

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

一同政権の「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一

安 章 浩

Perspectives on the Social Reform of Cameron Coalition Government in UK: Focusing on the examina- tion of the idea of “The Big Society Agenda”

YASU, Akihiro

Abstract

The Cameron Coalition Government formed by Conservative party and Liberal democratic party after the general election in May 2010 immediately announced “The Big Society Agenda” that aims to tackle and solve the problem of mending of the broken society as the hangover which the administrative-financial Reform based on new liberalism’s policy package had brought about. In this article I examine several questions which “The Big Society Agenda” will raise and also the political implication of this Agenda in the British political development.

Firstly I introduce the content of the Big Society Agenda; The big idea of “The Big Society Agenda” means in practice the policy of devolution called “control shift” which gives people more power and control in local government. Then through the examination of the Agenda I demonstrate that “The Big Society Agenda” seems to be the radical plan for devolving the power and responsibility of central Government on the local government and the other side of the Agenda appears to be the final realization of “small government” agenda that Thatcher’s conservative government had pursued.

Secondly I argue the political hidden implication which although “The Big Society Agenda” aims to strengthen the local democracy by activating citizen’s initiative in local level, yet it is really the retreat strategy of the Coalition Government from central government-guided social service. But I also indicate that on the other side “The Big Society Agenda” implies the key for advanced countries to restructure the government guided welfare system in the age of globalization

Thirdly I address three questions which “The Big Society Agenda” will raise in the process of the realization of its policy package by the Cameron Coalition Government; the unequal output of social service among communities, the necessity of the technical expertise in the production and delivery of social service and the questions of whether the meta-governance is needed in the combination of citizen participation, technical expertise in the horizontal governance level of local government or not.

キーワード

「大きな社会」の創設(Creation of Big Society)、地方民主主義 (Local Democracy)
ローカル・ガバナンス (Local Governance)、メタ・ガバナンス(Meta-Governance)
ボランティア部門(Voluntary Sector)、サード・セクター(Third Sector)
権限委譲(Empowerment)、地方自立主義(Localism)
「安定した自律的社会」(Stable Autonomic Society)、アクティブな市民 (Active Citizen)
水平的ガバナンス (Horizontal Governance)

目次

- 1 はじめに
- 2 イギリス保守党、自由民主党の2010年マニフェスト等における地方自立主義 (Localism) の重視
- 3 イギリス・キャメロン連立政権の「大きな社会」構想
- 4 イギリス・キャメロン連立政権の「大きな社会」構想の政治的意義とその問題点
- 5 おわりに

1.はじめに

イギリスでは、2010年5月に総選挙が実施され、いずれの政党も過半数を獲得することができず、「ハング・パーラメント (Hung Parliament)」的状态が出現し、その結果、保守党と自由民主党の二党が多数派を形成し、両党連立政権が成立したことは記憶に新しい。イギリスの戦後政治史において異例の出

来事であるといえよう。イギリス政治は、日本の政治改革のモデルとして一般的に考えられてきており、二大政党制が特徴であると把握されているが、今回の連立政権の誕生は、もし「二大政党制の終焉」を意味するものともなれば、現代の多元的民主主義における二大政党制のあり方そのものに対する政治学的な検討が求められてくることになるであろう⁽¹⁾。

ともあれ、政権獲得後、キャメロン連立政権は、近年の世界的金融・経済的危機による国家財政悪化に対処するために徹底した歳出の削減や増税等による国家の財政赤字の削減を最優先課題とし、国家財政の再建を進める一方で、「イギリス社会の衰退」を食い止めるべく社会改革的な政策として、「大きな社会」の創設の取り組みを推進している⁽²⁾。イギリスで生じている、凶悪犯罪の多発、慢性的な失業者の存在、そして2011年8月に各地で発生した暴動等に象徴されるように、

(1) イギリスにおけるハング・パーラメント現象の出現が、「連立政権の定着化」に向かう意味合いを持つのかどうかに関して、今後比較政治学的な分析が求められていると同時に、イギリス政治を政治改革のモデルにしている現代日本政治の今後の動向にも影響を与えることになる。

(2) 保守党は、イギリスを「崩壊しかけた社会」との認識を持っており、マニフェストの草稿などでも「崩壊しかけた社会」を修復する」とのタイトルをつけて公表している。Conservative Party(2010b)を参照。一方で、労働党は、イギリス社会は崩壊しておらず、従って引き続き強力なコミュニティを形成・支援していくことが重要であると述べている。Labour Party(2010),p.5を参照。

「社会の安定性・凝集性」に疑問が投げかけられている事態に対して、キャメロン連立政権は、「大きな社会」の創設によって対処しようとしている。すなわち、地方イニシアティブの活用（ボランティア部門等によるコミュニティの活性化）を通じてイギリスの「市民社会」を再構築することで「社会の連帯」という社会自らが創出する規範力によって確保される「安定的な社会の自律性」を確保しようとしている。こうした「安定的な社会の自律性」を確保しようとする政策の方向性、すなわち、民間部門と連携したボランティア部門等のサード・セクターが中心となったコミュニティ重視の政策展開は、1997年に誕生したブレア労働党政権によって唱導された「第三の道」とほぼ同じ路線を目指すものであり、従って、地方コミュニティの再建という社会改革的政策の重視のコンテキストの中で捉え直すならば、前労働党政権と現連立政権との間には、「政策の収斂化」が見られると言えるだろう⁽³⁾。例えば、ブレア前首相は、「私の政治における信念は、我々は、繁栄する市民社会においてのみ、個人として自己実現が可能となり……多くの個人が成功するためには、社会は強力でなければならない……我々は、多様でありながら、市民を包含する社会、すなわち、合意された規範の中で寛容を促進し、現代的な政府を補完するものとして、市民活動を発展させる社会を目指していく」と述べて⁽⁴⁾、前労働党政権においてこの方針に基づくコミュニティを基盤としたローカル・ガバナンス的改革を実施していたことは記憶に新しい。キャメロン連立政権も、こうした「政策の収斂化」傾向を示す

