナスとして5つの指標が挙がっている。特に悪いのはキーステージ2の英語・レベル4、キーステージ4,5以上のGCSE（一般中等教育資格試験）AからC、そして基本スキルを改善するニードである。NDC以外の地域が特に教育で努力した成

果とも解される。

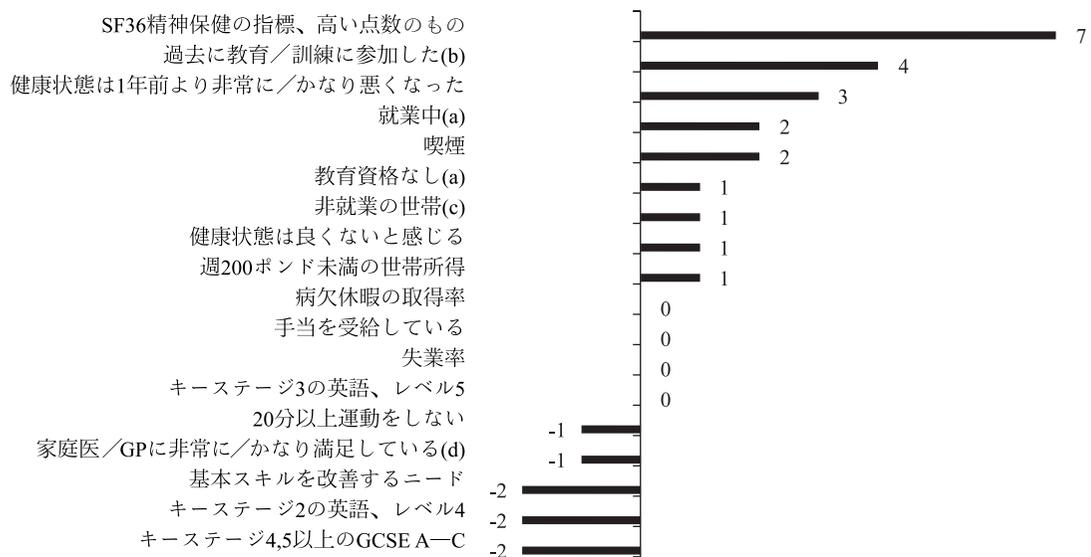
なお、2002—2008年で、「健康」「教育」「非就業と家計」に関して全国基準と比べてみると、全国との比較では12指標で改善が認められる。これに対し、全国基準よりもマイナスなのは「20分以上運動をしない」「基本スキルを改善するニード」である。(Ibid：54)

ガバナンスで重要な要素である住民参加および住民による意思決定であるが、まず住民参加の結果をみてみたい。NDC活動の内容では、次の2点を確認されている。第一に、役割では、「参加型役割（全体）」が最も多く、次いで「NDC主催のイベントまたはフェスティバル」となっている。第二に、ボランティア活動では、「ボランティア活動（全体）」が最も多く、次いで「NDCのイベントまたは企画関係のボランティア」となっている。若年の教育サービスへの参加、健康事業の作成への住民の参加なども目立っている。(The New Deal for Communities National Evaluation：Final report—Volume 2：29) なお、参加率では若年層（16-24歳）と高齢者層（60/65歳以上）



出典：The New Deal for Communities National Evaluation : Final report—Volume 4 : 50 から筆者作成

図6 2002—2008年におけるNDC地区の改善：18の中核となる「住民」関連の指標から



出典：Ibid : 53から筆者作成

図7 比較測定地域と比べたNDCの改善状況：2002—2008年

が低く、男性よりも女性の方が高い（女性20%、男性14%）。エスニック集団別では特に差異はなく、教育レベル（全国職業資格、NVQ）で大きな差がみられる（資格なしは13%、資格5レベルは21%）。（*The New Deal for Communities National Evaluation : Final report—Volume 5 : 55*）

