

英国地域再生の政府間関係がローカルガバナンスに与えた影響に関する研究

岩満 賢次*

地域再生の脈絡において、公私多元的な利害関係者によるパートナーシップを枢軸としたローカルガバナンスの重要性が議論されている。このローカルガバナンスでは、資金の柔軟性が極めて重要な問題となる。パートナーシップによる意思決定を進めたとしても、その実行に伴う資金が硬直性を持っていれば、実行性を伴わないからである。英国の地域再生政策には、中央政府による補助金を伴ったプログラムがあり、その用途を指定していないことから注目が集まっている。ディブライブド・エリアに配分される近隣地域再生資金もまたそのような特徴をもつ資金とされる。しかし、英国の中央政府は、信号機型評価システムによる近隣地域再生資金の用途の外部監査を行っている。またそのアカウンタビリティの中核にあるものは中央政府が求める数値目標である。本稿では、このような外部監査と業績達成を軸としたベストバリュウの理念が地域戦略パートナーシップによる近隣地域再生資金の意思決定にどのような影響を与えているのかを分析している。

キーワード：地域再生，ローカルガバナンス，資金の柔軟性，信号機型評価システム，ベストバリュウ，アカウンタビリティ

はじめに

現在、地域（都市）の再生に関する議論が進んでいる。その背景には、多くの都市において産業が工業からサービス業へ転換する中で、グローバル化とあいまって、産業が衰退し、地方自治体の税収が低下するために、地域の公共サービスが十分に運営されえない状況にあることが挙げられる。その結果として、地域の中で弱い立場にある人たちが社会的、経済的、政治的に排除されてしまうという社会的排

除の問題が深刻化しているのである。

このような状況の中、わが国においても、地域再生の取り組みが進められ、2003年（平成15年）に内閣に地域再生本部が設置され、2005年には地域再生法が施行されている。しかし、わが国の地域再生法が目的としていることは、「地方公共団体が行う自主的かつ自立的な取組による地域経済の活性化、地域における雇用機会の創出その他の地域の活力の再生」（第1条）とされており、経済的開発に重点を置いたものとなっている。また、そのための財源となる地域再生基盤強化交付金の内容は道整備交付金、道路、農道又は林道、污水处理施設整備、下水道、集落排水施設又は浄化槽、港整備、港湾施

* 聖カタリナ大学社会福祉学部助教

設、漁港施設などとなっている。これらは、従来の公共事業誘導型の地域開発政策と同様にハード面を重視したものであり、地域の多様性を重視し、ソーシャルインクルージョンを基盤にすえた政策ではないことは明白である。

他方で、わが国では、経済的開発ではなくソーシャルインクルージョンを基盤にすえた地域再生の手段としての地域福祉の重要性も高まっており、2000年に制定された社会福祉法では、地域福祉の推進（第4条）、市町村地域福祉計画の策定（第107条）などが明記され、地域福祉の推進のための公共政策が進められている。

このような人々の生活を基盤にすえた地域再生の脈絡においては、ソーシャルインクルージョンを達成するために、ローカルガバナンス¹⁾の有用性が論じられている（吉原 2001：112-113, 山本 2005a：283）。筆者は、過去の研究の中で、わが国の地域福祉計画の策定にあたっては、ローカルガバナンスに基づいて公私関係を見直す必要があることを論じた。すなわち、地方自治体²⁾をコミュニティのリーダーとし、市民社会³⁾を地方自治体のパートナーとして位置づける必要があるのである（岩満 2006：150-152）。

しかし、わが国のパートナーシップの議論は、行政改革の系譜からのみ論じられており、住民参加なきパートナーシップであると言える（白石 2003：97-101）。従って、パートナーシップ政策を住民参加の視点から分析することが現在必要となっている。しかし、その決定すべきものが単なる理念にとどまってはならず、予算を獲得し、実行可能なものでなければ、住民参加のためのパートナーシップも単なる型式に過ぎなくなる。そのため、パートナーシップと財源を関連付けた議論は極めて重要な問題とな

るのである。

この地域再生の脈絡においてパートナーシップと財源が関連付けられて論じられている事例として、英国の1990年代以降の地域再生政策が挙げられる。その理由としては、中央政府が供給する地域再生関連の資金を受給する地方自治体は、公私多元的なパートナーシップを形成することが義務づけられているからである。とりわけ、2001年の「近隣地域再生に対する新たな確約；国家戦略行動計画（A New Commitment to Neighbourhood Renewal; National Strategy Action Plan, 以下、国家戦略行動計画）」の中でディブライブド・エリア⁴⁾を対象に、地域意思決定をパートナーシップで行うための地域戦略パートナーシップ（Local Strategic Partnership, 以下LSP）、そして、その意思決定にボランティア及びコミュニティ組織（Voluntary and Community Organisation, 以下VCO）の参加を促すコミュニティ・エンパワメント・ネットワーク（Community Empowerment Network）の形成が義務付けられ、構造的に、ローカルガバナンスの方向性に向かっていると考えられる⁵⁾。

英国の地域再生については、とりわけ1990年代の統合再生予算（Single Regeneration Budget）に関して、パートナーシップ政策への評価はあるものの、中央政府による財源統制への批判がある（山本 2004：43, 山本 2005a：301, Davies 2002；179, Mayo 1997；10）。その結果として、1990代より進められている統合再生予算のプログラムでは、パートナーシップの内部の結合は弱いことも明らかにされている（Davies 2002；173）。

