

## 論 説

# EU離脱後の地域再生政策：「社会的包摂」と「レベル・アップ」の連続性

源 島 穰

1. はじめに
2. 分析枠組
3. ブレア政権の「社会的包摂」
  - 3-1 「社会的包摂」のアイデア
  - 3-2 「社会的包摂」の実施体制
    - 3-2-1 実施主体、予算
    - 3-2-2 事業内容
4. ジョンソン政権の「レベル・アップ」
  - 4-1 「レベル・アップ」のアイデア
  - 4-2 「レベル・アップ」の実施体制
    - 4-2-1 実施主体、予算
    - 4-2-2 事業内容
5. 分析：アイデアの経路依存の観点から
6. まとめ

## 1. はじめに

イギリスで2016年6月に行われたEU離脱を問う国民投票（通称Brexit）では、「移民」が争点の一つであった。移民が争点に上った理由として、EU域内移民（特に東欧出身者）の大量流入による反移民感情の高まりが挙げられる（若松 2018：54-56）。イギリスは移民受入れに

よる経済的メリットを確実に享受していたが、それとは別の文化的・社会的次元で反移民感情が高まったのである。その結果、BrexitではEU離脱が選択され、EU域内移民はEU離脱前のようにイギリスへ自由に入国できなくなった。EU離脱によってイギリス国民が移民の入国を拒む現実とは、両者の「分断」を表していると言える。それはまた、イギリス国民と移民がともに社会の構成員として生きようとする、社会統合の失敗を表しているとも言えるだろう (Jones 2012 : 241-242=2017 : 298-299)。

では、それまでのイギリスは社会統合自体を目指してこなかったのだろうか。そうではなく、T.ブレア労働党政権 (1997~2007年) 以降、現在に至るまで継続的に自治体レベルで社会統合が目指され、それは地域再生政策の形で行われている。ブレア政権は「社会的包摂 Social Inclusion」を掲げて地域再生政策を実施した。ブレア政権の「社会的包摂」は、未就労者の就労支援を中心に実施された。ブレア政権は、就労者が就労を通じて生活する一方で、未就労者は失業給付をはじめとする給付で生活する、「働くものと働かざる者」の対立を意味する労働市場をめぐる分断に着目し、社会の構成員が属性や雇用形態などの違いにこだわらず平等に就労する、就労を軸とした社会統合<sup>(1)</sup>を目指したのである。

---

(1) 当然ながら、フルタイム/パートタイム、賃金、労働時間、職業資格、学歴、性別など、当事者によって「就労」のあり方と抱える問題は多岐にわたる。近年盛んに議論されている、就労の問題とセットで生じる「ケア」(家事、育児、介護)の問題も深刻である(筒井 2015)。しかし、ブレア政権は、そのような「就労」に関する多様な問題にこだわらず、「就労=労働市場への参加」を社会統合の軸としたのである。本文でも説明するが、当時は、未就労=労働市場への不参加状態の者に対して、さらなる支援は「給付依存」を悪化させるだけである、という世論の認識が大きかった。そこでブレア政権は、「給付依存」の悪化を招かない、労働市場への参加を条件とする当事者の支援の充実を目指した(源島 2019)。そこでの社会統合とは、当事者が労働市場に参加する上で、自らの抱えるハードルを取り除く訓練を行い、その支援を現場知や専門知に富む官民のアクターが協働で行う姿を意味する。

一方で、国民と移民の社会統合は考慮されなかった。直接の因果関係を示すことはできないが、分断の焦点を人種よりも労働市場にあてたことで、後のBrexitにおける移民の争点化がもたらされた可能性がある。

それでは、現在の地域再生政策はどのように変化したのか。Brexitにおける移民の争点化を踏まえて、国民と移民の社会統合を目指すようになったのだろうか。このような問題関心から、本稿は、Brexit前後に自治体レベルで実施された地域再生政策について比較分析を行い、「社会的包摂」以後の社会統合の試みを明らかにする。具体的にはBrexit前に実施された、イングランド全体で実施された代表的な地域再生政策の「社会的包摂」（より具体的な事業として2001～2007年に実施された「近隣地域再生政策 Neighbourhood Renewal」）とBrexit後（2019年以降）にB.ジョンソン保守党政権（2019～2022年）によって実施された代表的な地域再生政策の「レベル・アップ Levelling Up」を取り上げる。「社会的包摂」と「レベル・アップ」の内容（アイデア、実施主体、予算、事業内容）を比較し、それぞれの共通性・差異を考察する<sup>(2)</sup>。