そして、意思決定に関する結果である。先に触れたように、コミュニティ・ガバナンスの視点から最も重要な項目である。図8は、「地域の決定に影響を及ぼせるか」という設問に対する回答を示したものである。意思決定に参加したと答えたのはわずか4分の1である。比較測定地域でも数字はほとんど変わらない。コミュニティ・ガバナンスの視点から集合的意思決定に関心が向くが、地域再生では事業実施前に住民参画を奨励することが、長期的には住民参画を定着させることにつながる。その意味から、NDCはコミュニティ・ガバナンスの進展に端緒をつけたといえる。なお、NDC理事会への住民代表をみると、男性、50歳以上、子どものいない世帯、中流階層、高度専門の有資格者、地域に長年暮らしている人といった

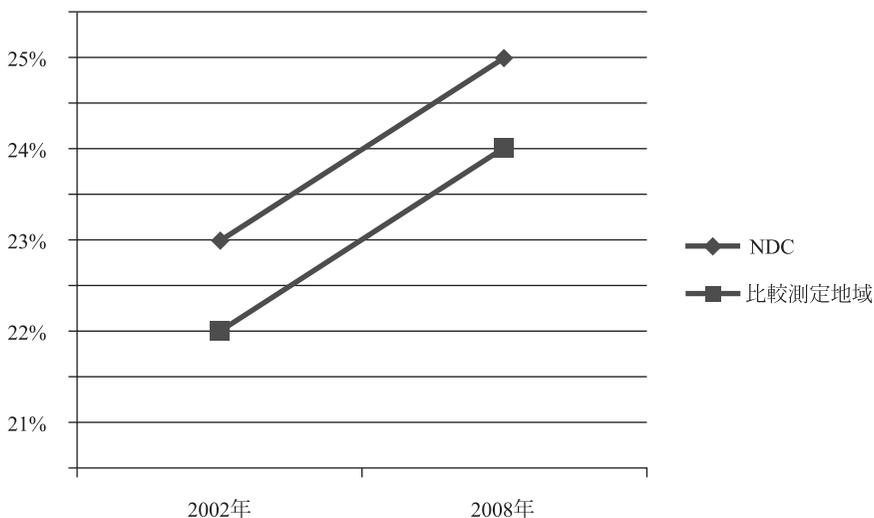
特徴がある。NDC理事会の住民代表へのポジティブな影響としては、地域住民と付き合いえたこと、自信を獲得できたこと、地域への満足度などが認められている。結果を見る限り、NDC活動への住民参加は促進されたが、意思決定プロセスへの参加者は少なかった。（*The New Deal for Communities National Evaluation : Final report—Volume 2 : 41-2*）

IV NDCの評価に関する考察

NDCの評価を試みるが、近隣地域再生全国戦略が社会関係資本の強化、ソーシャルインクルージョンとコミュニティの結束、サービス提供の改善、民主的ガバナンスの構築を目標に掲げていたことから、これら4つの視点からNDCの評価を検討してみたい。

1. 社会関係資本

政府は、NDCの推進に際して、地域の質の改善こそが社会関係資本や社会の結束、経済の促進



出典：*The New Deal for Communities National Evaluation : Final report—Volume 3 : 58*
から筆者作成

図8 地域の決定に影響を及ぼせるか

に有効であるとの政策理念を持っていた。NDC最終評価文書によれば、NDC地区住民の地域に対する感情は好転した。しかし、社会関係資本の指標をみる限り、その改善はわずかにとどまった。比較測定地域でもほぼ同じ結果である。NDCが終了した時点で指摘できるのは、当該地区では社会関係資本が依然として弱いという事実である。社会関係資本の強化については、10年間のスパンではなく、より長期的な取り組みが必要であろう。NDCを受け継ぐ代替的な仕組みが中央と地方ともに必要になっている。