中で、ブレアリズムをある意味では継承しつつ、他方では先祖帰りを行って、サッチャー前首相によって着手された新自由主義に基づくイギリス国家の再生を目指す「大きな社会」の創設という社会改革的政策課題を提起している。それは、世界的な規模で進行中の脱領域国家的なグローバル化や、「ポストモダン」的状况の出現、さらに、「大きな物語」の影響力の喪失、個人主義の徹底化による国家・社会・個人の関係の解体等の現象という再帰的な時代環境の中で、分解の危機にある現代社会が、「自己組織的」に、いかに公共利益（一般意思）の創出を目的に国民を連帯させ、「社会の自律」と「社会の統合」とのバランスを図っていくかという極めて「現代的」な問題に対する一つの理念的方向性・処方箋としての内容を示しているように思われるのである。つまり、国民を取り巻く全体状況やコンテキストが流動化する中で、従来の福祉国家による上からの行政介入によって統合されてきた社会を、それを支えてきた経済的・財政的条件が失われつつある中で、いかに再構築していくべきかという先進諸国が直面する問題を考察する上で、「大きな社会」の創設という方向性は、ブレア政権時に打ち出された「第三の道」と同様に有意義なヒントを示してくれるものと思われる。従って、本稿では、キャメロン連立政権の「大きな社会」の創設構想の理念、方向性、内容を、保守党や自由民主党のマニフェスト、連立政権の連立合意文書等を検討することで、それがグローバル化に向かう現代政治に対して有する政治的意味とその問題点を考察したいと思う。

(3) イギリスのいずれの主要政党も「社会」を最重要争点にしており、そういった意味で「政策のコンセンサス化」が生じていることを指摘したものとして、小堀真裕(2010)を参照。

(4) T.Blair(1998),p.3.

2. イギリス保守党、自由民主党の2010年マニフェスト等における地方自立主義 (Localism) の重視

キャメロン保守党は、前労働党のブラウン政権の時代に、政権交代を果たした場合に実行すべきコミュニティ重視の政策提案として、2010年に「コントロール・シフト」、すなわち、「社会の管理・運営を主導する力を政府から社会に移す」と称する政策提言文書を公表している。キャメロン保守党は、同文書の中で、「経済危機と並んで、我々は、崩壊しかけた社会の危機や政治システムに対する信頼性の危機に直面している。こうした事態をもたらした共通の原因は、責任と権力の不均衡であり」、そして、「我々の社会は、国民の責任や発案を希薄化させる中央集権的な国家によって切り崩されてきた」と述べている。また、「……我々の衰退する経済を再構築すること、我々の社会を修復すること、政治システムに対する希望を回復させること、といったこうした今日の大きな挑戦に対処するための本質的な一歩は、責任と権力を分権化することである」と述べ⁽⁵⁾、地方分権化による社会の再構築を目指すことの重要性を示した。また、同党は、「公共サービスの提供において、当該公共サービス提供者に対するより多くの権限やコントロールを国民に付与することによって、我々は、コミュニティにおける市民のプライドに新しい精神を吹き込むことができる。それはわかりやすい心理学である。すなわち、国民が自分たちの活

動の真の重要性を知る時、彼らはそういった活動へと関与することに一層強くかつ多く動機づけられるからである」と述べている⁽⁶⁾。さらに、同党は、「今日イギリスの地方において、膨大な未利用の人的資源が存在する」とし、「我々の責任と権限の国民への委譲プランは、国民が地方ニーズに適切に回答するやり方で、自分たちの事柄を管理・運営することを信頼することであろう。より分権化された経済、社会、政治を目指す我々の目標は、善き生活と、善き社会のための我々の進歩的な保守党のビジョンの本質的な部分である」と保守党のコミュニティ政策に対する方針を明確に打ち出したのであった⁽⁷⁾。

こうしたコミュニティ重視の保守党の考えは、2010年の保守党マニフェストにおいても具体的に盛り込まれ、公表されている。

では、コミュニティへの「コントロール・シフト」後に、国家と社会のあり方をどのように組み直そうとしているのであろうか。同マニフェストでは、その点については、今後の国家の役割を言及するところで、次のように明らかにしている。

- ・国家の役割を市民社会とマイクロ経営の公共サービスを指導・管理するという考え方から、国家の役割は社会を強化させ、公共サービスをそれを利用する国民が提供すべきであるという考え方へと切り替えられる。わかりやすい言い方をすれば、我々が提供する変革は、大きな政府から「大きな社会」へ、ということによって表現される。
- ・もし、^{ネーション}国家が強力な社会の上に創設され

(5) Conservative Party(2010a),p.1.

(6) Ibid.p.1.

(7) Ibid.p.1.

る場合のみ、国家は真に首尾よく運営されるであろう。

・我々は、新しいアプローチを必要としている。すなわち、国家コントロールではなく、社会的責任を、大きな政府ではなく、「大きな社会」を重視する。

・従って、我々は、中央政府から個人、家庭、地方コミュニティへと権限を再配分するであろう。

・我々は、国のあらゆるところで、あらゆる形態において全ての社会的責任を担うことを奨励することで、国家的活動から社会的活動の時代へと突き進むであろう。

・イギリスの崩壊しかけた社会の修復が、次の保守党政権の中心的な目標である。

・我々の社会は崩壊しかけているが、しかし国民と一緒に社会を修復することができる。⁽⁸⁾

以上の2010年の保守党のマニフェストから推論されるのは、「大きな政府」から「大きな社会」へと社会の管理・運営を主導する力を委譲し、国家の役割を、強力な社会を再構築するための環境・条件整備の機能へと再構成し、そうした国家の支援の下、「大きな社会」を創設することこそ、同政党の主要な目的であるとする政策の方向性である。それはサッチャーの新自由主義による新保守主義的改革の完成を目指しているものと解釈されよう。というのは、「小さな政府」をスローガンに掲げたサッチャリズムは福祉国家時代の国家の社会への行政的介入という国家活動を最大限に縮減させ、かつその間、国家への依存性を強めて受動的な被扶養者「市民」に変性しかけたイギリス市民の公民としての自覚を覚醒させ、自助を基本原理とする本来の

