

# 「福祉国家」英国の地方を展望する

—— 新たなローカル・ガバナンスの胎動 ——

山本 隆

(元関西学院大学人間福祉学部教授、ローカル・ガバナンス研究所所長)

## 序

英国には、経済格差を象徴する南北問題がある。富の集積はロンドンがある英南部に偏りがちで、新規雇用や投資に恵まれてきた。これに対し、中部・北部は失業、貧困、低い生活水準、deprived areaを多く抱える。政治的には、保守党が優勢な南部と、労働党の支持が根強い中部・北部に分かれる。地域における雇用を目を向けると、1970年代以降リバプールやマンチェスターといった北部都市は高い失業率に苦しみ、ロンドンをはじめとする南部都市は比較的安定した雇用率を維持してきた。

振り返って、サッチャー政権時代には、都市開発公社を設立して、「エンタープライズ・ゾーン」などの地域復興政策を実施した。しかし、北部地域の失業率が南部地域の2倍以上に達するなど経済格差はさらに拡大した<sup>1</sup>。その後90年代に入ると景気後退の影響から南部地域でも失業情勢が悪化し、国全体が高失業となったため、サッチャー政権における市場原理を重視した大規模な都市開発の手法は限界を露呈した。その後のブレア政権は中央政府と地方自治体をつなぐ「パートナーシップ機関」を設立するなど、独自の地域再生策を展開した。

近年では、単に失業率を下げるためだけでなく、積極的に競争力のある産業とその従事者のエンプロイアビリティ（就業能力）を高めるための地域雇用対策を推進している。その代表的な政策が「働くための福祉（Welfare to Work）」であり、職業訓練や就職促進を目的とする一連の雇用対策を推し進めている。

今、注目されるのは、市場万能主義に異議を唱えるニューミュニシパリズム（New Municipalism）である。かつて日本でも隆盛を極めた革新市政が英国のコンテクストでニューミュニシパリズムと呼ばれて展開されている。その背景には、現行の緊縮政策（austerity）の下で、地域経済と地域民主主義が窮地に追い込まれているという事情がある。近年ニューローカリズムが台頭しているものの、地方分権が資源を伴わない形で図られている。そうした結果、地方の権能は矮小化したままで、地方自治は発揮できていない。こうした政治情勢から、英国の地域再生の姿は、国の行財政責任を発揮させることなく、民間企業主導型の地域開発事業へと変容している。

本章の目的は、ニューミュニシパリズムの一環としての「コミュニティの富の構築（Community Wealth Building）」の思潮と実践を考察し、プレストン市の自治体戦略が進める内発型の地域

経済を検討することである。

## 1 ニューミュニシパリズムの胎動

### 1 国家主導型協働ガバナンスの矛盾

中央集権的な英国では、言葉の純粹な意味で、分権化は常に国民から歓迎される。最近の動きとしては、ローカリズム法（2011）が制定されており、この法律は表面上基礎自治体のレベルに付与される権限を強化している。同法の骨格は以下の通りである。

- 公共サービス供給に取り組むこと、
- 公共サービス供給を引き継ぐこと、
- コミュニティの資産を管理すること。

しかしながら資源を伴うものでないために、実施主体となる地方自治体においては地方の権能は矮小化された形となっている。その理由は、中央政府が2010年以降、緊縮財政の下で、地方補助金を著しく削減し、地方格差を埋めるためのカウンスル・タックス（地方税）を引き上げる地方の権限に制限をかけているからである。

例えば、地方自治体が管理する成人ソーシャルケアの需要は着実に増加しているにもかかわらず、その資源は限界に近づいている。各々のカウンスルは、インフォーマル（制度外）をフォーマル（制度）に編入させて、住民のニーズに応えようとしている<sup>2</sup>。中央政府による緊縮財政の結果、地方自治体は法定（statutory）サービスを何とか維持できてはいるものの、法定外（non-statutory）サービスを削減せざるを得ない。都市計画や開発、住宅サービスの純支出は半減しており、幹線道路や交通、文化やレジャーの純支出は40%以上の減少となっている<sup>3</sup>。

ガバナンスという調整様式は、パートナーシップを活用して、「ヨコ（水平）」の連携による協治を実践していく。一方、公共政策では、政府が決定事項を「タテ（垂直）」に下すことから、タテとヨコの関係で矛盾が生じることがある。というのは、ゲームのプレイヤーは市民であるにもかかわらず、ゲームのルールは国が決定するからである（Peck 2011）。

例えば、かつての地域再生事業を担った「地域戦略パートナーシップ（LSP）」では、実施枠組みは中央政府が厳格に取り決め、その枠内に地方の民間アクターが「招かれる」という形式であった。確かに「地域戦略パートナーシップ」には大規模な政府資金が投入され、補助金が運営基盤を支えた。しかしながら、その目的はネットワークを活用する際の効率性の向上が求められた。マネジュリアリズム（managerialism 管理統制主義）と呼ばれた技術論が徹底されたのである<sup>4</sup>。

ブレア政権時代には、地域再生のプロセスで市民の声を拾い上げて、社会的公正を実現するという目標が掲げられたものの<sup>5</sup>、「地域戦略パートナーシップ」は地域再生の目標を最終的に果たすことはなかった。その理由は、地域再生委員会にそれまで既得権益を享受していた地元メンバー（‘usual suspect’と呼ばれた）が参加し、彼らが委員会に影響を与えたことで、参加民主主義が形骸化されたからである。一つの批判として、地域再生では、従来の階統制、排除、不平等が複製されたという見解もある（Davies 2011）。英米においてマネジュリアリズムが定着して久しい