他方で、LSPの財源である近隣地域再生資金（Neighbourhood Renewal Fund）は、統合再生

予算のようにマッチングファンドの要件もなく、包括的補助金であり、LSPにより柔軟な意思決定ができる制度であることがわが国においても紹介されている（例、自治体国際化協会 2004：37-38）。しかし、全国監査局の調査に従えば、コミュニティ・エンパワメント・ネットワークは、LSP への VCO の参加を促すために設置された機関であるにもかかわらず、LSP の意思決定には十分な影響を与えられていないと考えている（National Audit Office 2004；36-37）。つまり、LSP の意思決定においては、コミュニティ・エンパワメント・ネットワークを中心とした VCO の見解よりも、他の要因が働いていると考えられる。

1997年に誕生したブレア政権の政策に対してはベストバリュースの理念の下、中央集権的な要素が強いことに対する批判は多い。その批判の中心にあるものは、業績達成を促すために、地方自治体を包括的に監査し、自治体間の評価付けを行う「包括的業績監査」の制度である。他方で、地方自治体の意思決定に利害関係者との協議を義務としているが、自治体の財政支出は、地域住民による意思決定よりも、包括的業績監査の結果により決定されているとされる（槌田 2004：83）。

近隣地域再生資金は、包括的業績監査の影響を受けず、地域の柔軟な意思決定が可能な補助金とされているが、他方で、「信号機型評価システム（Traffic Light System）」という評価手法がある。近隣地域再生資金は、中央政府が調達する地方自治体への補助金であるにもかかわらず、その評価手法は明確にされず、政府間関係が地域の意思決定に与える影響については、解明されてこなかった。そこで、本稿では、包括的業績監査と信号機型評価システムを比較

し、さらに、バーミンガム市を事例に挙げながら、近隣地域再生資金の配分に関して地域の意思決定に与える政府間関係の影響を明らかにすることを目的とする。

ここで、本研究を行うことのわが国に対する意義を説明しておく。わが国の地域福祉については、住民参加は強調されているが、予算に関する議論に乏しい（山本 2005b：27）。住民参加により決定すべきものは、公的なプログラムやその資金の用途であるが、それらに官僚制が伴ったままであれば、たとえ市民参加のチャンネルが開かれたとしても、その決定に参加することができない。そのために、資金供給とその監査体制を含めた政府間関係は、住民参加のためのパートナーシップを考える上で、極めて重要なものと言える。「地域福祉を社会福祉の現代的形態と捉えること」（三浦 1998：25）が重要視されるようになる中で、地域福祉の公的資金の充実が望まれなければならない。本研究を行うことにより、わが国の地域再生や地域福祉に関する政策の資金供給のあり方に関する議論が進むことを期待している。

本研究の骨子は以下のとおりである。第一に、ローカルガバナンスの組織間関係を整理する。第二に、包括的業績監査について、政府間関係から分析を行う。第三に、近隣地域再生資金における信号機型評価システムについて、政府間関係から分析を行う。第四に、バーミンガム市を事例として、信号機型評価システムによる LSP の意思決定への影響を分析する。最後に、包括的業績監査と信号機型評価システムを比較した上で、英国の近隣地域再生資金に伴う政府間関係を解明した上で、英国のローカルガバナンスの課題について論じる。なお、本稿は、イングランドのディプライブド・エリアに限定し

て論じていくこととする。

第1章 ローカルガバナンスの組織間関係

本章では改めてローカルガバナンスの組織間の関係について整理を行いたい。

ローカルガバナンスは、地域再生のようなウィックド・イシュー⁶⁾として言及される政策問題に対して有用であり、ソーシャルインクルージョンを達成するものとして注目を集めている。地域におけるこれらのような諸問題は、既存の政策立案の手法では解決が困難であり、多様な組織間、そして組織内部の部局間の連携を含めた統合的アプローチが必要であるからである。

しかし、ローカルガバナンスについては、ヨーロッパをはじめ、多くの研究者が議論を行っており、「公私間及びそれらの組織内部の境界線が曖昧になる統治スタイルの発展に言及しているということに同意はあるが、それ以外のことに同意はない」(Leach and Smith 2001; 21)とされている。ローカルガバナンスは、「政府、地方自治体、ステークホルダー（利害関係者）との間の高度に結びついた複雑な一連の関係を求めているもの」(山本 2005a; 287)であるが、重要なことは、民主的な意思決定を行うためのそれらの組織の関係性にある。ローカルガバナンスにおける組織の関係はどのようにあるべきであるのか。

ローカルガバナンスは誰が先導すべきか。地域の意思決定のリーダーとなるには、正当性が必要である。地域の中で、民主主義の基盤となる選挙で選出された議員が統括する地方自治体は地域のリーダーとなる正当性がある。そのため、地域のリーダーは、地方自治体が担うべき

である。ただし、既存の政策立案のように、地方自治体が地域の公共政策の意思決定をすべて単独で担うのではなく、社会の周辺部に追いやられてしまうような少数派コミュニティの意見やニーズを地域の意思決定に取り入れられるような仕組みが必要となる。

このような少数派の意見やニーズを地域の意思決定につないでいくものとして、VCOを中核としたアソシエーション群による議論の場としての市民社会が注目されている。市民社会では、いかなる少数派でもネットワークを形成でき、いかなるVCOも参加可能という特性を持っており、人々の孤立を解消するものとして期待される。しかし、VCOは、単なるネットワークを形成するだけではなく、彼らが、地域の意思決定に参加し、少数派の意見をも取り入れられるような推進力をもつことが必要となってくる。そのため、地方自治体は、このVCOをパートナーとみなさなければならない。

すなわち、ローカルガバナンスに基づいて、地方自治体を地域のリーダーとし、VCOをパートナーとすることで、インクルーシブな社会が創造できるのである。

他方で、ローカルガバナンスの脈絡では、中央政府の役割は見逃せない。とりわけ、地域再生のようなウィックド・イシューは、単一のレベルの行政部門だけでは解決できないために、中央政府を含めた上部組織は、重要な役割を担うようになる。しかし、中央政府と地方自治体との関係は、従来型の官僚制に基づくものではなく、地方自治体をリーダーとしたパートナーの関係であることが望まれる。