2. ソーシャルインクルージョンとコミュニティの結束

NDCにおける住民参加の結果については、39のNDCパートナーシップのうち、30以上の理事会において住民代表が多数派を構成していた。これは地域民主主義の点で注目に値する。ただしコミュニティの結束という課題では、ジレンマもあった。地域再生として、特定の少数派コミュニティを支援するような介入を進めるべきなのか、またはコミュニティ全体を支援する事業を進めるべきなのか、多文化共生社会に特有な課題が積み重なった (Beatty et al 2010 : 243)。現在、イギリスや他のヨーロッパ諸国では多文化主義の揺らぎが生じているが、それが後退することなく、融和が図られたコミュニティでこそ住民参加はその意味を持つ。

3. サービス提供の改善

労働党政権時代の基本路線は、ジョインドアップという横割志向の組織運営、市民中心のサービスを掲げていた。先にみたように、地域ニーズを基礎となる生活問題に関しては複合的貧困指数 (IMD) が採用されていた。それは静的な統計学的ツールを使ったもので、経済問題、社会問題、住宅問題、所得、雇用、健康、障がい、教育、職

業訓練と技術、住宅、サービス提供での隘路、生活環境、犯罪等を包括的に扱ったものである。政府は、複合的な視点から貧困を捉えた上で、サービス提供を改善する中軸として行政、民間、住民との‘パートナーシップ’を重視した。パートナーシップで中央省庁と関係するのは犯罪、教育、健康などで、関係機関は警察、教育当局、保健トラストなどとなる。NDC最終評価文書が示していたように、サービス改善では教育達成度で顕著な改善が認められた。犯罪や健康水準についても、NDCの自治体と他の自治体との格差は縮小していた。一方、公共サービス機関との関係では、NDCエリアで権限を持つ警察はこの事業に積極的にかかわった。これに対し、学校やプライマリー・ケア・トラストなどの機関は熱心でなかった。その理由は、プライマリー・ケア・トラストはあくまで個人や世帯単位を原則としたからである (Beatty et al Ibid : 241)。政府の政策とその手続きがNDCパートナーシップを複雑な状況に追い込んだことは否定できない。⁴⁾

4. ガバナンス

最後に、中央-地方関係のガバナンスの視点から考察してみたい。第一は、地域再生の基盤は狭域か広域かという問題である。NDCは政府がその枠組みをつくりあげたもので、政府主導でガバナンスの調整を行った。例えば雇用と訓練の分野では、基礎自治体はその管轄ではなく、広域政府事務局 (Government Offices of Regions, GOR) に権限を託していた。NDCが始まった当初、広域調整室 (Regional Co-ordination Unit) はエリア基盤の事業を縮小する方針を立てており、広域調整の観点から事業統合を進める計画を持っていた点に留意する必要がある。⁵⁾

NDCがさまざまな地域問題を処理するのに伴って、エリア (小地域) を超えた空間が注目されるようになった。経済開発や失業問題に対応するた

めにサブ・リージョン（広域よりは下位レベル）の単位も重要というわけである。2007年には、広域－狭域の調整が政府から表明され、政府文書 *Review of sub-national economic development and regeneration* では、エリア基盤の重要性を再確認しつつも、並行して雇用創出の視点からサブ・リージョンへの広域化を打ち出している。この文書では、以下のような指摘がある。

地方自治体は、近隣地域レベルの介入の効果を高めるために、経済開発と最も貧困な近隣地域で暮らす人々のためのアウトカムを改善する戦略とを統合することを求められている。住宅と物理的環境と公共サービスの供給が調整されたアプローチは重要であるが、長期的な成功はより広範な経済目標と強く結びついた「非就業」への取り組みにかかっていると政府は考えている。（*Briefing Paper : Review of sub-national economic development and regeneration 2007*）