が、この慣行が地域再生のプロセスで完結したのは残念である。

では、今の地域再生はどうなのか。市民参加型から民間企業主導型に大きく様変わりしている。前述の通り、民間企業中心の「地域企業パートナーシップ (LEPs)」は、柔軟性はあるものの、法的拘束が弱いという側面がある。それは「地域戦略パートナーシップ」が官僚主義の色彩が強かったことへの反省でもある。当初政府の資金援助は少なく、「地域企業パートナーシップ」は自力で財源を調達する必要があった。しかし、活動基盤を整えるまでに時間を要したことから、最近では組織運営費への公的な財政支援が可能になるなど、政府からの支援が拡充しつつある。このようなステップを経て、民間企業を地域振興のリーダーに据えて、行政・ボランティア・コミュニティセクター (VCS) がコミュニティ開発に乗り出す例が増えている。あえて比較をすれば、1980年代の保守党政権時代の地域政策のように、民間主導で物理的資本の増強への回帰がみられている (参考文献 山本隆『ローカル・ガバナンス論 福祉政策と協力の戦略』ミネルヴァ書房、2009年)。

## 2 ニューミュニシパリズム

今、ニューミュニシパリズムが注目されている。これは基礎自治体レベルで権限を拡張し、従来型の政党政治を打破して、真に民主的な市政を確立しようとするものである。その特徴は、住民の地域参加を最重要視し、集団的アイデンティティと市民権の拡張を追求している点にある。活動テーマは、市民集会と直接民主主義、ヒューマンニーズへの着目、シェアリングと協力の促進、女性のリーダーシップの重視などである (*Fearless Cities: A Guide to the Global Municipalist Movement 2019*)。

これらのアジェンダは、後段で詳述する「コミュニティの富の構築」を掲げる英国のプレストン市にも相通じている。英国の地域の脈絡では、下からの内発的な活動を求める動きが一部あり、プレストン市もその例である。

ニューミュニシパリズムは「グローバル・サウス」の動きと関係がある。グローバル・サウスは一般的に、経済的に開発が遅れている国を意味する。それは国際秩序の中で、別の形での経済的、文化的、政治的影響を持つ国家を含む広範な用語である。2000年代の南アメリカにおける左派自治体政府の台頭があり、ブラジルとアルゼンチンにおける「水平主義 (horizontalism)」という急進的な動きが世界から注目された<sup>6</sup>。

先述の通り、その政治的な特徴は7つある。①中央集権的な権限よりも地方レベルに与えられた権能をより重視すること。②従来型の政党政治を打破すること。③地元とつながり、参加に基づく集団的な意識と市民権の拡張を求めること。④全体集会を基盤にした直接デモクラシーを実践すること。⑤ヒューマンニーズの充足を優先すること。⑥富の独占や独り勝ちではなく、分かちあい、相互扶助や連帯を促進すること。⑦女性のリーダーシップを重視することである (*Fearless Cities Ibid chapter 7*)。

まさにスペインはニューミュニシパリズムの最前線に位置する。2015年以降、バルセロナとマドリードは多様な社会運動や政治組織が結集した反緊縮連合により統治されている。「フィアレス・シティ」という集会が定期的開催されており、2017年にバルセロナで第1回目のグロー

バル・サミットが開催された<sup>7</sup>。

ここで、スペイン・バルセロナのミュニシパリズム運動である「バルセロナ・アン・クムー (Barcelona en Comú)」を少し紹介しておきたい。バルセロナの市政においては、2015年と2019年に市議会で連立となり、安定した運営はできない状態にあった。住宅のような重要な政策分野では政策決定できずに、混乱が生じていた。しかしバルセロナ・アン・クムーは、都市レベルでラディカルな改革を促すために、大胆な戦略を練り上げ、市政府の権限を最大限に拡張していった。すなわち、中央政府に異議を唱えて、ラディカルな社会運動を展開し、コミュニティ組織との連帯を強めていったのである (stakeholder report 2019 ; Blanco et al. 2020)。

バルセロナ・アン・クムーのスローガンは、第1に、綱領において政党政治の言葉を拒否する。第2に、今までとは異なった政治を志向する。つまり、社会-空間的な再分配を実行し、市民参加を強力に推進し、そして都市のコモン化 (commoning) として地方自治をまとめあげていく。第3に、緊縮財政と保守的ナショナリズムに対抗して、公的な領域を拡張するというものである。市長アダ・コラウは言う、「公共空間が多ければその質は格段に良くなり、民主主義の質も向上する」と (Colau 2018 (<https://www.themayor.eu/en/spain/barcelona/mayor/ada-colau-ballano>))。

## 2 プレストン市のコミュニティの富の構築

### 1 プレストン市の沿革

英国のシンクタンク、DEMOSの報告書 *The Wealth Within, The 'Preston Model' and the new municipalism*, によれば、プレストン市は英国北西部にあり、近隣の大都市はマンチェスター市である。プレストン市の人口は約14万1,000人、生産年齢人口は約9万2,000人である (2017年)。年齢分布を見ると、18歳から24歳までの年齢層が急増している。これは、地元大学の学生が市の人口のかなりの割合を占めているからである。地元の大学であるセントラル・ランカシャー大学 (UCLAN) は33,000人の学生を擁し、英国で6番目に大きい大学に成長している。市は学生人口から恩恵を受けており、彼らは卒業後も市内に残り、就職する学生の数は多い。市は卒業生の増加を期待しており、市内の学位保有者を育成している。また大病院のロイヤル・プレストン病院がある。