自由主義的社会の復興をはかる目的を持っていたが、こうした社会の復元の課題は労働党政権下のイギリスでは、道なかばの状態にあったが、この社会の復元の課題を今回のキャメロン連立政権が「大きな社会」の創設というアジェンダとして掲げているからである。従って、「大きな社会」と「小さな政府」とは表裏一体の関係にある点は忘れてはならないだろう。こうした意味合いを持つ「大きな社会」の創設とは、具体的にどのようなものなのであろうか。

・我々は、社会的企業が公共サービスを提供することを支援し、全ての成人市民が、アクティブな近隣グループのメンバーになってもらいたいという我が党の目指す目標を成就できるように支援するコミュニティオーガナイザーを訓練して、彼らを通じて社会的活動の奨励を支援できるように、国家を利用するだろう。

・我々の大きな政府に対する代替案は、「大きな社会」の創設である。すなわち、個人的、職業的、市民的、団体的責任が高レベルで発揮される社会、国民が自分たちや自分たちのコミュニティのために一緒になって問題を解決し、生活を改善していくために、結集する社会、進歩を引き起こして導く力が、国家コントロールではなく、社会的責任を有する社会、そうした社会の創設である。

・我々の崩壊しかけた社会を修復し、また、政治に対する信頼を再び取り戻すといった我々の公共サービス改革プランは、「大きな社会」の創設アジェンダの全ての部分である。これらのプランは国家から社会への権限再配分を伴う。すなわち、国民に自分

(8) Conservative Party(2010c),p.vii.

たちの生活をより一層コントロールするための機会を付与するために、中央から地方コミュニティへの権限の再配分である。

・このように、「大きな社会」を創設するという事は、単に国家の活動領域を後退させれば、万事うまくいくといった問題ではない。すなわち、「大きな社会」の創設は、むしろ国家のアクティブな役割を要求するであろう。国家は、社会的刷新のために議論を引き起こし、その触媒となり、それに向けて国民の力を活性化させるために行動を起こす必要がある。我々は、社会の再構築のために国家を利用しなくてはならないのである。

・我々の公共サービス改革は、社会的企業、チャリティ、ボランティアグループが、公共サービスを提供したり、根深い社会的問題に対処する上において、主要な役割を果たせるような条件整備を行うだろう。我々は、近隣グループ、チャリティ、社会的企業、その他の政府機関を賄う新しい資金を捻出するために休眠口座を原資とした「大きな社会のための銀行」を設立して、社会的企業などを強化して、それらの改革を実施するのを支援していくだろう。

・イギリスは、長い間、誇り高い慈善行為的な伝統を持っている。我々は、ボランティアセクターが、〔国家の依存性を強めてきた〕受動的な市民が、公民としての自覚を持つことにおいて重要な役割を果たすべきであると確信している⁽⁹⁾。

さらに、保守党はこうした「大きな社会」を支える重要な社会的単位として家族を掲

げ、以下のようにその重要性を指摘する。

・強力な家族は、強力な社会の基盤である。強力な家族は、人間として我々が活躍するために必要な安定性や愛情を提供し、また、それらが促進する関係は、社会が創設される土台になる⁽¹⁰⁾。

このように、保守党の示した「大きな社会」の創設構想とは、国家の国民生活への介入を最小限にとどめ、地方コミュニティに権限をより多く委譲し、当該市民が地方コミュニティへの貢献といった社会的責任を再認識して、自らの地域コミュニティの公共課題を自ら解決し、公共サービス提供においてもボランティア部門等のサード・セクターが中心となって、民間部門とも連携しながら運営・実施していくことで、地方コミュニティを「強力な社会へと再創設」し、「安定した社会の自律性」を確保する方向性を目指すものと把握される。

キャメロンは、「私は強力な地方自立主義賛成論者である」「地方自立主義は、未来において経済的、社会的、政治的成功への鍵である」と述べている⁽¹¹⁾ことから理解されるように、キャメロン保守党は、「地方自立主義」という概念で、「大きな社会」の創設の理念を提示しており、そうした地方主体の政治・行政運営を形成していくには、アカウントビリティの一層の充実が必要であると、次のように権限委譲とアカウントビリティの充実が相伴う必要がある点も指定している。

・地方の進取の気性や地方の社会的責任に

(9) Ibid.,p.37.

(10) Ibid.,p.41.

(11) Conservative Party(2010a),p.1.

新しい精神を注入することによって、我々は、権限とコントロールを分権化する必要がある。我々は、中央や地域^{リージョン}機関によって行使されてきている現行の権限を地方の国民に移すことによって、地方機関が相互に競い合い、イノベーションを發揮し、多様な特性を打ち出すことを可能にする必要がある。同様に大きな自治体へのより多くの権限委譲には、当該自治体の住民に対するアカウントビリティの充実を随伴させる必要がある⁽¹²⁾。」

そして、アカウントビリティをより一層充実させていくためには、地方レファレンダム、つまり住民投票の活用が重要であるとする。地方コミュニティへの権限委譲と、直接民主主義的手法の一種たる住民投票の活用を通じて、「市民参加」の機会が増大することは、民主主義のより一層の深化を促し、また市民自らが「安定した自律的社会」の形成・維持に積極的に関与する契機ともなり、市民の政治意識の向上とともに、地方コミュニティ運営に対する社会的責任感の強化にリンクすることが期待され、それらは市民の政治教育の最重要な手段に貢献する可能性が高い。こうした権限委譲やレファレンダムを通じた地方コミュニティの「自己組織化」に向けた取り組み・方向性、いわゆるローカル・ガバナンスの方向性は、アクティブな市民を形成していく上でも評価されるだろう。