## 2. 分析枠組

近年、政治学では制度（Institution）、利益（Interest）、アイデア（Idea）という説明変数に着目する分析が増えている。これら「3つのI」のうち本稿ではアイデアに着目する。

アイデアに着目する理由は、それが本稿の目的ならびに対象とする事例を分析するうえで最も適した説明変数だからである。次節以降で見

---

(2) 「社会的包摂」のアイデア、実施主体、予算、事業内容に関しては、源島（2019）で分析した。本稿はこの研究の延長に位置する。したがって、本稿は特に第3節で源島（2019）の研究成果を踏まえたうえで、新たに「レベル・アップ」の分析を行った。

ていくように、「社会的包摂」や「レベル・アップ」に関する制度は改変が幾度も加えられている。改変前後の制度の直接的な連続性もあるとは言いがたい。このため、制度に着目する分析は困難である。また、利益に着目するのも困難である。とりわけジョンソン政権が地域再生政策において何を利益としていたのか特定するのが難しい。D.キャメロン保守党前政権（2010～2016年）はブレア・ブラウン労働党政権と同じく地域コミュニティの重視を利益としていたが（永島 2011）、ジョンソン政権の場合は定かとなっていない（Tomaney and Pike 2020 : 43）。このため、アイデアに着目することが有効になる。

アイデアとは、政策を立案する際の認識枠組みや政策内容の方向性という2つの機能を持つ（Cambell 2002 ; Goldstein and Keohane 1993 ; Schmidt 2002 ; 秋吉 2006）。より具体的には、(1) アイディアの生成段階と(2) アイディアに基づく政策実施の段階に分けられる。(1) アイディアの生成段階では認識枠組みとして生成される。ここでの認識枠組みとは、政策課題を構成する問題状況を特定し、その解決に必要な手段を具体化する意味を持つ（Goldstein and Keohane 1993 : 12 ; Hay 2002 : 209-210）。生成されたアイデアは、(2) 政策実施の段階において政策内容の方向性として機能する。この段階においてアイデアは新たな政策の目的—手段関係を示す「青写真」の意味を持ち、アクターはその「青写真」に基づいて政策を実施するのである（Blyth 2002 : 11 ; Fischer 2003 : 22）。このようにアイデアに着目する分析は、アクターが問題状況をどのように認識し、その認識に基づいてどのような内容の政策を実施したのかを明らかにできる。<sup>(3)</sup>

---

(3) ただし、問題の認識枠組みとして生成されたアイデアが、常に政策内容の方向性として機能し、政策実現を果すためには、そのアイデアが政策実施に関与するアクター間で共有されなければならない（加藤 2009 : 163-167）。アクター間での認識枠組みとしてのアイデア共有を経て、そのアイ

さらに、本稿のように別々のアイデアに基づく政策の比較分析を行う場合、有効になるのがR.コックスの提唱する「アイデアの経路依存 the path-dependency of an idea」への着目である。アイデアは問題状況に応じて生成されるから、問題状況が変化すればアイデアも通常は変化する。しかし、アイデアの経路依存とは、認識枠組みとしてのアイデアが、問題状況が変化しても継続している状態を意味する。認識枠組みとしてのアイデアが継続する以上、政策も類似したものが実施される (Cox 2004 : 207-208)。

アイデアの経路依存の例として、コックスはスウェーデンの年金政策を挙げる。スウェーデンでは時期や政権を担う党派の違いを問わず「普遍性」のアイデアが継続した。そのため所得比例型を採用していた年金が受給者増などの変化によって持続が困難になり、確定拠出型を導入したものの、それは部分的にとどまった。「普遍性」のアイデアが経路依存することで、年金政策の方針が保たれたという (Cox 2004 : 211)。

認識枠組みとしてのアイデアが継続すれば、問題状況の変化にかかわらず、同様のアイデアに基づく政策も継続する。本稿では、このアイデアの経路依存に注目して、ブレア・ジョンソン政権の地域再生政策のアイデアおよびそのアイデアに基づく地域再生政策を分析する。