市の歴史としては、産業革命の時代に、主に綿花、織物、重工業で栄えた。最初の水力式織機「ジェニー」を発明したりチャード・アークライトは、プレストン市で生まれた。また1815年には、ロンドン以外の都市で初めてガスを利用した都市であり、その大部分は地元のプレストン・ガス会社により供給された。

市は地元の経済発展のために有利な特性を備えている。それは、東西南北にめぐらされた鉄道網や自動車道の重要なジャンクションとして機能しており、ランカシャー圏域の行政センターもある。脱工業化の歩みは、プレストン市では20世紀を通して順調で、1970年代初頭にペースを上げ、1980年代後半にも再び活気づいた。しかし産業構造の変化は地方には過酷であった。製造業の衰退がまちの経済に与えた影響は大きく、特に1980年代初頭の全国的な不況が北西部とプレストン市にも深刻な打撃を与えた<sup>8</sup>。

貧困の状況については、先に触れたように、英国全体でも1970年代頃には製造業が衰退し、地域経済は疲弊した。その結果、1980年当初には、全国的に失業者が急激に増えた。プレストン市も同様で、市の貧困率は全国下位20%に位置し、イングランドの中で自殺率が1位という不名誉な記録もあった<sup>9</sup>。その後、市は長期的に経済の衰退に悩まされ続け、経済の退潮の傾向は2011年の金融危機によってさらに加速していった。

そこで、プレストン市の「コミュニティの富の構築」戦略が始まるのが2013年である。市はアンカー機関（anchor institutions：ランカシャー県、病院、地元大学、住宅協会、警察の6機関から構成される）を組織化し、大胆な地域経済浮揚策を講じた（Preston City Council, Community Wealth Building（<https://www.preston.gov.uk/article/1334/Community-Wealth-Building>））。

## 2 「コミュニティの富の構築」 戦略5つの柱

プレストン市の「コミュニティの富の構築」アプローチは、以下の5つの要素で構成されている。

アンカー機関のリーダーシップ、  
ローカリスト的な調達、  
ローカリスト的な資本投資、  
労働者協同組合との連携、  
自治体の所有権（DEMOS Ibid p.19）  
以下で詳述していく。

### (1) アンカー機関のリーダーシップ

第1の要素は、プレストン・モデルを進言しているブレン集団である。市の「コミュニティの富の構築」の要はアンカー機関で、いかにリーダーシップを発揮している。アンカー機関とは、地元根ざした公民の主要機関のことで、雇用、税収、市民サービスの拡充を政策化し、地域で資金力を持つ大きなサプライチェーンを構築しようとしている。内発型経済発展を持続できるように政策的配慮をしており、そのモットーは経済のレジリエンスを高めることである。

アンカー機関の特徴は次の通りである。第1に、地元の関係機関であることにこだわり、アウトサイダーに依存しない。第2に、地域経済の浮揚で主要な役割を果たすのに十分なリソースの拡充を目指している。第3に、非営利ベースで運営されることがあり、地域行政と円滑にタイアップできる公民関係を構築しようとしている（DEMOS Ibid p.6, pp.21-33）。司令塔である地域経済戦略センター（Centre for Local Economic Strategies, CLES）と市が協働して、近隣のランカシャー県、プレストンカレッジ、カーディナル・ニューマン・カレッジ、ランカシャー警察、セントラル・ランカシャー大学（UCLAN）、地元の大手の住宅組合であるコミュニティ・ゲートウェイがアンカー機関の核を形成している。

市の基本戦略は、自治体予算を地元経済圏で循環させることである。競争入札を地元業者に開放し、誘致する。例えばランカシャー県が学校給食の食材を大手企業に一括契約を結ぶのではなく、小項目を分けて競争入札にかけて、プレストン市内の事業者にも均霑させている。こうした

政策努力結果、地元の農業生産物を扱う企業が契約を獲得し、合計で200万ポンドの資金を地元に残した。

また、「生活賃金 (living wage)」の適用キャンペーンも重要である。市は雇用するすべての従業員に生活賃金の適用を奨励している。生活賃金とは、最低限の生活の質を維持するために必要な賃金額を雇用主が導入する取り決めである。市は、2018年度では生活賃金8.75ポンドを定めており、生活賃金を適用した企業のリストを公開している。

このようにプレストン・モデルは、グローバル化や市場化に抗する、まちの再生に成功した事例として注目されている。地元志向の経済振興が奏功した結果、地域経済は改善し、2010年から2015年にかけて貧困率が改善したことで、地方再生のベストプラクティスの2位に選ばれている<sup>10</sup>。

## (2) ローカリスト (地域主義的) な調達

第2の要素は、地元で調達のネットワークを構築することである。富の多くがプレストン市とランカシャー圏域で蓄積されるように、アンカー機関が購買力と消費パターンに影響を与えようとしている。その目標は、地元のサプライヤーへの支出を増やすことにより、地域コミュニティから富の「流出 (leak)」を食い止めることである。そのため、市はCLESと協力して、資金がどこで使われたかという地理的な帰着データを集めている。また調達の流れを変えるために、アンカー機関の政策立案者と戦略を練り上げている<sup>11</sup>。