一方、連立政権を構成する自由民主党のマニフェストでは、コミュニティ政策についてはどのように考えられているのであろうか。

自由民主党は、「我々の核心的な目的は、国民生活に確固たる公正さという価値を取り戻すことである。こうした価値に依拠して、我々は、全ての国民に対して公正さや機会が保障され、持続的に成長するより強力な社会を創設することができる」と述べ⁽¹³⁾、「公正さ」という価値を重視し、より公正なイギリスを創設するための4つの手段として「より公正な税制、機会、未来、処遇」をマニフェストで掲げている。そして、保守党同様に、自由民主党は、コミュニティの活性化の方向性を明確にし、以下のように述べている。

・我々は、共済組合、協同組合、社会的企業が、よりバランスのとれた混合経済の創出において重要な役割を果たすことを信じている。共済組合は、社会を通じて広がっている、また、地方ニーズに沿い、かつ地方を活性化させるようなイノベーション的な、創造的な考え方を取り入れたビジネスをもたらし、彼らが働く場所における適切な利害関係を国民に与える⁽¹⁴⁾。

・自由民主党は、地方の国民が地方のニーズを充足させるために結集し、快適な地方環境を享受し、また犯罪の脅威のない、強いコミュニティが創設されることを信じている⁽¹⁵⁾。

・ボランティア部門を支援する：自由民主党として、我々は、地方コミュニティに権限を引き渡すことを約束する。我々は、地域に居住する人々が地方問題を自由に取り組めるようなボランティア活動において力を合わせて従事できるコミュニティによ

(12) Ibid.,p.7.

(13) Liberal Democrat Party(2010),p.8.

(14) Ibid.,p.27.

(15) Ibid.,p.70.

て、社会はより強化されるものと信じている⁽¹⁶⁾。

このように、自由民主党も保守党同様に、ボランティア部門等のサード・セクターが中心となって民間部門とも連携しながらコミュニティを活性化させることで、強力なコミュニティを再構築することが重要であるとの認識を示している。強力な社会の再構築やコミュニティ重視政策に関しては、両党の政策は収斂化しており、この点では、連立へと向けた政策のすり合わせは容易であったことと推察されうる。

以上、連立政権両党のコミュニティ再建政策に関するマニフェスト等を概観してきたが、こうした両党の思想がすり合わされて形成されていったのが、「大きな社会」の創設アジェンダである。次に、連立政権の掲げた「大きな社会」の創設アジェンダの方向性や内容等について検討したい。

3. イギリス・キャメロン連立政権の「大きな社会」構想

2で検討したように、キャメロン連立政権は、政権運営に当たって、コミュニティの重視を盛り込んだ「連立プログラム」を公表し、同プログラムのテーマを「自由・公正・責任」とした上で、冒頭に次のような抱負を述べている。

・我々は、大きな政府の時代は終焉したという確信を共有している。すなわち、中央集権やトップダウン的な統制方法コントロールは、失敗したことが実証された。我々は、イギリス

ではより広範に権力を分散させる時期に入ったと信じている。すなわち、もし我々が生活をよりよくするために国民が結集するのを支援する場合のみ、我々は進歩するであろうということを信じている。要約すれば、政府内に権限を秘蔵するよりも、国民に権限や機会を配分することが、我々の目指す目標である。このようにして、我々は、我々が実現されていることを見たいと望む、自由で、公正で、応答的な社会を創設することができるのである……両党は、〔階層間移動が容易な〕社会的流動性の開かれたイギリスを望む。すなわち、背景のいかに問わず、誰もが許される限りその才能を向上させ、かつその野心を実現させるチャンスを持つイギリスを望む……両党の考え方を結合させれば、我々は、より強力な社会を創造することができるであろうということを信じる⁽¹⁷⁾。」

そして、両党のマニフェストに示されているように、強力な社会の創設のためには、公共サービス提供においてボランティア部門等サード・セクターを率先して活用していくことが重要であることを確認した上で、以下のように述べている。

・政府は、市民社会のイノベーションや熱意が、今日イギリスが直面する社会的、経済的、政治的な挑戦に対処するためには本質的に重要であると信じている。我々は、社会的責任、ボランティア活動、慈善活動を支援し、かつ奨励するために、また、国民のコミュニティを改善し、互いに協力して助け合うために結集することを容易にするために、行動するであろう……我々は、

(16) Cabinet Office(2010a)

(17) Cabinet Office(2010a),pp.7-8.

共済組合、協同組合、チャリティ、社会的企業の設立や拡大を支援し、かつこれらに対して、公共サービス運営において、より大きな関与が可能になるように、条件整備を行っていこう⁽¹⁸⁾。

このように、キャメロン連立政権は、強力な市民社会の創設のためには、ボランティア部門を中心としたサード・セクターが中心となった民間部門とも連携していくといった公共サービス提供の運営方法が望ましいという考えを示している。こうしたいわゆる「大きな社会」の創設アジェンダについて、イギリスの内閣府では、以下のように説明している。

・「大きな社会」の創設は、政府活動から地方活動への文化の移行に関するものである。このことは、そのためにボランティア活動を奨励することに関するのではなく、国民や組織が自分たちのコミュニティで必要な権限や資源を具備することが可能になることに関するものである……我々の焦点は、できるだけ容易に市民社会の団体が公共サービスの提供を実施することや、そうした団体を容易に設立し運営し、また、同セクターにより多くの資源が集まるように支援することである……「大きな社会」の創設は、集行的行為と集行的責任に関するものである。我々は、アクティブな地方の市民が、国家よりも、よりイノベーション

を發揮し、地方問題をより効率的に解決可能であると認識している⁽¹⁹⁾。

このように、キャメロン連立政権は、「大きな社会」の創設の構想を明確に打ち出した上で⁽²⁰⁾、同構想のより具体的な内容を含意した『強力な市民社会形成』と題した政府文書を内閣府より2010年に公表した。同文書では、市民やコミュニティとともに、ボランティア部門やコミュニティセクターが、「大きな社会」を創設するための政府のコミュニティ重視政策の中心に据えられることを確認した上で、「大きな社会」の創設のための核心的な3つの構成要素を以下のように掲げた⁽²¹⁾。

- 1 コミュニティに権限委譲を行うこと：自分たちの地域に関して決定し、形成するより多くの権限を自治体や近隣組織に付与すること。
- 2 公共サービスを開放すること：政府の公共サービス改革は、チャリティ、社会的企業、民間企業、被用者中心の協同組合が、高品質の公共サービスを国民に提供するために互いに競争するための条件整備を行うであろう。
- 3 社会的活動を促進すること：生活のあらゆる方面からあらゆる国民が社会に積極的に貢献し、より多くのボランティア活動や慈善活動を促進するために、彼らにそれらの活動を奨励し、かつそれに向

(18) Ibid.,p.29.