この地域再生の広域化は、さらに進められていった。DCLG白書 *Communities in Control: Real Power, Real People* において、コミュニティ・エンパワメントは重要課題とされつつも、地域再生の対象は小地域に位置づけられていない（DCLG 2008）。地域協約（Local Area Agreement, LAA）に基づく地域再生や経済開発の場合では、小地域レベルではなく基礎自治体でとりまとめられている。その後‘シティーリージョン’という発想の下で、広域型のマルチ・エリア協約（Multi-Area Agreement）へとシフトする動きにつながっている。ガバナンス調整は経験知で運営されることがあり、試行錯誤が行われるが、NDCの後半期では広域－基礎自治体－小地域でのガバナンス・シフトが試行されている点に注目したい。

第二は、マネジリアルイズムである。NDCはきわめて戦略的な事業であったが、マネジリアル（managerial, 経営管理）な運営が幅を利かせていた。その結果、NDCでは住民参加やコミュニティ

の結束を促進するにも、住民参画の権限そのものが限定されていた。NDC資金の配分ではNDC理事会が支出を判断し、特定のプロジェクトに充当する余地が残されていたものの、政府はエビデンスベース事業計画を推奨し、NDCパートナーシップが地域ニーズに応じた事業プランを練り上げることはできなかった。このような地域型マネジリアルイズムのために、住民は意思決定への参画に深く踏み込めなかった。また中央との関係で言えば、NDCの機関はコミュニティ地方自治省、内務省、保健省、児童学校家族省などの省庁やさまざまな機関によってコントロールされていた感は否めない。結果から判断すれば、NDCでは政府が決定的な役割を果たしたことになる。

第三は、NDCに対する自治体の反応である。地域再生における政府のコントロール、目標値の設定、リーグテーブル（自治体評価）などのマネジリアルな枠組みに対して、実際NDCパートナーシップは不満を表明していた。それでは、地域型マネジリアルイズムは政府に優位に働いたのだろうか。その答えは幾分微妙である。財源を伴った政府提案があってNDCのパートナーシップが生まれたが、ベイティらが指摘するように、時間の経過とともにNDCパートナーシップは協調的になり、結果的には政府に従う形で貢献していった（Beatty et al Ibid : 247）。さらには、地方自治体はNDCとは一定の距離を保ちつつも、NDCを通して政府資金を活用し、多数の合同財政において主要な役割を發揮していった。基礎自治体も巧妙に戦略性を働かせていたのである。

最後は、コミュニティ・ガバナンスである。多数のNDC地区には、民間セクターを含めた中心的な役割を果たすアクターや機関は存在せず、個人のリーダーシップも存在しなかった（Beatty et al Ibid : 246）。そのため、NDCとその支出が中止されると、ほとんどの地域で継承する構想はみられない。NDCは政府によって政策化され、財

政の支出がなされ、監査が行われ、政府によってコントロールされたのである。結果として、NDCは地域に内発的な改革機運を呼び起こすにいたらなかった。これをコミュニティ・ガバナンスの視点から捉えれば、NDCは理事会という正当性を持つ組織の中で、地域再生の目標数値を達成するメカニズムだったのである。貧困率の高いイギリスにおいてNDCは壮大な社会改革の実験であったが、39地区において根本的な変革を示す証拠は示されなかった。それはコミュニティ・ガバナンスの機会を与えたが、小地域という単位で成功したかは不透明な部分がある。

結び

労働党政権下の政府は貧困地域を個別に指定し、集中的に支援を行った。たとえ重要施策としても、公然と貧困地域を特定するという行政施策は日本では考えにくい。これに対し、地方自治体は政府補助金を呼び込むことが実績となり、貧困地域の指定を受けることで資源を拡充してきた。行政レベルでは貧困地域のレッテルを貼られることに抵抗感はない。むしろ問題は、政府の補助金を受けられなかった隣接の地方自治体に生じることになる。政府が規定する貧困基準から外れた自治体は自ら財源を見つけなければならず、資金不足に悩むところは財源調達に苦慮している。つまり、政府指定の貧困地域は資源で配慮され、保育所や福祉施設などを建設または改修できる資金源を得るが、貧困ではないと判断された隣接地域は資金難に苦しむというパラドックスが生じるのである。このような問題が生じるのは貧困地域を小さな規模で捉えるからである。経済の不均等発展という視点で捉える場合、住民の移動を含めて広域と狭域で調整を図る必要があろう。結論は以下の通りである。第一に、NDCは1970年代以降の地域再生計画では規模の点で際立っていたが、中央—地