すなわち、ローカルガバナンスでは、中核に地方自治体をすえ、中央政府やVCOを含め、多くの関連組織がパートナーとして結びつくこ

とが重要となるのである。

第2章 包括的業績監査の構造

本章では、包括的業績監査は、ローカルガバナンスの視点から、政府間関係に課題があることを指摘する。なお、本稿の冒頭で示したように、包括的業績監査がローカルガバナンスを疎外する要因となっていることは先行研究において明らかになっているが、次章以降の信号機型評価システムと比較するために、改めて、ここで論じておく。

第1節 包括的業績監査の政策的脈絡

ブレア政権下の政策の特徴のひとつは、ソーシャルインクルージョンを基盤とした地域再生政策を推進していることである。そのために、2000年に改定された地方自治法では、地方自治体が「自分たちのエリアの経済、社会及び環境上の福祉を推進する」義務を持つことを新しく明記し、地方自治体は、地域計画（Community plan）の策定などの地域政策を推進する主体として、すなわち地域のリーダーとして、明確に位置づけられるようになっている。

他方で、中央政府は、1998年の地方自治法の改定の中で、地方自治体にベストバリューを課し、明確な数値目標による成果を定めることにより、地方自治体に業績達成を強力に促している。1999年には、すべての地方自治体に公共サービス協定（Public Service Agreement）を取り交わし、その中で具体的な数値目標を定め、地方自治体の業績を管理した。その後、2000年には、監査委員会査察制度（Audit Commission inspection）を開始し、公的サービスの利便性や地方自治体のリーダーとしての役割などを評

価した。この段階では、監査と査察の機能が個別に機能していたために、それらを統合し、地方自治体全体の状況を包括的に監査する制度として、2002年に包括的業績監査の制度を創設している（Audit commission 2006; 2-3）。

地方自治体の側から見ると、ブレア政権下では、中央政府による外部監査により、一貫して業績を管理されるようになっていくことには変わりはない。さらに、この包括的業績監査は、スターレーティング（Star Rating）とも呼ばれており、その結果に基づいて、0星から4星まで、地方自治体を格付けする制度であり、地方自治体は強度の競争にさらされることになっている。次節では、その仕組みについて見て行く。

第2節 包括的業績監査の構造

このように地方自治体をコントロールする仕組みとして登場した包括的業績監査は、どのように地方自治体を監査しているのであろうか。

この包括的業績監査は、中央政府の監査委員会が担い、成果指針、総体的能力のアセスメント、監査及び査察報告書、利害関係者の意見などによる多様な情報により判断される。その判断となる項目は、まずローカル・サービスの状況であり、対象の項目として、児童及び若者、ソーシャルケア（成人）、住宅、環境、文化、給付、消防（消防に関しては、責任を負っている16の地方自治体のみ）の7項目の判定がある。監査委員会が直接評価を行う項目は、住宅、環境、文化、消防であり、児童及び若者、成人のソーシャルケア、給付については、管轄省の査察官が行う。これらの評価は、全国成果通知（national performance information）に基づいて行われる。

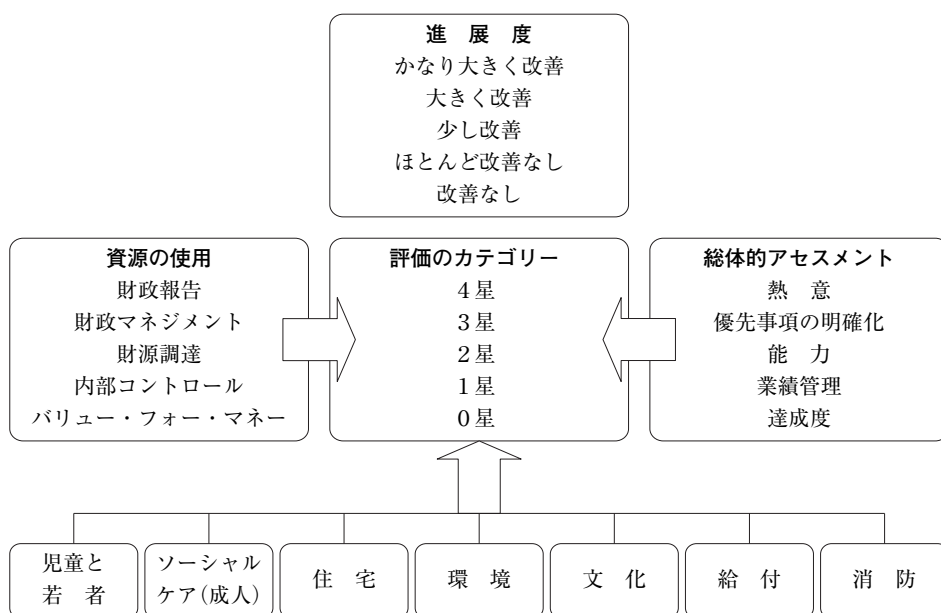


図1 包括的業績監査の構造

典拠：Audit Commission, 2006, p5

第二に、資源の使用について、財政の報告のあり方、財政マネジメント、財源調達、内部のコントロール、バリュー・フォー・マネーの5項目より判定される。この評価には、監査実施コード（Code of Audit Practice）が用いられ、地域の監査者による活動に基づいて行われる。