分析に際しては、(1) 地域再生政策の概要（「社会的包摂」と「レベル・アップ」）から、認識枠組みとしてのアイデアを明らかにする。(2)

---

ディアは政策実施の段階で政策内容の方向性として機能する。このようなアイデアの生成とアクター間によるアイデア共有がいかに行われたのかという政策過程論的分析も必要である。しかし、本稿ではBrexit前後に自治体レベルで実施された地域再生政策の比較分析を目的としているため、政策過程論的分析は別稿にて試みたい。

実際に実施された地域再生政策（実施体制、実施主体、予算、事業）から、政策実施の段階において（1）のアイデアが政策内容の方向性として機能したことを確認する。本稿ではこの（1）と（2）について、ブレア政権およびジョンソン政権それぞれの事例を説明した後、アイデアの経路依存の観点から比較分析を行う。

### 3. ブレア政権の「社会的包摂」

#### 3-1 「社会的包摂」のアイデア

はじめに、「社会的包摂」がどのようなアイデアを意味していたのか述べる。ブレア政権が「社会的包摂」を掲げた背景から説明すると、当時、失業問題が深刻化していた。政権獲得時（1990年代半ば）の失業率は8～10%であり、失業者数は200万人前後で推移していた。この水準は、大規模な炭鉱閉鎖や製造業縮小によって失業者数が300万人を超えた、戦後最悪の1980年代半ばの水準に迫る勢いであった（櫻井 2002：118-121）。長期失業や学校卒業もしくは中退後、一度も職に就かない者の増加も問題になっていた。そのため、この時期は、（短期）失業者だけでなく未就労状態にある者（＝未就労者）も問題化していた。未就労者は失業手当等で生活を送る「給付依存」状態にあった（Platt 1992：12-14）。当時のイギリスは失業や未就労が常態化することで、労働市場をめぐる分断状態にあったのである。

そこでブレア政権は、「社会的包摂」を掲げ、労働市場をめぐる分断に取り組んだ。未就労者の就労を重視するため、失業や低技能などの経済的問題を抱える者への就労支援が重要になる。ただし、未就労者は同時に、住居や治安、家庭などの非経済的問題も抱えている場合が多いため、就労支援だけでは不十分だった。そのため、未就労者と未就労者を取り巻く環境に熟知した地域の民間団体や自治体との協働が重要だった。

したがって、ブレア政権の掲げる「社会的包摂」は、地域で活動するアクター（自治体、ボランティア団体や住民団体など）との官民協働によって、未就労者を労働市場へ参加＝「包摂」していくことを意味した。ブレア政権は「社会的包摂」を通じて、就労を軸とする社会統合を目指したのである<sup>(4)</sup>。

### 3-2 「社会的包摂」の実施体制

#### 3-2-1 実施主体、予算

「社会的包摂」を具体的に実施するために、地域再生政策が実施された<sup>(5)</sup>。その実施主体として「地域戦略パートナーシップ Local Strategic Partnership」（以下、LSPと略記）が設置された。LSPが近隣地域再生政策など「社会的包摂」の具体的事業を実施した。LSPはイングランドの306の自治体に設置され、自治体や政府系出先機関、ボランティア団体や住民団体など、地方アクターが集結し、理事会を開いて荒廃地域の再生事業を決定する機関である（永田 2011：75）。ここでの政府系出先機関は管轄こそ政府にあるものの、業務内容は地域行政に根ざしており、地域の公的機関という性格が強い。LSPの決定した事業は、自治体内のボランティア団体や住民団体、民間企業などの連携によって実行される（SEU 2001：12-20）。LSPには「コミュニティ戦略」の作成が義務づけられ、どのような事業を実施し、荒廃地域再生を成し遂げるのかについての計画を政府に提出した（DETR 1999：2-3）。理事会の内容をとりま

---

(4) 本文中で述べた当時の社会状況に加えて、ブレア政権の政策文書による記述などから「社会的包摂」のアイデアが生成された経緯の詳細は、源島（2019）第4章を参照いただきたい。

(5) 「社会的包摂」の実施体制、実施主体、予算、事業に関して、本稿では「レベルアップ」との比較分析を行ううえで必要な内容のみ述べるにとどめた。より詳細な分析は源島（2019）第6章・第7章で行っている。