(19) Cabinet Office Web (<http://www.cabinetoffice.gov.uk/>) より。

(20) キャメロン連立政権の「大きな社会」の創設構想に関して、イギリスの大手調査会社、世論調査を実施した。その結果は、2010年5月時点では、同政権の「大きな社会」の創設構想の認知度が42%だったのに対し、2010年7月の時点では、52%に増加した。詳細については、Ipsos Mori(2010), Political Monitor Trends for Reutersを参照。

(21) HM Government(2010a),p.1.

けて条件整備を行っていく。

以上概観してきたように、キャメロン連立政権は、彼らが認知したイギリスの崩壊しかけた社会を再建するために、大きな政府ではなくて、「大きな社会」の再構築が必要であり、かつそのためには、ボランティア部門の活性化が不可欠の課題となり、アクティブな市民による強力なコミュニティの再建が急務であるとの認識を示したのであった。

キャメロン連立政権は、戦後の社会福祉国家の進展が、それを支える経済・財政の許容度をはるかに越す程度にまで到達し、それに伴って国家の社会への行政介入も同時に強化されて、個人の国家への依存度が高まり、その結果社会の自律性も喪失され、以前、存在した社会そのものが解体の危機につき進んでいるものと解釈され、従ってイギリスは崩壊しかけた社会を抱えており、このような事態を一刻も早く克服することを最重要政治課題としており、そのためには、ボランティア部門等のサード・セクターの活性化による「大きな社会」の創設を、社会的義務を重視するアクティブな市民との協働の下に実現することが重要であるとの認識を示した。そして、こうしたボランティア部門等のサード・セクターが中心となった公共サービス提供の運

営・実施は、既存の公的機関が中心となって運営・実施されてきた従来のやり方にくらべ、地方のイニシアティブやイノベーションを内在原理として包摂することで、より効率的かつ効果的になるものとキャメロン連立政権は考えているのである。

4. イギリス・キャメロン連立政権の「大きな社会」構想の政治的意義とその問題点

前章まで概観したように、キャメロン連立政権は、ボランティア部門等のサード・セクターが中心となった地方イニシアティブの活用を通じてのコミュニティ活性化による「大きな社会」の創設によって、イギリスの「市民社会」を強力で安定的なものへと再構築することで、イギリスの崩壊しかけた社会の再生に向けた「社会の自律性」を強化させる形での本来の自由主義的な社会の復元を目指しているが、このような地方コミュニティの活性化を重視した政策基調や展開は基本的には前労働党政権のそれと近似している点は注目してもよからう。

では、キャメロン連立政権と、前労働党政権との政策の相違はどこにあるのだろうか⁽²²⁾。キャメロン連立政権によれば、前

(22) 前労働党政権が重視した「第三の道」的政策基調・運営が、サッチャリズムに大きな影響を受けつつ、それを「公正」という価値の観点から修正しようとしたものであったのに対し、キャメロン連立政権も基本的にサッチャリズムの影響下にあるものと考えられる(B.Kisby(2010),p.486.)。例えば、キャメロンは、「私にとって個人的なヒーローモロルモデルもない。しかし、明らかにサッチャーには大きな影響を受けた。もし、君がサッチャー政権下で育ったならば、君は彼女が悪いことをしたか、あるいは良いことをしたかどうかを考えるであろうが、私は、彼女は良いことをしたと考えている(D.Cameron and D.Dylan(2010),p.34.)」と述べ、自らがサッチャリズムの影響下にあることを認めた上で、「サッチャー政権時の大きな課題は、イギリス経済の再建であったが、現代保守党の課題は、我々の社会の復興であり(ibid.,p.135.)」、「サッチャーが1980年代にイギリスの崩壊した経済を修正したように、我々は21世紀の最初にイギリスの崩壊しかけた社会を修復すること、それが、我々が変革したい最大の事柄である(ibid.,p.308.)」と述べていることから理解されるように、キャメロンは、サッチャリズムの延長戦上で、「崩壊しかけた社会の修復」こそが、自分たちの最大の政権課題の一つであると考えている。こういった点からも、キャメロン連立政権と労働党との

労働党政権では、コミュニティ重視の社会運営を目指す方向は同様でも、手段が異なるものとされる。つまり、前労働党政権では、地方の政策運営における中央の設定したターゲット重視や監視体制が、地方のイニシアティブを削ぎ、新しい政権では、こうした前労働政権の地方への縛りをできる限り除去し、コミュニティの自主的な社会運営を尊重するとしている。つまり、「大きな社会」の創設というコミュニティの再建は、できる限り、コミュニティのイニシアティブや自律性が発揮できる形で運営されるのが望ましく、アクティブな市民がコミュニティへの関与の度合いをより深め、公共の場としてのコミュニティの再生こそイギリスの崩壊しかけた社会を克服する最重要手段である、とキャメロン連立政権は考えている。