アンカー機関は、保守党連立政府が定めた2012年公共サービス (社会的価値) 法によって規定された社会的価値の概念を用いて、調達行動を地元志向に変えることにしている。さらに、調達と委託の循環の中で、どの経済分野が地元のサプライチェーンによって継続的に事業を拡充しているかを分析している<sup>12</sup>。

重要な戦略は、プレストン経済と広域のランカシャー経済圏を対象にして、アンカー機関の支出を増やしていくことである。CLES の分析によれば、これまでアンカー機関が管理する総額7億5,000万ポンドのうち61% (4億5,800万ポンド) がランカシャー経済圏域から「流出」しており、そのうちプレストン地域に帰着したのはわずか5%であった。そこで市は、地元のプロジェクトへの投資の増額に向けて、安定的に資金源を確保する方法を検討している<sup>13</sup>。

2012年公共サービス法の社会的価値に関する規定は、工事や物品はすべての公共調達に拡大されるべきことをうたっている。主に固定資産税を中心とした税収を地方自治体に移譲することで、歳入助成金の削減を図っている。これもまた中央-地方間の税財政に関する大きな政治課題である。都市の持つ観光税、宿泊税、地方の固定資産税など、地方自治体の課税権は英国ではきわめて弱い。

## (3) ローカリスト的「資本」投資——年金基金の投資先をめぐって

第3の要素は、投資を呼び込む戦略である。資本の源泉の一つは、地方自治体年金制度である。市民の年金基金を地方の資本事業に注入することは、経済を成長させる原資となる。

地方自治体年金制度と子会社が抱える投資をどこに投下するかは大きな政治的関心と呼んでき

た。保守党政権は、国内のインフラプロジェクトの資金調達のために、地方自治体年金制度を国有基金に統合することを求めていた。地方自治体年金制度全体を構成する89の地方管理年金制度の一部をプールすることは協議中であるが、資産が2,000億ポンドを超えていることから多くの利害関係が絡んでいる<sup>14</sup>。

これを数字でみてみたい。プレストン市の投資をめぐる状況では、ランカシャー県年金基金が市に1億ポンド、ランカシャー県全体に1億ポンドを投資している。これまでの投資は、大手ホテルのリニューアルオープンや1,800万ポンドの学生用アパート開発などに向けられた。年金基金の規模（現在約55億ポンド）とその株式の多くが海外に移されている現状を考えれば、市が特に拡大を望んでいる分野の一つである。また海外株式への投資は、地元で生み出されるリターンをしばしば下回るという実態がある。このようにプレストン市は、これらの投資活動が地域経済の「社会的配当」をもたらすと期待している<sup>15</sup>。

#### (4) 労働者協同組合との協働

第4の要素は協同組合との連携である。この公民関係は社会的連帯経済の視点から実に興味深い。アンカー機関の市民リーダーたちは、先に述べたように、地域開発戦略の中にローカリスト的な調達・投資を企図している。加えて、経済民主主義を推進するために、地元経済に関わる諸機関の所有形態を変えることを目指している。これらの手段は、サプライチェーンが脆弱な地域で多くの新規事業を立ち上げ、労働者協同組合や従業員所有の企業に入札を促すことである。

地域経済の浮揚のキーマンであるのは、プレストン協同組合開発ネットワークである。このネットワークは、一般的なアドバイスやコンサルタントを含むサービスを提供し、拠点となる施設を設けて、投資、サプライヤー、消費者へのアクセスを可能にして、協同組合間の協働を促している。協同組合を軸とする地域開発の道筋は、スペインのモンドラゴンからインスピレーションを得たものである。協同組合は、労働者主導による社会イノベーションを促進することで、地域経済の生産能力を多様化できると期待されており、新たな福祉多元主義を切り開いている。

世界の金融危機（特に2008年9月のリーマンショック）で地域経済が危機に陥った際、協同組合セクターのパフォーマンスは、一貫してより民間のビジネスベースを上回っていたと言われている。また従業員が所有する企業は、生産性が高いと報告されている。労働者協同組合が地域経済の回復力を高められる理論的根拠は確かに存在する（DEMOS Ibid p.19）。プレストンの市民リーダーたちも、コミュニティの富を拡充する手段として、協同組合の「オーナーシップモデル」を奨励している。マンチェスター圏域が協同組合の発祥地で、その後発展していった経緯からこの路線は納得できる。

協同組合や従業員が所有するモデルは、協同労働と民主的な労働慣行を労働者に保障する。協同労働とは、働く人たちが協同し、利用する人と協同し、地域に協同の輪を広げる労働をいう。協同労働を推し進める労働者協同組合を奨励することは、個人が自由かつ自律的に充実した生活を送れるように支援することにつながる。

プレストン市の実績については、これまで住宅関連業務は市外の大手企業に発注していた。しかしローカリスト的な政策転換を図って、地元のコミュニティ・ゲートウェイ（住宅協会）が

6,500戸を管理することにした。これには、地元の協同組合も支援している。また、全国チェーンの大規模店舗は地方の個人商店を廃業に追い込み、地元経済にダメージを与えるという実態があった。これは日本でも同様である。地元商店の苦境に対して、最初に取り組んだのがアート・コープであった。2011年に地元アーティスト3人が市の援助でコープを設立し、商業活動を展開していった。この協同組合は市が所有していた建物をアート・スタジオ用に無償で利用し、過去数年間では補助金なしでシアター、音楽、文学などの様々な展示やイベントを行っている。他にもITや食べ物に関する新しい労働者コープが誕生している。そして2017年には、地元の労働者所有のコープをネットワーク型に展開させる取り組みを始めている。これらの動きは地域ぐるみの連帯経済の実践そのものである<sup>16</sup>。