とめる理事長は、地方議会の議長や自治体の行政官が務めることが多かった（カーター 2005：189-190）。LSPは2010年にスタートしたキャメロン政権によって廃止された。

予算は、LSPが実施する事業ごとに交付された。LSPが実施した代表的な事業の「近隣地域再生政策」の予算である「近隣地域再生基金 Neighbourhood Renewal Fund」の場合、予算交付額は7年間で総額29億ポンドだった（自治体国際化協会 2007：3-6）。近隣地域再生基金はLSPへ自動的に交付され、さらに荒廃地域の改善のためなら用途の制限が設けられない、自由度の高い予算だった（金川 2008：126）。

### 3-2-2 事業内容

LSPが具体的に実施した事業について、ここでは、失業率がイングランド平均を上回るなど、地域荒廃の度合いが高いものの、官民協働が活発に行われた自治体としてハリンゲイ（London Borough of Haringey）、タワーハムレッツ（London Borough of Tower Hamlets）、テムサイド（The Metropolitan Borough of Tameside）（ODPM 2004：114-115）を取り上げる<sup>(6)</sup>。

---

(6) 近隣地域再生政策の実施にあたって、政府は荒廃地域を抱える自治体に実施対象を限定した。選定には「2000年荒廃状況指数 Indices of Deprivation」（以下、荒廃指数と略記）が用いられた。荒廃指数は、社会保障の受給率や、住居やインフラの整備率などから指標を算定したものである（DETR 2000: 6-9）。選定の結果、イングランドにおいて高い荒廃指数が示された「最荒廃地域」を多数抱える88の自治体が実施対象に選ばれた（SEU 2001: 10）。

源島（2019）では、近隣地域再生政策を実施した自治体のなかで、「ビーコン・カウンシル」を受賞した自治体を選択した。ビーコン・カウンシルとは、特定のテーマに関して優れた取り組みを行っている自治体を認定する制度である（Improvement and Development Agency 2005）。2004年のテーマの一つに「コミュニティに近づく Getting Close to Communities」があった。このテーマは、LSPへの民間アクターの活発な参加を評価対象にしており、受賞自治体はそのモデルを意味する（永田2011：177）。「コミュニティに近づく」部門を受賞し



ハリンゲイでは、未成年者の非行犯罪や低水準の教育到達度が問題となっており、特に自治体内の東側地域で多発していた。そこで東側地域に居住する未成年者を主な対象とする事業が決定された。より具体的な対象者もLSPの協議の結果決定され、未成年の妊娠者（10代親）と学校中退者が対象となった。

10代親支援について、10代の妊娠は、当時のイギリスにおいて最も深刻な問題の一つであった（SEU 1999：14）。ハリンゲイでも2001年時点で1000人中72.7人の割合に達していた（London Borough of Haringey 2002：2）。このような状況から、ハリンゲイのLSPは10代親にアドバイザーを帯同させ、必要な教育プログラムの受講や就労を促す事業を実施した（London Borough of Haringey 2002：18）。学校中退者支援についてLSPは学校とは別の施設でスポーツやレクリエーションを行うユース・サービス（岩本 2013：36-37）を充実させた。具体的には、就労に向けて必要な読み書きやIC基礎技能の習得といった基礎教育に加え、宝飾品制作、雑誌制作などの単純労働を中心とするプログラムを行った（Haringey Strategic Partnership 2007：32）。このような事業を展開するために、LSPはユース・サービスを実施する施設の新改築を行った（London Borough of Haringey 2004：18-20）。

タワーハムレッツの場合、代表的な事業として、保育士育成事業が実施された。タワーハムレッツ内に存在する4つの保育士養成機関への支援として、近隣地域再生基金が用いられた（London Borough of Tower Hamlets 2003：21）。この事業は、子どもを持つ若年者、それも一人親

---

た自治体のうち、近隣地域再生政策の実施対象であり、かつ荒廃指数の高い自治体として、タワーハムレッツ（荒廃指数ランク2位）、ハリンゲイ（同10位）、テムサイド（同49位）が該当した（ODPM 2004: 114-115）。

以上の基準により、源島（2019）第7章ではこの3つの自治体における取り組みを事例に選択した。本稿もこの3つの自治体を選択したうえで、「レベル・アップ」の取り組みを新たに分析する。