第三に、総体的アセスメントとして、熱意、優先事項の明確化、能力、業績管理、達成度の5項目から判定される。このアセスメントは、6名により構成される査察チームが行い、この中には、地域の役人やカウンセラーが含まれている。これらを総合し、星の数が決定されるのである。また、これらの星の数と共に、これまでの進展度も、5段階で評価される。すなわち、「かなり大きく改善（Improving strongly）」、「大きく改善（Improving well）」、「少し改善（Improving adequately）」、「ほとんど改善なし（Not improving adequately）」、「改善なし（Not

improving）」である（図1）（Audit Commission 2006; 4-5）。

これらの判定の結果、4星もしくは3星と判定された地方自治体には規制緩和などの優遇措置があり、2星もしくは1星の地方自治体には、中央政府による地方自治体の介入が強化され、0星の地方自治体は、直接政府の指揮下に置かれることとなる（Martin 2002; 304）。そのため、中央政府の評価により、地方自治体と中央政府との関係は大きく変化することとなり、そのコントロールは中央政府が担っているために、地方自治体が中心となりローカルガバナンスを担う体制にはないといえる。

第3章 信号機型評価システムの構造

本章では、前章の包括的業績監査は中央政府がコントロールする体制にあることを指摘した

表 1 近隣地域再生資金の推移（m£）

年度	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006	2006/2007
合 計	200	300	400	450	525	519

典拠：Office of the Deputy Prime Minister による年次報告書をもとに筆者が作成

※ m£ 未満は切り捨て

ことを受けて、近隣地域再生資金の評価システムである信号機型評価システムも同様に、ローカルガバナンスの視点から、資金の決定に柔軟性が持てないシステムであることを論じる。

第 1 節 信号機型評価システムの政策的脈絡

信号機型評価システムは、近隣地域再生資金を受給する LSP の評価手法である。近隣地域再生資金は、国家戦略行動計画の中で、ディプライブド・エリアを対象に、その地域の改善のために確約された資金である。国家戦略行動計画は、社会的排除対策局（Social Exclusion Unit）による報告書「英国を統合する：近隣地域再生のための国家戦略」（1998年）において地域間格差が拡大していることの報告を受けて、その地域間是正のため、ディプリベーション指数の高い地域（ディプライブド・エリア）の受け入れ難い悪条件に取り組むことを目的とした計画である（Social Exclusion Unit 2001; 12）。近隣地域再生資金の予算の推移は、表 1 に見ることができる。

近隣地域再生資金を受給する地方自治体は、LSP の形成が義務付けられている。LSP は、地方自治体の役人やカウンセラー、VCO セクターを中心とした公私多元的なパートナーシップであり、各機関から独立した意思決定機関となっている。この LSP は、その資金の用途に関する近隣地域再生計画を作成し、その資金配分に関する意思決定を行うことになっている（Social Exclusion Unit 2001; 43-46）。近隣地域

再生資金は、中央政府からの補助金でありながら、その用途が指定されていない補助金であり、LSP が用途を決定できる資金となっている。

しかし他方で、その補助金の支出の詳細を明記した書面を内務大臣に提出することも必要とされている（Social Exclusion Unit 2006; 10）。

また、中央政府は、すべての地域が下回ってはいけない国家目標としての最低目標値（floor targets）を設定している。LSP がこの最低目標値を達成できているか、もしくはこの最低目標値に対してどの程度進展したかということ測定するだけでなく、LSP の活動や運営状況の評価を行う枠組みとして、中央政府は信号機型評価システムを導入している。次節では、その信号機型評価システムの仕組みを見ていく。

第 2 節 信号機型評価システムの構造

このように、LSP は信号機型評価システムにより評価されることになっているが、その構造はどのようになっているのであろうか。

このシステムの中央政府の管轄は、地域・地方自治省（Department for Communities and local government）⁷⁾ が担うことになっているが、その評価の権限をリージョン政府（Government Office for Regions）に委譲しているために、リージョン政府が主にその業務を担うことになっている。

この信号機型評価システムでは、まず中央政府が設定している 6 つの優先事項、すなわち、医療、教育、犯罪、失業、住宅、環境の達成す

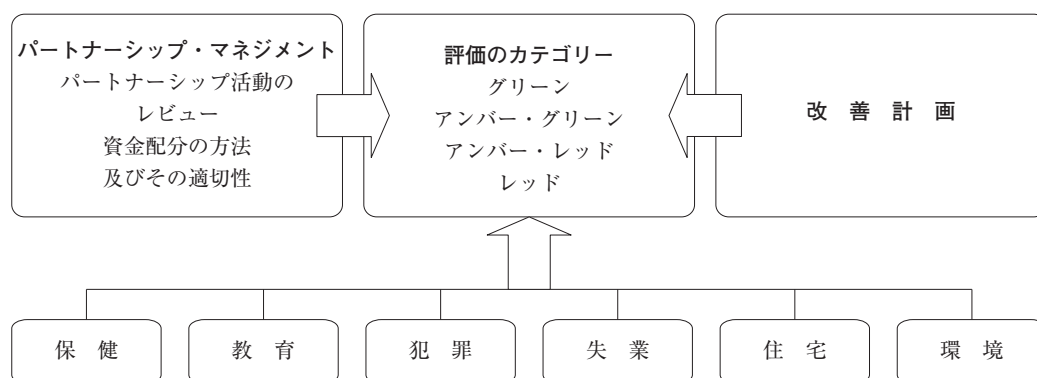


図2 信号機型評価システムの構造
筆者作成

べき国家目標に関して、各々の地域に対して、最低目標値を示し、LSPによる自己診断を行わせる。続いて、LSPは、この評価をもとに、改善計画（Improvement plan）を作成する。LSPは、自己診断の結果や改善計画をリージョン政府に報告し、リージョン政府は、同様の各項目の評価を独自に改めて行った後に、近隣地域再生資金の支出の用途やLSPの運営状況を考慮しながら、4段階の評価付けを行う。すなわち、英国の信号機に基づいて「グリーン」、「アンバー・グリーン」、「アンバー・レッド」、「レッド」に分類される（図2）。これらの評価は、リージョン政府からLSPと中央政府の双方へ報告される⁸⁾。