このように労働者協同組合を経済開発の軸に据えている点が興味深い。ただしブレグジット後、欧州地域開発基金に代わる資金の行方が焦眉の課題となる。地域開発基金が小規模な労働者協同組合への資金調達に当てられる必要がある。また、協同組合が経済の回復力を高めるといふ政策判断において、協同組合自身も資本へのアクセスを奪い合う側面は否定できず、協同組合の間で長期的な成長に対する障壁となる可能性がある。

協同型地域開発の実績を見極めるにはまだ時間を要する。特に労働者協同組合が地域経済に資するという点で、ポジティブな証拠が必要である。プレストン・モデルの主なねらいは、地域経済活動への調達において多くの資金の地元へ「還元・帰着」させることであるが、経済リサーチから、このような調達への「地元主義」が常に地域経済に利益をもたらすエビデンスが求められてくる。

#### (5) 脱市場化と市有化 (municipalisation) の試み

第5の要素は公有化である。経済モデルに主要産業の市有化を盛り込んでいる。自治体の所有権の確保は、かつての英国都市社会主義がその原点であり、市政改革運動の一つの政策として打ち出された。

シドニー・ウェップの「ロンドン・プログラム」は、全編20章からなる包括的な市政改革案であったが、それは市民の公共意識を高め、政治参加に目を転じさせる手段でもあった。改革アジェンダの一つが独占規制と公有化であった。いわゆる都市社会主義が「ガスと水道の社会主義」と呼ばれるのは、単に独占の公益事業を公共的統制の下に置くだけではなく、さらに公営事業化にするという案をウェップは提示した。公営化の対象は、水道・ガス・市街鉄道・ドック・市場などであった。

19世紀末のロンドンの公共サービス事業は、少数の私企業による利潤本位の経営に委ねられて、都市の巨大化に対応する市民生活のインフラストラクチャーの整備は遅れていた。「ロンドン・プログラム」における公共サービス事業の公有・公営化の目的は、能率的・計画的に市民に公共サービスを提供して、私企業経営の下での劣悪な労働条件を改善し、8時間労働、公正賃金など、今でいうディーセントワークを保障しようとするものであった。公有化の意図は、消費者の利益、労働者の利益、事業経営の効率性を総合的に実現することにあった。

一方、現代のプレストンの市民リーダーたちも、公共サービスの安定的な運営を目指して、市

有化を構想している。その事業範囲は、エネルギーや発電計画まで多岐にわたっている。一時は主要ホテルを直接公有化することを検討した。市の所有化のステップとして、市の発電計画の基盤として、未利用の市有地を活用して風力発電所を試験的に建設する計画を立てていた。しかし、保守党政権が固定価格買取制度の補助金を削減したために、資金調達の仕組みで競争性を発揮できなくなった。その結果、2015年にこれらの計画は中断された。それにもかかわらず、市は、ランカシャー県全域の自治体と連携した「フェアラー・パワー・レッドローズ」案を推進しようとした。これは、エネルギーを供給する民間のエネルギー供給業者と提携して実施するもので、公正な料金を設定することで、消費者にそのメリットを訴えている<sup>17</sup>。

公有資産の地方自治体への移転を可能にするには、国の支援政策を具体化する必要がある。現在の規則では、地方自治体やその他の公的機関が市場価格の全額を支払わせて、国が公営企業を地方自治体に譲渡することを妨げている。

地方自治体の所有権の賛否は、政治思想に左右される。公営か私営かのメリットは、政治論争を呼び起こす。規模のみならず、「コミュニティの富の構築」プロジェクトは、既存の資源を市有化する他に、様々な可能性も秘めている。すなわち、土地信託のようなコミュニティの所有権を活用して、再生可能エネルギーの開発を具体化するという社会イノベーションを創発できる。コミュニティが共同で資産や土地を保有し、地方自治体が地域内の経済圏を補強する戦略を採用しようとしているが、これは「ローカリスト所有」を実践していることになる。こうして自治体の公有を進め、「コミュニティの富の構築」という名の下で、地域の生産資産（土地と企業）に対してコミュニティが影響力を持つことを目指している（Imbroscio, D. (2013) 'From Redistribution to Ownership : Toward an Alternative Urban Policy for America's Cities', *Urban Affairs Review*, 49 (6), Sage Publications)。

### 3 ニューミュニシパリズムの考察——「地方の罫」を中心にして

「コミュニティの富の構築」構想は、地域の疲弊といった逆境の中で生まれた。その目的は、地域経済のレジリエンスを高めることである。貧富の差を埋めるためには、地域ベースで、経済で取り残された地域への支援を積極的に図ることが必要である。プレストン・モデルのアプローチはもっぱら経済に焦点を当てたもので、テクノクラート主導の地域民主主義を推し進めている点はすでに指摘してきた。

この地域内発型を目指す市政改革は、「フィアレス・シティ運動」に触発されたもので、権力を民主化するための自治体改革を進めるグローバルな運動と連動するものである。関連するニューミュニシパリズムは、緊縮財政・グローバリゼーションへの抵抗、そして民主主義の再構築をテーマとしており、地方自治のリフレーミング、それに伴う諸制度の変革、権力の再分配、公共のコモン化を図ろうとしている。