支援の文脈から行われた。2つ目の事業は、中等教育における教育到達度向上プログラムである。この事業は、11歳-14歳までの生徒を対象に、ナショナルテストにおける英語、数学、科学の成績を、政府が目標としていた「レベル5」以上収める生徒の割合を増やす内容であった（London Borough of Tower Hamlets 2005：3-5）。

チームサイドでは、子どもの教育到達度を上げることで高等教育への進学率を向上させ、将来的な雇用可能性を高めていくことが目指された。この点を踏まえて、チームサイドのLSPは「荒廃地域における近隣地域学習プログラム」を実施した。この事業は、求職者やホームレス、あるいは将来的にボランティア・セクターでの就労を望んでいる者800人程度を対象に、基礎計算能力や読み書き能力といった基礎教育、あるいは職業スキルの養成を行うものである（The Metropolitan Borough of Tameside 2007：4）。義務教育後、あるいは義務教育でさえドロップアウトしてしまい、長らく教育や訓練を受けてこなかった人々の教育到達度の向上をねらいとした。さらに、事業へのアクセスをより容易にし、対象者の参加コストを軽減するための事業も行われた。それは「コミュニティ・ラジオ」の放送である（Tameside Strategic Partnership 2006：3）。コミュニティ・ラジオの放送内容は、基礎計算能力や読み書き能力、ICTスキルの向上につながるものであった（Tameside Strategic Partnership 2006：3）。いわば語学といった教養番組のような内容が放送されたのである。

以上、3つのLSPではいずれも若年者を中心に未就労者（将来的に未就労になる可能性の高い子どもに対する予防的事業も含む）への就労支援が行われた。労働市場をめぐる分断を是正するための社会統合が試みられたことが分かる。

一方で、国民と移民の社会統合は目指されなかった。この点は、本稿で取り上げた自治体がいずれも少数民族者の居住率が高いにもかかわらず

ず同様であった。より具体的な事例として、タワーハムレッツにおいて近隣地域再生基金の交付が求められながらも却下された事業が挙げられる。タワーハムレッツでは「少数民族エンタープライズプロジェクト」という、タワーハムレッツに在住する少数民族者向けの事業が実施されていたが、それは彼らの多くが就業する飲食店の支援を行う内容だった。同事業における食品安全管理と事業拡大のために近隣地域再生基金の交付が求められたが、実現しなかった。対象が少数民族者の飲食業従事者であり、若年未就労者に限定されていなかったためである (London Borough of Tower Hamlets 2005 : 20)。

## 4. ジョンソン政権の「レベル・アップ」

### 4-1 「レベル・アップ」のアイデア

「レベル・アップ」は、どのようなアイデアに基づいて実施されているのだろうか。まず背景にあるのは、イングランド北部をはじめとする、「取り残された人々 left behind groups」(Ford and Goodwin 2014 : 278-282) の多く居住する地域の荒廃である。そのような地域は、かつて炭鉱や製造業が盛んだったが、現在は衰退し失業率が高い。かつては炭鉱や製造業に従事していた「取り残された人々」の中には、自らを「取り残し」てきたブレア以降の労働党ではなく保守党へ支持を代えた人々もいる (Evans and Menon 2017 ; Evans and Tilley 2017)。ジョンソン政権はそのような人々の「期待」に応えるため、「レベル・アップ」を実施したとされる (Tomaney and Pike 2020 : 44 ; Connolly, Pyper and van der Zwet 2021 : 524-526)。

この点は、政府の白書『レベル・アップ』からも読み取れる (DLUHC 2022 : 1)。

英国の顕著な特徴である地理的な不平等を解消する必要がある。まず経済のダイナミズムとイノベーションを向上させ、国全体の成長を促進し、民間部門の力を引き出して、すべての人の雇用と機会を確保する必要がある。…経済成長とそれを牽引する高い生産性は、特定の地域、特にイングランド南東部に過度に集中している。

このように、ジョンソン政権は地理的な分断を念頭に、その是正を目指すために「レベル・アップ」を実施している。また、「レベル・アップ」は「民間部門の力を引き出すこと」で「すべての人の雇用と機会を確保する」としている。ここでの「民間部門」とは、後に見るようにブレア政権期に重視されたボランティア団体のようなアクターではなく、企業である。したがって、「レベル・アップ」のアイデアとは、企業アクターと積極的に協働することで雇用創出を果たし、国内の地理的分断の是正を目指すものである。ジョンソン政権もまた、就労を軸とした社会統合を目指したと言える。