キャメロン連立政権は、国家とコミュニティとの関係については、国家は、市民がコミュニティ活動を行うことを奨励したり、またはそうすることを動機づけるといった「条件整備的な役割」を主として担うことで裏方からコミュニティの活性化を支援する役割に徹するといった国家機能の自己限定を目指しているものと考えられる。次に「大きな社会」の創設のためには、民間と連携したボランティア部門等のサード・セクターの活性化が必要であり、そうした活動のための環境・条件整備を政府が形成する一方で、ボランティア部門等サード・セクターの活動に市民が関与する度合いをより深めるような啓発活動に向

けても、政府が積極的に取り組むことで、地方イニシアティブによるコミュニティ再生をキャメロン連立政権は目指しているものと考えられる。

こうしたキャメロン連立政権の「大きな社会」の創設構想は、政府によるコミュニティへの介入を最小限にし、政府の役割をコミュニティの効率的・効果的運営のための環境・条件整備機能に徹し、コミュニティ内の自発的な相互作用を円滑にするための触媒としての役割へと政府機能を縮小することを意味するものと考えられる。キャメロン連立政権の「大きな社会」の創設という方向性は、個人と社会とが有機的に再構成され、そこでは、コミュニティの民主的再構成による自己組織化作用が、民間部門とも連携したボランティア部門等サード・セクターを中心に展開されることが目指されているものと考えられ、アクティブな市民間及びそうした市民と民間部門とも連携したボランティア部門等のサード・セクターとの民主的な水平的コミュニケーションによるネットワーク型社会運営が想定されているものと推察される。

こうしたネットワーク化されたコミュニティ・ガバナンスを、ウェーバー的な官僚制モデルに対比して、理論化したものとして、イギリスのストーカー (G.Stoker) がいる⁽²³⁾。ストーカーは、多様なアクターが自律的なネットワークを通じて協働しながら公共サービスを提供していくコミュニティ・ガバナンスモデルを提示している⁽²⁴⁾。同モデルは、キ

政策基調の相違は、あまり顕著なものではないことが推察されうる。

(23) ネットワーク型のコミュニティ・ガバナンスについては、G.Stoker(2004)が主要な理論提唱者であるが、このようなネットワークのガバニング作用を自律的で自己組織的なものに還元する試みを支持する立場は、政府の「積極的な」、つまり、ポジティブな意味での権力的統制作用についての歴史的社会的成果を軽視するものとして楽観的な見地に立つものであると思われる。

(24) G.Stoker(2004),pp.22-27.ストーカーによれば、主として民間部門やボランティア部門が、水平的な協働関係を構築しながら、自律的なコミュニティ・ガバナンスの運営を支え、そうしたコミュニティ・ガバナンスを

ャメルンの「大きな社会」の創設構想とも親和的に共鳴するものと考えられ、ローカル・ガバナンスの一つの有力なモデルであると考えられている。

こうしたキャメロン連立政権による「大きな社会」創設というローカル・ガバナンスに向けた取り組みは地方民主主義のより一層の進展を促進するという意味では評価できるだろう。とはいえ、グローバル化の進展が強まっている今日、政府介入をできるだけ排除した方向性を目指す、自律した強力な「大きな社会」の創設構想は、様々な問題点や課題を提起しているものと考えられる。

第一点目の問題点は、公共サービス提供体制を民間と連携したボランティア部門等のサーード・セクター中心のコミュニティを中心とした運営に変えていくということは、当然、財政格差等が契機となってコミュニティ間における公共サービス提供における水準の格差が生じることが懸念される。すなわち、社会民主主義的な意味または「法の下での平等」の原則というコンテキストで言えば、今までの政府に期待されていたナショナルミニマムの達成という任務が緩やかに解釈されることになり、各コミュニティの創意工夫に公共サー

ビス運営・執行が任されるならば、一定水準の公共サービス提供の達成という公正さは喪失される危険性があり、それをいかに担保するのかという問題点が残る⁽²⁵⁾。

第二点目の問題点として、キャメロン連立政権が地方コミュニティにおける自己組織的自律性を強化していこうという方向性を重視することは地方民主主義の発展のためにも確かに評価されるが、自足可能かつ持続可能なコミュニティの安定性は、ボランティア部門中心の社会運営で果たして確保されるのだろうか。すなわち、地方コミュニティ内での公共サービス提供運営体制を巡る利害対立がもし先鋭化して、地方コミュニティ内を二分するような形で表出された場合、自律的に地方コミュニティ内でこうしたカオス状況に対して民主的に解決し得るのかどうかは疑問である。懸念が予想されるのは、公共サービスの提供をめぐる運営がコミュニティ内で失敗した場合、例えば、ある公共サービス提供方法を巡って、利用する市民と提供する機関との間の意見相違が亀裂的な対立へと発展した場合、これを調整し、是正していく装置なり仕組みは確保しておく必要があるように思われる。水平的ガバナンスを機能させるためには、

コントロールして、規制、市場、利益表出、信頼の構築が実現されるものと考えられている。すなわち、ストーリーは、ガバナンスの自律と統制のバランスの問題に関して、コミュニティ内の信頼の構築を、コミュニティ・ガバナンス運営を円滑にする上において、必要な機能として認知しているが、多様で再帰的な国民が織り成すガバナンス空間を目指す方向性と、信頼の創設、すなわち、ある程度の国民の「同質的な」コミュニティ・コンテキストを想定する方向性の両立は、コミュニティにおける調和と相反の弁証法を現出させ、このような弁証法的連関を、コミュニティの一般意思へと効果的に連結させていくためには、「メタ・ガバナンス」的作動形態が要請されるものと考えられるが、こうしたことから暫定的に結論を出すならば、ローカル・ガバナンスを機能させるには、政府と市民社会がそれぞれいかなる役割を担い、いかなる構造的連関に置かれれば、公正さが担保される一般意思を貫徹できるのか、といった問題に集約されるものと考えられる。こういった意味において、公共経営学の今後の重要な研究課題の一つは、公共サービス提供及び提供体制・運営を巡る、政府と市民社会との構造的連関に関するものであると考えられる。

(25) キャメロン連立政権の財政削減策を伴う「大きな社会」の創設には、自治体間の公共サービスの格差が生じる可能性があり、国家が一定の再配分機能を果たすことの重要性を説くものとして、B.Kisby(2010),p.490.を参照。