LSPは、近隣地域再生資金の用途やLSPの活動について、この信号機型評価システムの評価を受けるが、この仕組みは、包括的業績監査と同様に、中央政府がコントロールしているといえる。そのため、地方自治体を中心となり、ローカルガバナンスを担う体制にはないといえる。

第4章 バーミンガム市の事例検討

本章では、バーミンガム市において、信号機

型評価システムの評価により、近隣地域再生資金の用途が決定されていることを見ていく。

第1節 バーミンガム市の基礎的概観

バーミンガム市は、英国第二の人口規模を持つ都市であり、かつては工業の中心地として栄えたが、1970年代以降、工業の衰退と共に、失業率も高まり、多くの衰退地域が存在するようになった。また、パキスタン系やバングラディッシュ系の少数民族が多く、現在では、少数民族の割合は30%であるが、近い将来50%を超えることが推測されており、複数のコミュニティが内在する地域としても注目が集まっている。1990年代より地域再生の成果が見られ始めているが、住宅問題やインナーシティなどの問題をなお抱えており、地域再生において注目されている都市である。

バーミンガム市は、2001年の国家戦略行動計画の中で、ディプライブド・エリアに指定されており、近隣地域再生資金を受給し、LSPとしてのバーミンガム戦略パートナーシップを形成し、地域再生に取り組んでいる。バーミンガム市が受給する近隣地域再生資金の額は表2のとおりである。

表2 バーミンガム市への近隣地域再生資金の推移（m£）

年度	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006	2006/2007
合 計	11	16	22	22	22	29

典拠：Office of the Deputy Prime Minister による年次報告書をもとに筆者が作成

※ m£ 未満は切り捨て

表3 バーミンガム市の信号機型評価システムの結果

要 素	評 価
全 体	アンバー・グリーン
現在の成果	
保 健	アンバー・レッド
教 育	アンバー・グリーン
犯 罪	グリーン
失 業	アンバー・レッド
住 宅	アンバー・グリーン
環 境	グリーン
パートナーシップ・マネジメント	アンバー・レッド
改善計画	アンバー・レッド

典拠：Government Office for the West Midlands, 2006, をもとに筆者が作成

第2節 バーミンガム市の信号機型評価システムの結果

ここでは、ウエストミッドランドのリージョン政府（Government Office for the West Midlands）が発行している「バーミンガム戦略パートナーシップ／ウエストミッドランド・リージョン政府の年間レビュー 2005/06（BIRMINGHAM STRATEGIC PARTNERSHIP/GOWM ANNUAL REVIEW 2005/06）」をもとに、バーミンガム市の信号機型評価システムの結果を見ていく。

2005年度のバーミンガム戦略パートナーシップの信号機型評価システムの結果は「アンバー・グリーン」であり、一定の進展を評価されている（表3）。2003年度と2004年度の評価が「アンバー・レッド」であったために、2005年にはバーミンガム戦略パートナーシップの活動は、評価が高まっていることが伺える。とりわ

け、バーミンガム市において積年の問題である住宅問題は、2003年度と2004年度には「レッド」の評価であったが、2005年度には「アンバー・グリーン」の評価となり、急速な改善が見られている。ただし、進展度が高いが、バーミンガム市の住宅は依然として国家目標に到達しておらず、バーミンガム市の主要な優先事項であり続けている。また、保健と失業は、「アンバー・レッド」と評価されていることから進展に問題があるといえる。

ウエストミッドランドのリージョン政府は、バーミンガム戦略パートナーシップに対して、以下のように勧告している。

「教育、犯罪、環境については継続的な進展を認められるが、バーミンガム戦略パートナーシップは、雇用と保健に関連する進展を加速する必要性がなお残っており、近年の住宅に関する進展は確

実に維持される必要があると認識される。…パートナーシップは最も荒廃している近隣地域とコミュニティに、そしてその地域の失業と保健の成果を改善することに明確に焦点を合わせていくことが期待される。また、近隣地域再生資金の配分方法について抜本的な変革が必要である。…最も荒廃している近隣地域と関心に基づくコミュニティの成果を改善するための目標値を設定し、3領域（保健、失業、住宅）の最低目標値の活動計画を通じて、それらの目標を達成する活動を特定することとする。」

(Government Office for the West Midlands 2006; 1-2)

これらの評価は、バーミンガム戦略パートナーシップと中央政府の担当者へ送信されている。バーミンガム戦略パートナーシップでは、改善計画（2006）の中で、保健、失業、住宅に関する重点的な資金配分の増額を決定しており、この3領域の各活動計画を策定し、目標値の達成を目指している（Birmingham Strategic Partnership 2006; 10）。表2に戻ると、バーミンガム市の近隣地域再生資金は、2006年に、急激に増加しており、この増額分は、この3領域に対して用途が指定されており、最低目標値を達成できるよう、中央政府による資金配分が重点化していることが伺える。すなわち、近隣地域再生資金の資金配分は、リージョン政府の評価に基づいて、そして中央政府による介入に基づいて、決定されているといえる。

第5章 政府間関係がLSPに与えた影響

ここまで、包括的業績監査と信号機型評価システムについて、政府間関係から整理を行い、

双方とも中央政府のコントロール下にあることを指摘した上で、バーミンガム市の近隣地域再生資金に関する意思決定も信号機型評価システムにより大きく左右されていることを論じてきた。ここでは、包括的業績監査と信号機型評価システムの双方の構造を比較した後に、英国の政府間関係について、分析を試みたい。