このようなアイデアを前提に、「レベル・アップ」は以下に取り組むとしている（DLUHC 2022：3）。

- a. 民間部門の成長が遅れている地域で、生産性、賃金、雇用、生活水準を向上させる。
- b. 特に弱体化している地域で、機会を拡大し、公共サービスを改善する。
- c. 地域社会、地元の誇り、帰属意識を特にそれらが失われている地域において回復させる。
- d. 特に地域の主体性がない場所では、地域のリーダーやコミュニティの力を高める。

これらを実現するための具体的な取り組みとして、次のような内容が掲げられている。教育では2030年までに、初等教育において90%の子どもに基礎計算能力や読み書き能力の水準向上を達成させる。職業訓練では技能訓練の修了者を年間20万人に設定し、2030年を目途にすべての地域において質の高い技能訓練を修了する人の数を大幅に増加させる。20万人を目標に設定された技能訓練修了者のうち、技能の低い住民の多い地域では8万人に技能訓練を修了させる。こうした取り組みを実施するために、2030年までに希望するすべての地域で、最高レベルの権限と簡素化された長期的な資金調達を伴う権限委譲協定を締結する（DLUHC 2022：7）。次節で見るように、実際にこれらの一部は自治体レベルで実施されている。

## 4-2 「レベル・アップ」の実施体制

### 4-2-1 実施主体、予算

「レベル・アップ」の実施主体として、「地域産業パートナーシップ Local Enterprise Partnership」（以下、LEPと略記）が設置された。LEPは2010年10月から順次設置され、現在はイングランド内の38エリアに設置されている。LEPは保守党・自由民主党連立政権によって廃止された「地域開発公社」に代わって設置された。地域開発公社も地域経済振興を目的に設置された組織だったが、LEPとの直接の組織的連続性は無い（Westwood, Sensier and Pike 2021：7）<sup>(7)</sup>。また、LEPは後述するように、地域の官民協働に基づく意思決定が行われることや、未就労者の就労と

---

(7) この事例に限らず、イギリスでは1980年代以降、類似した目的の組織の再編が繰り返されている。再編された組織は「つぎはぎpatch work」状態であり、再編が行われるたびに新たに制定される制度の運用や資金調達のコスト負担が問題になる（Pike, Kempton, MacKinnon, Marlow, O'Brien and Tomaney 2021）。

する事業を中心に展開していることなど、地域開発公社およびLSPとの共通性を指摘できる（関 2017：502）。そのため、LEPは地域開発公社やLSPの後継組織ではないものの、事実上それらに置き換わる組織に位置づけられる。

先に見たハリンゲイとタワーハムレッツのLSPはグレーター・ロンドンのLEP（正式名称はロンドン経済アクションパートナーシップ London Economic Action Partnership、以下LEAPと略記）、テムサイドのLSPはグレーター・マンチェスターのLEP（正式名称はグレーター・マンチェスター地域産業パートナーシップ Greater Manchester Local Enterprise Partnership、以下GMLEPと略記）に事実上置き換わった。このため、本稿ではLEAPとGMLEPの取り組みを取り上げる。この2つのLEPの取り組みを取り上げることで、「社会的包摂」で取り上げた事例（ハリンゲイ、タワーハムレッツ、テムサイド）との比較が可能になるためである。

LEPの設置要件は、地域の地方自治体関係者と地元経済界の代表者からなる協議会が国への設立申請を行い、これを国が審査および承認する。国が承認条件としているのは、「産業界からの支援」「経済圏からみて自然な地理的条件」「地方自治体からの支援」「付加価値と熱意」であり、LEPの運営メンバーのうち少なくとも50%以上は企業が占めること、また代表者は企業出身者とするのが必須条件となっている（自治体国際化協会2018：91）。特に民間出身者の参加は重視されており、民間における優れた実績を有する人物の参加が求められている（DLUHC 2018：15）。ここでの優れた実績とは、企業を経営した経験や就労支援実績などである。LEPの意思決定の場である理事会は四半期ごとに開催される。また、事業ごとに下部組織も設置している（LEAP 2021：60）。