これまでみてきたように、プレストン・モデルには、様々な構成要素が取り入れられている。すなわち、アンカー機関によるテクノクラート主導の地域戦略を駆使して、労働者協同組合、自治体所有、地元志向の投資と調達などの構想と実施を企図している。そこから学びとれるのは、

第1に、貧しい地域に対する資本金融と投資を梃子にした、独自の地域経済政策である。第2には、協同組合企業を振興させる機会を提供しており、協同労働が広範囲に実現される可能性がある。第3には、経済的財政的な誘導策が中央地方の財政改革とかかわるといった点で参考になる。

プレストン・モデルの特徴は、市民リーダーの発案による経済開発優先策であるが、市場化との距離が気になる。その意味で、ラディカル左派の発想ではないだろう。格差社会の時代において、地方自治体は集団的な (collective) 対策を準備するというアピールだと解釈できる。

「コミュニティの富の構築」には、重要な課題が横たわっている。それは、いかにして内発的で、持続可能な方法で富を創出できるのか。そして、いかにして国家のスケールと突き合わせて、公平に富を創出できるのかといった難問である。

ミュニシパリズムは、近接性の政治 (politics of proximity) とかわる。さらには、協同理論を基礎にした政治改革のプロセスである。政治改革運動であるゆえにアドホックな側面は否定できないが、それでも各々の断片を総体化して全体像を描いていけば、脱民営化や脱市場化への途がみえてくる。それだけに、スケールの再編は重要性を持つ。

ラッセルは、政治の変革を展望する戦略的なスケールとしてミュニシパルを捉えるべきだと指摘する (Russell 2019)。しかし同時に、「地方の罠 (local trap)」への警戒も発している。「地方の罠」とは、国などの高次のスケールとのかかわりで、地方の革新者が中央に取り込まれたり、妥協するといった事象を指す。地方のパワーを維持または強化するという課題は、運動論者には永遠のジレンマと言える。コミュニティの富の構築で懸念されるのは、個別のローカリズムが外部的な影響力に接して、自律性を担保できるのかどうかということである。

さらに重要なのは、基礎自治体 (municipal, city, local) をもってして、他のスケールよりも本質的に民主的で平等主義的であると思込む「罠」もある。政治レベルにおいて、清新さ (integrity) がどこまで為政者に担保されるのかは分からない。

近接性の問題に関して、真に民主的な市政を打ち立てようとするニューミュニシパリズムが、「地方の罠」に陥らないのか。これは1980年代の英国の自治体社会主義の経験と共通するかもしれない。当時、シェフィールドやリバプールなどの急進的なカウンシルは強大なサッチャー政権に抗しきれなかった。むしろその後には、ニューレイバー型NPMに親和的な地域政策を採用した。地域から国のレベルにまで政治を「スケールアップ」した際には、変革型のイデオロギーは急速に色あせてしまう。この点に関連して、デイビッドソンとアイブソンは、以下のように擁護論を示している。

ミュニシパリスト運動は、権力は上層へ集中しなければならないという、従来からのスカラーをめぐる理解に挑むもので、都市を超えて拡大する都市化の政治を具体化するという点で、依然として極めて重要な方法である (Davidson and Iveson, 2015)。

実利的な議論になるが、地方で、富がどのように構築されて、それがどのように維持されるのか。この問いに答えるために、富の得失に関する情報を収集していく必要がある。プレストン・モデルでは、成長を生み出す過程で、経済の乗数効果が算出されるが、その試算が政策効果のエ

ビデンスになる。全国レベルに広げて、コミュニティの富の構築プログラムの全体効果をみておく必要がある。仮に全国的に実施されたとして、国民経済全体で良い影響が生まれてくるのかは未知数である。それがもし「ゼロサム」だとすれば、自治体がつくり出した経済保護主義ととられかねない。

富が集中する大都市に利する地域政策の追求は、富と権力の集積を後押しすることになる。これを反転させて、国における権力と富の不平等な分配のあり方を転換していかなければならない。ニューミュニシパリズムなどの市政改革運動の目的の一つに、市民の覚醒がある。社会教育も重要なアジェンダである。フェザーストーンらは、「ローカリズムの議論とかかわって、集団的抵抗の戦略に加勢することは重要であり、ローカリズムが新自由主義のロールバック／ロールアウトを可能にする」と述べており、市政改革の流れをくむ理論の構築は重要だと指摘している(Featherstone et al 2012)。99%の意見集約とオルタナティブの考案は喫緊の課題である。

## 結語

ローカル・ガバナンスの視点から、近接性の政治が再認識されている。地理的空間とデモクラシーの関係が問い直されている。小論で取りあげたニューミュニシパリズムとコミュニティの富の構築は、この近接性を活用して、大胆なプロジェクトを実行に移している。この理念は身近な政治空間を基礎にして変革を確実に遂げていく発想であるが、ラディカルな左派と意識的に距離を置いている点でも興味深い。ミュニシパリズムは、それ自体が目的ではなく、重要な目標を達成するための手段である。市民プラットフォームを基礎にして、住民の生活を改善できるのか、協同組合が復活を遂げるのか、そして脱市場化という目標を達成できるのか、注目してみたい。