第1節 包括的業績監査と信号機型評価システムの比較

ここでは、包括的業績監査と信号機型評価システムの双方を、「評価の主体」、「評価の客体」、「評価の指標」、「評価の提示方法」の4点から比較を試みる（表4）。

「評価の主体」について。包括的業績監査では、監査委員会が評価を担う。これは、各省庁を超えたローカル・サービスの項目を含め監査するために、独立機関として創設されたものである。他方で、信号機型評価システムでは、地域・地方自治省が直接的には担当するが、その権限をリージョン政府に委譲している。しかし、最終的な舵取りや予算の決定は中央政府が担っている。

「評価の客体」について。包括的業績監査では、評価される対象は地方自治体であるが、信号機型評価システムでは、LSPが評価の対象となる。しかし、近隣地域再生資金を受給している地方自治体のLSPでは、地方自治体が議長であり、近隣地域再生資金の責任団体（accountable body）である。そのため、地方自治体の活動はこの評価の大きな指針となり、包括的業績監査と信号機型評価システムの双方の評価を受けることになる。

「評価の指標」について。包括的業績監査では、ローカル・サービス、資源の使用方法、そ

表4 包括的業績監査と信号機型評価システムの比較

	包括的業績監査	信号機型評価システム
評価の主体	監査委員会	リージョン政府
評価の客体	地方自治体	地域戦略パートナーシップ
評価の指針	・ローカル・サービス（児童と若者、ソーシャルケア（成人）、住宅、環境、文化、給付、消防） ・資源の使用（財政報告、財政マネジメント、財源調達、内部コントロール、バリュース・フォー・マネー） ・総体的アセスメント（熱意、優先事項の明確化、能力、業績管理、達成度）	・ローカル・サービス（医療、教育、犯罪、失業、住宅、環境） ・パートナーシップ・マネジメント（パートナーシップ活動のレビュー、資金配分の方法及びその適切性） ・改善計画
評価の提示方法	5段階 (4星, 3星, 2星, 1星, 0星)	4段階 (グリーン, アンバー・グリーン, アンバー・レッド, レッド)

筆者作成

の他の総合的アセスメントにより総体的に評価される。信号機型評価システムでも同様に、ローカル・サービス、パートナーシップのマネジメント、改善計画となっている。双方において、ローカル・サービスの内容は異なっているものの、中央政府が具体的な数値目標を掲げ、指針としている点は同じであり、その他の資金の用途やその他のマネジメントなどを評価の対象とするなど、そのプロセスや運営方法にも中央政府の介入が見られ、地域の柔軟性には大きな疑問が残るところである。

「評価の提示方法」について。包括的業績監査では、スターレイティングに倣い5段階の星付けを行っており、信号機型評価システムでは、信号機に倣い4段階に分類している。双方とも、結果は公表され、達成の低い場合には、中央政府の強力な介入が伴うことは同じである。

以上より、包括的業績監査と信号機型評価システムのシステムはほぼ類似のシステムであり、中央政府の介入が地方自治体を中心とした

ローカルガバナンスを阻害するものとして考えられる。また、バーミンガム市の事例においても、近隣地域再生資金に関しては、LSPが柔軟な意思決定を行っているというよりも、信号機型評価システムによる監査システムとリージョン政府による勧告により、予算が決定されていることが明らかである。

第2節 近隣地域再生資金における政府間関係の検証

これまで見てきたように、「評価の主体」、「評価の客体」、「評価の指標」、「評価の提示方法」の4点のいずれにおいても、包括的業績監査と信号機型評価システムはおおむね同様の構造にある。また、バーミンガム市の事例から、中央政府及びリージョン政府の介入により、地域の意思決定が大きく左右されている実態が明らかとなった。それゆえ、包括的業績監査により地方自治体の意思決定が左右されていることと同様に、ディブライブド・エリアのLSPは、リージョン政府の評価に基づいて、重

点項目を決定していることが明らかとなり、ローカルガバナンスを妨げる要因のひとつになっているのである。その結果、ブレア政権下の政府間関係の批判の中心となっている業績達成と外部監査を軸としたベストバリュースystemに基づく地方自治体の統制は、近隣地域再生資金の中でも用いられているために、その問題点は、近隣地域再生資金にも援用されるといえる。LSPは、各機関から独立した機関であるにもかかわらず、地方自治体が達成すべきベストバリュースystemの理念に基づいて、業績達成と外部監査の対象となっており、その対象とする領域が地方自治体を超えて、LSPに拡大しているのである。

結論としては、近隣地域再生資金は、従来型の補助金と比較して資金の柔軟性が高いという指摘があったが、他の補助金と同様、ベストバリュースystemに基づいた業績主義と外部監査の対象とされており、中央政府による地方自治体への強力な統制を基盤とした政府間関係により、ローカルガバナンスを阻害している。マーティンとデイビーが論じるように、業績主義と外部監査を機軸としたベストバリュースystemのもとでは、地域民主主義を暗黙のうちに無視してしまっているのである（Martin and Davies 2001; 465）。そのため、ローカルガバナンスに基づいて、民主主義を深化させる体制には課題が残っているといえる。

ここで、なぜ業績達成と外部監査が批判されるのかを論じておきたい。地域再生が求められる背景には、社会的、経済的、政治的に排除されるという少数派コミュニティの社会的排除の問題があり、彼らをソーシャルインクルージョンする必要があるからである。彼らのニーズは極めて複雑であり、彼らをソーシャルインク