ブレアリズムのように、ある程度の統合作用たる「メタ・ガバナンス」的な契機を持った政府（中央・地域）のローカル・ガバナンスへの関与を要請せざるを得ないのではないかと⁽²⁶⁾。キャメロン連立政権は、ブレアリズムを、先述したように、政府の地方への干渉が過剰であった点を批判しているが、その干渉の程度がいかほどならば、ローカル・ガバナンスが機能不全に陥ることなく、自己組織的自律性を適切に保持したまま、地方コミュニティ利益の最大化つまり地方コミュニティの一般意思の実現が可能になるのかについて、キャメロン連立政権は、政府 地方コミュニティ間関係の権限配分について、より実行可能な具体的展望を打ち出すことが課題として指摘されよう。

第三点目の問題点として、キャメロン連立政権が方向として示しているように、地方コミュニティにおいて、アクティブな市民がいくらかボランティア意識を持ってサード・セクター等に参加し、何らかの貢献意欲を強めたとしても、公共サービスの提供や運営にあたっては、ある種のプロフェッショナルな技術的専門性が要求されることは行政学では自明であるが、素人の市民がこうした専門性をいかに短期間に身につけ、適切に執行していくのかについての展望が欠けているのではないかという疑問が残る。つまり、グローバル化の中で、現代行政の再構築に際して下からのコンセンサスの形成を目指すことは、公共サービスの効率性と有効性（品質の向上）や、同提供過程と提供体制に対する行政の正当性および権力の正統性を確保していくための方法論の一つの「行政経営手法」であると言えるのだが、こうした現代行政上の手法を作動原

理の中心に据え、かつそれを実質化していくためには、素人による善意の公共サービス提供では限界があるといふ。換言するならば、公共サービス執行上の専門性が強化され、かつ行政経営的な方向性をエースとして内在化させ、またそうした理念を実効あるものにするための研修・訓練・実践経験を経た「専門的公役務執行人」をどれだけ地方コミュニティ内で育成・増加させることができるのかが、専門性を有した社会的企業の創設を促進していくことと並んで重要な視点であると考えられよう

こうした点からも、ローカル・ガバナンスを機能させていくためには、「市民参加・参画」的契機と「行政技術専門性向上」的契機をいかに民主的に調和・再構成させ、地方コミュニティ中心の公共サービス提供体制を機能させていくのか、さらにそれらの「民主的」「技術的」諸契機を媒介にして、適度な調整作用をもたらす政府等の公的機関による「統合」的契機が適切にアシストする形で「地方コミュニティの一般意思の実現」に向けて、いかに地方コミュニティを弁証法的に有機的に再構築していくのかのロード・マップをキャメロン連立政権が今後具体的に打ち出していけるのかが、同政権の「大きな社会」の創設構想が機能していくための最大の争点かつ課題の一つとして提起されるのではないかと思われる。

このように、キャメロン連立政権における「大きな社会」の創設構想は、グローバリゼーションの時代において、「本来の自由主義社会」の復元構想が持つ政治イデオロギー的意味や、時代制約性の政治的な評価は別にして、地方民主主義の進展を促進させるという

(26) 調整機能として、政府がガバナンス運営の統治上不可欠な力能として要請せざるを得ない点については、安章浩(2006)を参照。

意味では政治的意義を持つが、民間と連携したボランティア部門等サード・セクター中心のローカル・ガバナンスが自律的で安定的な運営を継続的に実施していくためには、上記したように、「民主的契機」「技術的契機」「統合的契機」が「地方コミュニティの一般意思」実現に向けて、弁証法的な有機的再構築へと揚棄されていくことができるのかどうか、同構想実現の鍵となるであろう。従って、同連立政権の「大きな社会」の創設構想の今後の実施の成り行きが、21世紀の地方自治の世界的標準モデルになるかどうかの最大の試金石であるものと考えられる。また同構想は、脱国民国家化を必然的に促すグローバル化が今後不可避的であるとするならば、わが国を含めて先進諸国すべてに共通する問題を解決する方向性の一つを示すものといえよう。

5. おわりに

以上、検討してきたように、キャメロン連立政権は、前労働党政権同様に、ローカル・ガバナンス的な方向性での地方分権的傾向を支援し⁽²⁷⁾、かつ地方コミュニティ重視の政策運営を実施しており、イギリスの「大きな

社会」の創設によりイギリスの崩壊しかけた社会の再建を目指すことを目的としている。こうしたコミュニティの自律性の充実を理念として有するローカル・ガバナンスの方向性は、アクティブな市民の積極的な社会貢献活動やボランティア部門の活性化を要請するものであり、こうした市民社会の下からの意欲ある活動が支えとなってはじめて機能するものと思われるが、市民に対するボランティア活動への参加の関与を啓発・強化していく方向性は、ややもするとボランティア部門に参加しない人への同調圧力を強める雰囲気醸成にもつながりやすい懸念を有しており、新しい排除構造が生産されることになる危険性もある。こうした危険性を考慮しつつ、あくまでも市民やボランティア部門や社会的企業等の「善意による」公共サービス提供の運営を維持しながら、コミュニティの活性化による「安定した社会の自律性」を確保するためには上記したような様々な問題点を克服する必要があるものと考えられる。

地方コミュニティにおける「民主的契機」「技術的契機」「統合的契機」が「地方コミュニティの一般意思」の実現に向けて、有機的に再構築されていくことが「大きな社会」の創設の今後の展開の中で期待されるが、これ