- 
- 1 海外労働情報「地域格差と地域雇用：英国」2007年〈[https://www.jil.go.jp/foreign/labor\\_system/2007\\_1/england.html](https://www.jil.go.jp/foreign/labor_system/2007_1/england.html)〉検索日令和3年7月8日。
  - 2 ノーマン・ジョンソンはフォーマルの部門として行政および非営利のセクターを考察し、これに対しインフォーマルのセクターと対照させている。ノーマン・ジョンソン（山本隆・青木郁夫監訳）『グローバルバージョンと福祉国家の変容』法律文化社、2002年。
  - 3 緊縮財政の地方自治体への影響については次の文献を参照のこと。Penny J. 'Between coercion and consent : the politics of "Cooperative Governance" at a time of "Austerity Localism" in London', *URBAN GEOGRAPHY*, 2017 VOL.38, NO.9, 〈<https://doi.org/10.1080/02723638.2016.1235932>〉 Published online : 21 Sep 2016.
  - 4 参照 山本隆『英国の福祉行財政——政府間関係の視点』法律文化社、2003年。
  - 5 統治パラダイムがシフトし、インフォーマルなプロセス、地域住民や家族、友人がアクターとなり、インフォーマルな政治的要素がどのように地域再生作用するのかも注目された。著者もブレア政権時代にフィールド調査を行ったが、下からの運動に期待を寄せていた。
  - 6 Sharzer G (2017) p. 463.
  - 7 フィアレスは、貧困、生活苦、環境悪化、乱開発といった恐怖から解放されていること、恐れを知ら

ない勇猛果敢なという二重の意味を持たせている。

8 DEMOS (2019) p.14.

9 プレ斯顿市に関する参考資料:「地方経済に注力した地方創生成功モデル:海外の最新例(英国・プレ斯顿)」〈<https://globalpea.com/preston>〉。

10 Thomas M. Hanna, T. M. Joe Guinan, J. and Joe Bilsborough, J. (2018) ‘Local Government, Ownership’ The ‘Preston Model’ and the modern politics of municipal socialism 〈<https://neweconomics.opendemocracy.net/preston-model-modern-politics-municipal-socialism/>〉 (Accessed on 2020-10-28).

11 DEMOS Ibid, p.19.

12 DEMOS Ibid, p.22.

13 DEMOS Ibid, p.22.

14 DEMOS Ibid, p.23.

15 DEMOS Ibid, p.23.

16 前掲「地方経済に注力した地方創生成功モデル:海外の最新例(英国・プレ斯顿)」。

17 DEMOS Op. cit. p.25.

#### 【参考文献】

Akuno, K. (2012) The Jackson-Kush Plan : The Struggle for Black Self-determination and Economic Democracy. 〈<https://jacksonrising.pressbooks.com/chapter/the-jackson-kush-plan-the-struggle-for-black-self-determination-and-economic-democracy/>〉 (last accessed 15 April 2020).

Akuno, K. and Nangwaya, A. (eds) (2017) *Jackson Rising : The Struggle for Economic Democracy and Black Self-Determination*. in Jackson, Mississippi. Jackson : Daraja Press.

Alperovitz, G. (2012) The pluralist commonwealth and property-owning democracy. In O’Neill, M. and Williamson, T. (eds) *Property-Owning Democracy : Rawls and Beyond*. Malden : Wiley-Blackwell, 266-286.

Baird, K. S. (2016) How to build a movement-party : Lessons from Rosario’s Future City. Open Democracy 15 November 〈<https://www.opendemocracy.net/democraciaabierta/kate-shea-baird/how-to-build-movement-party-lessons-from-rosario-s-future-city>〉 (last accessed 8 January 2019).

Barcelona en Comú (2016) How to win back the city en comú. 〈<https://barcelonaencomu.cat/sites/default/files/win-the-city-guide.pdf>〉 (last accessed 30 January 2019).

Barcelona en Comú (2017) “About Fearless Cities : International Municipalist Summit.” 〈<http://2017.fearlesscities.com/about-fearless-cities/>〉 (last accessed 3 July 2018).

Barcelona en Comú, Bookchin, D. and Colau, A. (2019) *Fearless Cities : A Guide to the Global Municipalist Movement*. London : Verso.

Beswick, J. and Penny, J. (2018) Demolishing the present to sell off the future? The financialisation of public housing in London. *International Journal for Urban and Regional Research*. 42 (4) : 612-632.

Blanco, I., Salazar, Y. and Bianchi, I. (2019) Urban governance and political change under a radical left government : The case of Barcelona. *Journal of Urban Affairs*. 〈<https://doi.org/10.1080/07352166.2018.1559648>〉.

Boddy, M. and C. Fudge (eds) (1984) *Local Socialism*, Macmillan.