ルージョンすることには、長期的な視点が必要である。国家戦略行動計画に基づく近隣地域再生資金のプログラムは、10年から20年という長期間にわたるプログラムになっているにもかかわらず、単年度ごとの業績が設定され、中央政府の監査がある。業績達成とは、数値化された目標を達成することである。地域という空間の中で業績達成を求められると、その業績達成に容易にたどり着くことが可能な人たちを選別してしまう可能性がある。とりわけ平均値の上昇を求められると目標達成が容易な人を優先しなければならない。例えば、地域の就業率を上げを考える場合、就職への道のりが短い人々を優先せざるを得なくなってくる。そのため、地域の末端に追いやられてしまうような人々は、本来は真のニーズを持っており、彼らをソーシャルインクルージョンすることが本来の目的であるにもかかわらず、業績達成のためには、軽視せざるを得なくなる可能性が出てくる。効率を重視した市場主義的政策では社会的排除の問題は一層深刻なものとならざるを得ないのである⁹⁾。

そのため、ディプライブド・エリアのような衰退した地域では、中央政府からの資金の再配分は必要であるが、数値目標にとらわれず、真にソーシャルインクルージョンのために利用できるような財源を確保していかなければならない。結局のところ、英国の近隣地域再生資金に関する意思決定は、中央政府に主導される形で促されている。もちろん、中央政府がローカルガバナンスを尊重していることそれ自体は否定されるべきことではないが、中央政府による資金供給には、業績達成を明確に示すか、用途を限定して渡すか、という点でしかアカウンタビリティを示せないのも事実である。そのため、

業績達成で達成すべき点と業績達成では示されない少数派のニーズとのバランスをとれるような仕組みが必要である。そこには、中央政府にアカウンタビリティを果たすことがなく、地方自治体を中心とした地域の意思決定機関が住民へのアカウンタビリティを果たせるような一定程度の税源委譲を含めた議論も必要となってくるのではないであろうか。

これまで主張してきたように、ローカルガバナンスの主体は地方自治体である。真に地方自治体が地域のリーダーとして位置づけられるためには、地方自治体が地域において問題解決能力を持てるよう、十分な権限が必要であり、その権限を獲得するためには、一定程度の地方財政の自立が必要である。すなわち、地方自治体への税源委譲である。では、地方自治体が財源を充実した場合、そのアカウンタビリティはどのようなことになるのであろうか。現在の英国の地方自治体によるアカウンタビリティは中央政府に対して行われている。しかし、ローカルガバナンスにおいて、強い地方自治体が正当化されるためには、住民に対する強いアカウンタビリティが必要である。地域のニーズや目標に基づき、住民が行政評価をできるような仕組みにしていくことが求められる。

おわりに

本稿では、英国のブレア政権下において、ベストバリュースシステムの包括的業績監査に基づく政府間関係への批判があるという一方で、近隣地域再生資金の柔軟性が高いという指摘があることから、近隣地域再生資金の評価システムである信号機型評価システムを包括的業績監査と比較し、同様の問題点を抱えるシステムであ

ることを明らかにした。その上で、バーミンガム市を事例に挙げながら、中央政府による信号機型評価システムにより、近隣地域再生資金の用途が決定されている点を明らかにし、中央政府がコントロールを行う資金配分では、ローカルガバナンスの具現化には課題の残ることを示唆した。

英国の地域再生政策は、政府間関係に問題が残るものの、ローカルガバナンスの脈絡からは注目されている。英国では、2005年度より地域エリア協定（Local Area Agreement）を導入し、地域再生のための資金を拡大させる試みを始めている。この地域エリア協定は、イングランド全域に拡大させる方向で進められている。この地域エリア協定を含め、今後の英国の地域再生政策を注視していきたい。

注

- 1) 本稿におけるローカルガバナンスとは、「地域レベルにおける民主的な意思決定プロセス」を意味している。
- 2) 本稿で用いる「地方自治体」という用語は「英国の地方自治体」を念頭においている。わが国は、議会と地方自治体は区別されているが、英国のカウンシルと地方自治体は、カウンシルのメンバーが地方自治体の部局の長に就くなど、わが国とは制度が異なっている。そのため、本稿における地方自治体の用語は、選出される議員により構成されるカウンシルを含めたものである。
- 3) 本稿で用いている市民社会とは、国家から独立し、市場からも独立した、能動的な個々人により構成されるアソシエーション群である。その中核となる組織は、ボランティア組織やコミュニティ組織（日本ではNPO、ボランティア団体などと呼ばれている）である。
- 4) 本稿におけるディプライブド・エリアとは、国家戦略行動計画の中で、中央政府が策定する

複合ディプリベーション指数 (Index of Multiple Deprivation) に基づいて指定された88の地方自治体を指している。

- 5) LSP は、ディプライブド・エリア以外においても推奨されており、イングランド内には360以上のLSPがある (John Hampshrie & Helen Armstrong Hampshire County Council IT services 2006; 9)。
- 6) 「ウイックド・イシュー」という用語は、地域再生、社会的不利及び社会的排除、犯罪とコミュニティの安全、持続可能な開発と環境問題のような単一の問題に対して、相互作用があり、一貫して処理することができない政策問題に対して利用され、「多面的であること」、「一つのレベルの政府では解決できないこと」、「地域レベルの多くの機関や組織が、問題の一定の側面に取り組むよう、活動の中に関与すること」、「既存の組織による部局構造の中では容易には合致しないこと」「長期にわたる介入が必要であること」を特徴とする問題である。「ウイックド・イシュー」は、「クロスカッティング・イシュー (cross-cutting issue)」と呼ばれることもある (Leach and Percy-Smith 2001; 186-187)。
- 7) 地域・地方自治省は、副首相府 (Office of Deputy Prime Minister) が2006年に名称変更したものであり、ほぼ同様の業務を担っている。
- 8) 信号機型評価システムの構造については、2006年8月24日11時から12時に地域・地方自治省内の近隣地域再生対策局において行ったインタビューに基づいている。
- 9) 業績達成を軸としたサービス供給の弊害は、若者の雇用を支援する雇用参入プログラム (Enter to Employment Programme, 以下、E2E) において影響があることが公的に認められている。政府報告書「移行期：複雑なニーズを持つ若者 (Transition; Young Adults with complex needs)」の中で、次のようにまとめられている。