(27) キャメロン連立政権によって、同政権が掲げた「大きな社会」の創設構想を具体化させる政策の一つとしての「地方自立主義法 (Localism Act 2011)」が2011年11月に制定されたことは、同構想が単なる構想ではなく、今後拘束力のある法的制度となってイギリス政治社会の変革を本格的に目指していくことを含意するが、同構想と同法との連関関係については今後の検討課題となるであろう。同法の平易な案内書 (A plain English guide to the Localism Bill by Department for Communities and Local Government) は2011年1月に刊行され、首相 (保守党) と副首相 (自由民主党) 連名の序文の中で、「社会を強化する最善の方法は中央政府がすべての権限と責任を自らに背負い込もうとすることではないと考えている。最善の方法は国民と国民によって地方別に選出された代表達が彼らの目指す目標を成就するのを支援することである。これこそが大きな社会 [構想] の真髄である」と述べ、『大きな社会』の創設構想の目指す方向性を簡潔に述べている。また議会に提出した同法案に関する案内書として、Decentralisation and the Localism Bill: an essential guide, December 2010 (HM Government)がある。なお、同法案の概要について邦語で紹介したものとして次の文献がある。『英国の地方自治 (概要) 2011年改訂版』、財団法人自治体国際化協会ロンドン事務所、2011年、5頁、6頁、76-80頁。

らの三つの契機中でも、「統合的契機」を他の二つの契機の蝶番として再機能させていくことが、地方コミュニティをカオス的狀況に陥ることを予防するためにも再認識される必要がある。従って、このことは公共経営的重要テーマであると考えられる。すなわち、ローカル・ガバナンスの運営をガバニングする「メタ・ガバナンス」作用は「大きな社会」の創設が機能不全に陥った場合の担保に必然的に要請されるのは明らかであり、そういった意味で、政府のイネイブラーとしての役割は今後ともますます必要な任務として国民から期待されるものと思われる。すなわち、政府の高権的な影響力から可能な限り距離を置く自律的秩序としての「大きな社会」は、自身の自己規律力によって生成する過程で、上記のような自身では解決困難なガバナンス的機能不全の問題の相貌を呈した時、そうした社会の自律性を脅かす問題に対して、正統的かつ合法的な公権力を背景にした政府が、社会の自律性の回復のために「機能」していくメカニズムは法的にも確保する必要があると考えられる。そういった意味でも、キャメロン連立政権の「大きな社会」の創設には、メタ・ガバナンス的作用の内在化を含意した方向性が新たにビルトインされる必要があるものと考えられる。そして、そういった方向性が触媒となって、地方コミュニティの「民主性」「専門技術性」の契機をポジティブに生かしていく政策パッケージが、早急に打ち出されていくことが、「大きな社会」の創設構想を円滑かつ効果的に推進していくためにもキャメロン連立政権にとっては不可欠の課題として提起されるものと考えられよう。そういった意味でも、これから創設されるであろう「大きな社会」が介入主義国家に代表される後見的性格の濃厚な行政から距離をとりつつも、ある程度の統制的政府機能をメタ・ガ

バナンス機能の補完として内在化させざるを得ない宿命を抱えているのは当然と言えよう。そうした宿命を持つ問題性は、政府とコミュニティとの一般意思実現に向けた協働的相互作用がいかなるものへと定立されれば、社会の自律的安定性が国民の基本権の実現と調和していくのかといった極めて政治哲学的な課題を提起しているものと見られよう。

参考文献

- T.Bale(2010), *The Conservative Party:From Thatcher to Cameron*, Polity,Cambridge.
- R.Barker(2010), 'Big Societies, Little Platoons and the Problems with Pluralism', *The Political Quarterly*,Vol.81,No.1,2010,pp.50-55.
- T.Blair(1998), *The Third Way;New Politics for the New Century*, Fabian Society,London.
- Cabinet Office(2010a). *The Coalition:Our Programme for Government*.
- Cabinet Office(2010b), *Building the Big Society*.
- Cabinet Office(2010c), *Draft Structural Reform Plan*.
- D.Cameron and D.Dylan(2010), *Cameron on Cameron:Conversations with Dylan Jones*, Fourth Estate,London.,
- Conservative Party(2010a), *Control Shift:Returning power to local communities*.
- Conservative Party(2010b), *Conservatives Draft Manifesto 2010:Chapter Two ,Mending Our Broken Society*.
- Conservative Party(2010c), *The Conservative Manifesto 2010*.
- Department of Communities and Local Government(2011), *A Plain English Guide to the Localism Bill*.
- HM Government(2010a), *Building a Stronger Civil Society-A Strategy for voluntary and community groups,charities and social enterprises*.
- HM Government(2010b), *Decentralisation and the Localism Bill:an essential guide*.
- B.Kisby(2010), 'The Big Society :Power to the People?', *The Political Quarterly*,Vol.81,No.4,2010, pp.484-491.
- Labour Party(2010),*The Labour Party Manifesto 2010*.

Liberal Democrat Party(2010), *Liberal Democrat Manifesto 2010*.

A.Mycok and J.Tonge(2010), 'A Big Idea for the Big Society?The Advent of National Citizen Service', *The Political Quarterly*,Vol.81,No.1,2010,pp.56-66.

G.Stoker(2004),*Transforming Local Governance-From Thatcherism to New Labour*,Basingstoke, New York.

P.Taylor-Gooby and G.Stoker(2010), 'The Coalition Programme:A New Vision for Britain or Politics as Usual?', *The Political Quarterly*,Vol.81,No.1,2010,pp.4-15.

小堀真裕「イギリス教育政策における「社会的排除との闘い」の問題状況——コンセンサス化する「社会自由主義」——」『立命館法学』第333号・334号、2010年。

斎藤健司「英国の2010年総選挙と連立新政権の政治改革」『レファレンス』9月号、2010年。

永島剛「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」との関係をめぐる——」『社会関係資本研究論集』第2号、2011年。

中西典子「英国における官民／公私関係の再構築とパートナーシップ政策の課題——ロンドン東部タワー・ハムレッツ区の事例を元に——」『立命館産業社会論集』第46巻第1号、2010年。

安章浩「イギリスにおける新しいガバナンスのランドスケープ——ブレアリズム的ガバナンスと「民主主義の新しい実験」の試み——」寄本勝美他編『行政の未来』成文堂、2006年。