方関係が複雑に働き、底流において地域型マネジリアルリズムが作用していた。第二に、NDC地区においてコミュニティ・エンパワメントや住民参画が促進されたが、住民の意思決定への参画は十分ではなかった。参加型地域再生のさらなる前進が求められる。第三に、NDCは一定の成果を収めたが、課題の一つは非就業対策としての雇用であった。今後、雇用創出の事業はより広域の課題となろう。

謝辞

図1、図2の転載を快く許可して下さったInstitute for Fiscal Studiesに深く感謝申し上げます。

注

- 1) タウンゼントは、貧困は相対的剥奪 (relative deprivation) の概念で客観的に定義づけられるとし、「貧困は、主観的なものとしてよりは、むしろ客観的なものとして理解されている。個人、家族、諸集団は、その所属する社会で慣習になっている、あるいは少なくとも広く奨励または是認されている種類の食事をとったり、社会的諸活動に参加したり、あるいは生活諸条件や快適さをもったりするために必要な生活資源を欠いている時、全人口のうちでは貧困の状態にあるとされる。貧困な人々の生活資源は、平均的な個人や家族が自由にできる生活資源に比べて、きわめて劣っているために、通常社会で当然とみなされている生活様式、慣習、社会的活動から事実上締め出されているのである」と定義づけた。ピーター・タウンゼント著 (1974) 「第1章 高所得国および低所得国での貧困の測定と解釈—開発、階級ならびに貧困の諸概念に関する諸問題」ピーター・タウンゼント編著、三浦文夫監訳『貧困の概念』社団法人国際社会福祉協議会日本国委員会、19』さらにタウンゼントは生活様式の中から60項目の指標を設定し、大項目として「食事」「被服」「光熱」「家具」「住宅条件の快適さ」「職場関係」「健康」「教育」「環境条件」「家庭環境」「休養」「社会的環境」の12項目を列挙し、最終的に個人および世帯について該当する項目数を点数化している。それらの該当項目を合計した場合、基本的にはその点数が高いほど貧困状態にある。(Peter Townsend, *Poverty*

in the United Kingdom (1979), pp.1173-76.) このようにタウンゼントは肉体的な生存を維持するレベルを超えて、各々の国または地域で慣習となっている一般的な生活過程に着目した。この相対的剥奪の概念の特徴は以下の点に集約される。①その社会を構成する人々の共通性を見出す。②各々の国または地域さらには時間的経過のなかでその形態は異なり、それぞれで基準は異なる。③社会的不平等をあらわす概念といえる。④貧困概念を個人の問題から社会の問題へと、さらには単に動物的に生存するのではなく、人間として社会生活を営むことの意味を再構築するものである。現在のイギリスにおいてDeprivedやDeprivationといった表現によって、この概念が定着している。そしてこの流れが現代の貧困概念を超える概念として、ヨーロッパを中心に広がりを見せている社会的排除概念の源泉になっている。