「E2Eは、雇用、継続教育、見習い期間もしくはその他の労働指向型事業へ直接参入する用意のできていない若者に対して支援を供給するよ

う設計されたものである。E2Eは、幅広い範囲の若者のニーズに合致させることを目的としており、彼らの数人は、その他の人よりも課程を終えることに長い期間がかかり、幾人かは追加的な支援から給付を受ける。しかし、プログラムは平均22週で就職することを想定しており、サービス供給者は迅速に課程を完了する人を獲得するための資金調達のインセンティブとして作用している。多くの人々は、サービス供給者は、長く時間がかかる若者を支援することに心が傾いていないと、私たちに話している。そして、E2Eは現在、最初に意図していたものよりも、わずかに異なる（そしてより稼動可能な）集団のためのものとなっている。またE2Eの場所も全体的に不足しており、一定の地域には待機者リストがあり、提供者が自分たちの課程を受ける人に関して選別を容易にしている。」 (Social Exclusion Unit 2005; 40-42)

参考文献

- Audit Commission, 2006, Briefing on the Audit Commission's Comprehensive Performance Assessment frameworks
- Birmingham Strategic Partnership, 2006, Improvement plan
- Davies, Jonathan S, 2002, Regeneration partnerships under New Labour: a case of creeping centralization, Caroline Glendinning et al, PARTNERSHIPS, NEW LABOUR AND THE GOVERNANCE OF WELFARE, Policy Press, pp167-198
- Government Office for the West Midlands, 2006, BIRMINGHAM STRATEGIC PARTNERSHIP/ GOWM ANNUAL REVIEW 2005/06
- 岩満賢次, 2006, 「地域福祉計画へのローカルガバナンス導入の有用性に関する研究」, 『日本ボランティア学会学会誌2004/2005年度版』, 118-136頁
- 自治体国際化協会, 2004, 『英国の地域再生政策』
- John Hampshrie & Helen Armstrong Hampshire County Council IT services, 2006, SEFEG e-Local Strategic Partnership (LSP) Project

- Report to ODPM on Phase 1 v2.1
- Leach, Robert and Percy-Smith, Janie, 2001, Local Governance in Britain, Palgrave
- Martin, Steve, 2002, THE MODERNIZATION OF UK LOCAL GOVERNMENT; Markets, monitors and mixed fortunes, Public Management Review, 4 (3), pp291-307
- Martin, Steve and Davis, Howard, 2001, What works and for whom?, Policy and Politics, 29 (4), pp465-475
- Mayo, Maryorie, 1997, Partnerships for regeneration and community development; some opportunities, challenges and constraints, Critical Social Policy, 17 (3), pp3-26
- 三浦文夫, 1998, 「社会福祉の基礎構造改革と地域福祉」, 日本地域福祉学会監修, 『社会福祉構造改革と地域福祉の実践』, 万葉舎, 15-28頁
- National Audit Office, 2004, Getting Citizens Involved: Community Participation in Neighbourhood Renewal
- 白石克孝, 2003, 「パートナーシップと住民参加」, 室井力編, 『住民参加のシステム改革』, 日本評論社, 96-114頁
- Social Exclusion Unit, 1998, Bringing British together: a national strategy for neighbourhood renewal
- Social Exclusion Unit, 2001, A New Commitment to Neighbourhood Renewal; National Strategy Action Plan
- Social Exclusion Unit, 2005, Transition; Young Adults with complex needs,
- Social Exclusion Unit, 2006, The Neighbourhood Renewal Fund Grant Determination 2006 NO31/243,
- 槌田洋, 2004, 「NPM の新段階—ニューレイバー政権の自治体統制とコミュニティ戦略」, 『大阪自治体問題研究所研究年報』, 第7号, 74-96頁
- 山本隆, 2004, 「イギリスの地域福祉と計画—費用負担の視点から—」, 『立命館大学産業社会論集』 40巻1号, 27-46頁
- 山本隆, 2005a, 「地域福祉とローカルガバナンス—公共圏を担う福祉アクターの交流」, 山口定ら編, 『現代国家と市民社会—21世紀の公共性を求めて—』, ミネルヴァ書房, 283-312頁
- 山本隆, 2005b, 「地域福祉計画と財政」, 武川正吾編, 『地域福祉計画』, 有斐閣, 211-236頁
- 吉原直樹, 2002, 『都市とモダニティの理論』, 東京大学出版会

A study about the impact to local governance by inter-governmental relationship

IWAMITSU Kenji *

Abstract: In context of regeneration, we are discussing about the importance of local governance which partnership composed of various stakeholders is key element. The local governance needs the flexibility of how to use the budget because if the way how to use the budget accompany by inflexibility then they can't translate the decision making by partnership into action effectively. There are some programmes to allocate the subsidies to local government by central government in regeneration policy in England. Noteworthy, these programmes are not ring-fenced by central government. And, Neighbourhood Renewal Fund which is allocated to deprived area is also not ring-fenced. But there is audit system of how to use Neighbourhood Renewal Fund which is called Traffic Light System. And there is quantitative target for accountability to central government. This paper try to analysis the impact which Best Value which is composed of audit system and performance regime leads to the decision making about Neighbourhood Renewal Fund by local strategic partnerships.

Keywords: regeneration, local governance, flexibility of the budgets, Traffic Light System, Best Value, accountability

* Assistant Professor, Department of Social Welfare, St. Catherine University