- CLES (2019) New municipalism in London. Centre for Local Economic Strategies. Available at : [https://cles.org.uk/wp-content/uploads/2019/04/New-Municipalism-in-London\\_April-2019.pdf](https://cles.org.uk/wp-content/uploads/2019/04/New-Municipalism-in-London_April-2019.pdf) (accessed 19 April 2020).
- Colau, A. and Alemany, A. (2012) *Mortgaged Lives : From the Housing Bubble to the Right to Housing*. Los Angeles : JOAAP.
- Cooper, D. (2017) Prefiguring the state. *Antipode*. 49 (2) : 335-356.
- Cooper, D., Dhawan, N. and Newman, J. (2019) *Reimagining the State : Theoretical Challenges and Transformative Possibilities*. London : Routledge.
- Davidson, M. and Iveson, K. (2015) Beyond city limits : A conceptual and political defense of “the city” as an anchoring concept for critical urban theory. *City*. 19 (5) : 646-664.
- Davies, J. S. (2011) *Challenging Governance Theory : From Networks to Hegemony*. Bristol, Policy Press.
- Davies, J. S. and Blanco, I. (2017) Austerity urbanism : Patterns of neo-liberalisation and resistance in six cities of Spain and the UK. *Environment and Planning*. A49 (7) : 1517-1536.
- Delaney, D. and Leitner, H. (1997) The political construction of scale, *Political Geography*. 16 (2) : 93-97.
- DEMOS (2019) The Wealth Within, The ‘Preston Model’ and the new municipalism.
- Featherstone, D., Ince, A., MacKinnon, D., Strauss, K. and Cumbers, A. (2012) Progressive localism and the construction of political alternatives. *Transactions of the Institute of British Geographers*. 37 (2) : 177-182.
- Featherstone, D. (2015) Thinking the crisis politically : Lineages of resistance to neo-liberalism and the politics of the present conjuncture. *Space and Polity*. 19 (1) : 12-30.
- Featherstone, D., Strauss, K. and MacKinnon, D. (2015) In, against and beyond neo-liberalism : The “crisis” and alternative political futures. *Space and Polity*. 19 (1) : 1-11.
- Iveson, K. (2013) Cities within the city : Do-it-yourself urbanism and the right to the city. *International Journal of Urban and Regional Research*. 37 (3) : 941-956.
- Leitner, H. and Miller, B. (2007) Scale and the limitations of ontological debate : A commentary on Marston, Jones and Woodward. *Transactions of the Institute of British Geographers*. 32 (1) : 116-125.
- Leitner, H., Sheppard, E. and Sziarto, K. M. (2008) The spatialities of contentious politics. *Transactions of the Institute of British Geographers*. 33 (2) : 157-172.
- London-Edinburgh Weekend Return Group (1979) “In and Against the State.” Conference of Socialist Economists. <http://libcom.org/library/against-state-1979> (last accessed 27 August 2020).
- London-Edinburgh Weekend Return Group (2011) In, against and beyond labour - Interview with John Holloway. <https://libcom.org/library/against-beyond-labour-interview-john-holloway> (last accessed 27 August 2020).
- Loney, M. (1983) *Community against Government The British Community Development Project 1968-78*. Heinemann Educational Books.
- Peck, J. and Tickell, A. (2002) Neoliberalizing space. *Antipode*. 34 (3) : 380-404.
- Peck, J. (2011) ‘Creative Moments : working culture, through municipal socialism and neoliberal urbanism’. in McCann, E. and Ward, K. (eds) *Mobile Urbanism : Cities and Policymaking in the Global Age*. University of Minnesota Press, 41-70.

- Penny, J. 'Between coercion and consent : the politics of "Cooperative Governance" at a time of "Austerity Localism" in London', *URBAN GEOGRAPHY*, 2017 VOL.38, NO.9, <<https://doi.org/10.1080/02723638.2016.1235932>> Published online : 21 Sep 2016.
- Purcell, M. (2006) Urban democracy and the local trap. *Urban Studies*. 43 (11) : 1921-1941.
- Purcell, M. (2013) *The Down-Deep Delight of Democracy*. Oxford : Wiley-Blackwell.
- Roth, L. and Baird, K. (2017) Municipalism and the feminization of politics. *Roar Magazine*. 6 : 98-109. <<https://roarmag.org/magazine/municipalism-feminization-urban-politics>> (last accessed 8 January 2019).
- Russell, B. and Roth, L. (2018) Scaling up, or scaling out? Trans-local solidarity and the new municipalist movements. *Roar Magazine*. 8 : 81-93. <<https://roarmag.org/magazine/municipalist-movement-internationalism-solidarity/>> (last accessed 8 January 2019).
- Russell, B. (2019) Beyond the local trap : New municipalism and the rise of the Fearless Cities. *Antipode*. 51 (3) : 989-1010.
- Sharzer, G. (2017) Cooperatives as transitional economics. *Review of Radical Political Economics*. 49 (3) : 456-476.
- Swyngedouw, E. (1997) Excluding the Other : The production of scale and scaled politics. In L Roger and J Wills, *Geographies of Economies*. London : Routledge, 551-581.
- \*
- サッセン、サスキア (田淵太一・原田太津男・尹春志訳) 『グローバル空間の政治経済学—都市・移民・情報化』岩波書店、2004年。
- (伊豫谷登士翁監修・伊藤茂訳) 『領土・権威・諸権利—グローバリゼーション・スタディーズの現在』明石書店、2011年。
- ジョンソン、ノーマン (山本隆・青木郁夫監訳) 『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。
- ハーヴェイ、デヴィッド (森田成也・大屋定晴・中村好孝・新井大輔訳) 『反乱する都市 資本のアーバナイズーションと都市の再創造』作品社、2013年。
- ブクテン、マレイ (藤堂麻理子・戸田清・荻原なつ子訳) 『エコロジーと社会』白水社、1996年。
- 山本隆 『英国の福祉行財政 政府間関係の視点』法律文化社、2003年。
- 山本隆 『ローカル・ガバナンス論 福祉政策と協治の戦略』ミネルヴァ書房、2009年
- 山本隆編著 『社会的企業 もうひとつの経済』法律文化社、2014年。
- 山本隆 『貧困ガバナンス論』晃洋書房、2019年。
- ライターズ・フォー・ザ・99% (芦原省一訳) 『ウォール街を占拠せよ はじまりの物語』大月書店、2012年。
- ルフューブル、アンリ (今井成美訳) 『都市革命』晶文社、1979年。
- (森本和夫訳) 『都市への権利』筑摩学芸文庫、2011年。