- 2) 低所得者向けタックスクレジットは一定以上の所得者から税額を差し引く一方、低所得者には現金を給付する仕組みである。この制度のメリットは、生活保護のような資力調査のコストが不要となり、勤労所得を有する者にも給付することから勤労意欲を高める効果を持って居る。
- 3) SRBは1994年に導入されており、責任機関(Accountable Body)であるパートナーシップから申請を受けつけた。それは競争型資金を基調にしたもので、ねらいとして住民参加の促進やコミュニティ能力の構築など、社会的側面が強化され、事業予算の10%までが「能力構築(capacity building)」に投入できるようになった。SRBのポイントはリージョンの政府広域事務局(GOR)の管轄で、再生資金を管理し、パートナーシップ活動を改善するための重要な役割を演じた。
- 4) NDCでは数多くの事業が錯綜していたのも特徴である。労働党政権下で数多くのエリア事業が実施され、自治体はいわゆる「再生疲労(regeneration fatigue)」をきたしていた。150以上のエリア事業が存在し、都市再生のための介入は混乱を生み、調整は良好ではなかった。ジョンストンとホワイトヘッドは、元地域再生担当大臣のルーカー卿の表現を援用して、エリア事業の増殖について‘パッチワーク・キルト’から‘スバゲッティ・ポウル’とその複雑化した状況を揶揄している(Johnston, C. and Whitehead, M. 2004)。政府はこのような重複した地域再生事業をうまくまとめることができず、現場の中心機関は一貫した舵取りを行えないうでいた(Tallon, A. 2010:104)。
- 5) 政府は訓練企業協議会(Training and Enterprises Councils, TEC)や地方企業協議会(Local Enterprise

Councils, LEC)を重視し、地元企業に中心的な役割を与えていた。これらの組織はアメリカにならった民間企業志向の組織で、営利セクターの資金と訓練を活用していた。

参考文献

- Barnes, M., Newman, J. and Sullivan, H.(2007) *Power, Participation and Political Renewal Case studies in public participation*, the Policy Press.
- Beatty, C., Foden, M., Lawless, P. and Wilson, I (2010) 'Area-based regeneration partnerships and the role of central government : the New Deal for Communities programme in England', *The Policy & Politics*, Vol. 38, no. 2, pp.235-251.
- Bradshaw, J.R. (1972a) 'The concept of social need', *New Society*, vol.496, pp.640-3.
- (1972b) 'The taxonomy of social need', in G. McLachlan (ed) *Problems and progress in medical care*, Oxford: Oxford University Press.
- (1994) 'The conceptualisation and measurement of need: a social policy perspective', in J. Popay and G. Williams (eds.) *Researching the people's health*, London : Routledge.
- Bradshaw, J.R. and Finch, N. (2003) 'Overlaps in dimensions of poverty', *Journal of Social Policy*, vol.32, pp.513-25.
- Department for Communities and Local Government (2008) *Communities in Control: Real Power, Real People* London, CLG.
- (2010) *The New Deal for Communities Programme : Achieving a neighbourhood focus for regeneration 2010 The New Deal for Communities National Evaluation : Final report—Volume 1*
- (2010) *The New Deal for Communities Programme : Achieving a neighbourhood focus for regeneration 2010 The New Deal for Communities National Evaluation : Final report—Volume 2*
- (2010) *The New Deal for Communities Programme : Achieving a neighbourhood focus for regeneration 2010 The New Deal for Communities National Evaluation : Final report—Volume 3*
- (2010) *The New Deal for Communities Programme : Achieving a neighbourhood focus for regeneration 2010 The New Deal for Communities National Evaluation : Final report—Volume 4*
- (2010) *The New Deal for Communities Programme : Achieving a neighbourhood focus for regeneration 2010 The New Deal for Communities National Evaluation : Final report—Volume 5*

- (2010) *The New Deal for Communities Programme : Achieving a neighbourhood focus for regeneration 2010 The New Deal for Communities National Evaluation : Final report—Volume 6*
- (2010) *The New Deal for Communities Programme : Achieving a neighbourhood focus for regeneration 2010 The New Deal for Communities National Evaluation : Final report—Volume 7*
- (2010) *The English Indices of Deprivation 2010*.
- Department for Work and Pension (2009) *Households Below Average Income Statistics*, HMSO.
- Diamond, P. and Giddens, A. (2005) 'The new egalitarianism : economic inequality in the UK', in Diamond, P. and Giddens, A. (eds.) *The New Egalitarianism*, Polity, pp.101-119.
- Dorling, D., Rigby, J., Wheeler, B., Ballas, D., Thomas, B., Fahmy, E., Gordon, D. and Lupton, R., (2007) *Poverty, Wealth and Place in Britain, 1968 to 2005*, Joseph Rowntree Foundation.
- Department for Work and Pensions (2010) Statistical Releases,
http://research.dwp.gov.uk/asd/statistical_summaries.asp
- Gordon, D. and Pantazis, C. (eds) (1997) *Breadline Britain in the 1990s*, Aldershot: Ashgate.
- Durose, C., Greasley, S. and Richardson, L. (2009) *Changing Local Governance, Changing Citizens*, the Policy Press.
- Gordon, D. and Spicker, P. (1999) *The International Glossary on Poverty*, IPSR Books.
- Gordon, D. and Townsend, P. (2000) *Breadline Europe the measurement of poverty*, Policy Press.
- Gordon, D., Adelman, A., Ashworth, K., Bradshaw, J.R., Levitas, R., Middleton, S., Pantazis, C., Patsios, D., Payne, S., Townsend, P. and Williams, J. (2000) *Poverty and social exclusion in Britain*, York: Joseph Rowntree Foundation.
- HM Treasury, Department of Business, Enterprise and Regulatory Reform and Communities and Local Government (2007) *Review of Sub-national Economic Development and Regeneration*, HNSO : Norwich.
- HM Treasury, Department of Business, Enterprise and Regulatory Reform and Communities and Local Government (2007) *Review of Sub-national Economic Development and Regeneration*, HNSO.
- Institute for Fiscal Studies (2011) *Poverty and Inequality in the UK* : 2011, Joseph Rowntree Foundation.
- Johnstone, C. and Whitehead, M. (2004) 'Horizons and barriers in British urban policy', in C. Johnstone and M. Whitehead, (eds.) *New Horizons in British Urban Policy : Perspectives on New Labour's Urban Renaissance*, Aldershot : Ashgate, 3-21.
- Jones, P. and Evans, J. (2008) *Urban Regeneration in the UK*, Sage.
- Lupton, R. (2003) *Poverty Street The dynamics of neighbourhood decline and renewal*, the Policy Press.
- Power, A. and Houghton, J. (2007) *Jigsaw Cities Big places, small spaces*, the Policy Press.
- Social Exclusion Unit (1998) *Bringing Britain Together : A national strategy for neighbourhood renewal*, London : HMSO.
- (2000) *National Strategy for Neighbourhood Renewal : A framework for consultation*, London : HMSO.
- (2001) *A New Commitment to Neighbourhood Renewal : National strategy action plan*, London : HMSO.
- Smith, I., Lepine, E. and Taylor, M. (2007) *Disadvantaged by where you live? Neighbourhood governance in contemporary urban policy*, the Policy Press.
- Syrett, S. and North, D. (2008) *Renewing Neighbourhoods Work, Enterprise and Governance*, the Policy Press.
- Stewart, K. (2007) 'Equality and social justice' in Seldon, A. (ed.) *Blair's Britain 1997-2007*, Cambridge University Press, pp.408-435.
- Tallon, A. (2010) *Urban Regeneration in the UK*, Routledge.
- Townsend, P. and Abel-Smith, B. (1965) *The Poor and the Poorest A new analysis of the ministry of labour's family expenditure survey of 1953-54 and 1960*, G. Bell & Sons.
- Townsend, P. (1979) *Poverty in the United Kingdom*, Harmondsworth : Penguin Books.
- 藤森克彦 (2007) 「英国の『福祉から就労へプログラム』から学ぶこと」『共済新報』6月号, <http://www.mizuho-ir.co.jp/publication/contribution/social/2007/kyosai0706.html>
- 山本隆 (2009) 『ローカル・ガバナンス 福祉政策と協治の戦略』ミネルヴァ書房.
- (2010) 「英国における貧困と地域再生」『賃金と社会保障』Vol.1516, 旬報社.4-17.

(やまもと・たかし 関西学院大学教授)