LEAPのメンバーは、2020年3月時点で、ロンドン市長が議長を務め、公的部門（政治家を含む）が7名、民間部門（企業、学識者、労働組合を含む）が12名で構成されている（LEAP 2021：66-67）。GMLEPのメン

バーは、公的部門（政治家を含む）が4名、民間部門（企業、学識者を含む）が11名で構成されている（GMCA 2019：18）。

LEPの活動資金は、LEPのメンバーを輩出する自治体や企業が自らまかなうものとされた。しかし資金難により運営に苦慮するLEPが多く生じたため、2011年に政府はLEPの初期運営を支援する資金「スタートアップ・ファンド Start-up Fund」を総額500万ポンド交付した。ただし、LEPの活動資金と後述する「レベル・アップ」の予算は分けなければならなかった（自治体国際化協会 2013：94-95；姥浦・片山 2013：26-27）。さらに、運営を維持するための資金としての「コア・ファンディング Core Funding」が政府から最高25万ポンド、地方自治体から最高25万ポンドの計50万ポンド交付されるようになった（姥浦・片山 2013：26-27）。

次に、「レベル・アップ」の予算を説明する。「レベル・アップ」の予算は、競争的資金が基本となっている。LEPが各種の資金を申請し、資金の種類によっては他のLEPだけでなく他のパートナーシップや民間企業との競争を経て採択を勝ち取る必要がある。採択されれば、政府から交付される（姥浦・片山 2013：29）。申請の方法は、競争的資金が複数ある以上、すべての申請方法を述べるのは困難だが、例えば後述する「コミュニティ再生基金」の場合、政府はカウンティ<sup>(8)</sup>に対して、その構成下にあるディストリクト1つにつき300万ポンドを上限とする入札の募集、評価、優先順位付け、政府への申請を担う役割を求めている<sup>(9)</sup>。こ

---

(8) イングランドにおける自治体の構成は、二層制と一層制が混在している。二層制の場合、「カウンティ County Council」が日本の都道府県に相当し、「ディストリクト District Council」が日本の市町村に相当する（自治体国際化協会 2013：7-8）。

(9) Greater Manchester Combined Authority： <https://www.greatermanchesterca.gov.uk/what-we-do/economy/uk-community-renewal-fund/>（最終確認日：2023年1月20日）。

のように、「レベル・アップ」の予算の交付は保障されているわけではないし、必ずしも「レベル・アップ」のみへの交付も想定されていない。以下は、「レベル・アップ」の代表的な予算である（自治体国際化協会2021）。

①レベル・アップ基金

2021年からの4年間でイギリス全体に交付される予算。イングランドに40億ポンド、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドに8億ポンド交付される予定。政府が交付を受ける自治体を決定する。主な用途はインフラ整備であり、特に公共交通を整備して市街地を再生することが想定されている。

②コミュニティ再生基金

1年間で総計2億2,000万ポンド。EU離脱により対象外となるEU地域開発基金に代わって設置される英国繁栄基金の補助的な位置づけであり、100の優先地域が定められている。

③タウン基金

イングランドの101の自治体が応募、審査を経て政府と「タウン協定」を締結し、最大2,500万ポンド（最大5,000万ポンド）の補助金が交付される。高齢化、地域経済における機会の制限、投資の不足などの問題に対処するための資金を提供するための基金。

④未来の中心街基金

自治体の市街地を刷新することを目的とするもの。審査を経て金額が決定され、イングランドの57の町に分配された。

その他、自治体が独自にLEPへ交付した予算も存在する。例えばグレーター・ロンドンでは、ロンドンのコミュニティ再生を目的とする「良き成長基金 Good Growth Fund」を編成し、LEAPに交付している。交付額



は2020年度時点で74億ポンドに上る（LEAP 2021：20）。

#### 4-2-2 事業内容

各自治体のLEPは上記の予算を財源に、多様な事業を実施した。以下ではLEAPとGMLEPの代表的な事業を述べる。

LEAPの事業を、本項では3つ説明する。まず、「ナリッシュフード&コミュニティハブ」の設置である。これは、食の貧困と社会的孤立の解消を目的に、コミュニティフードハブとワークスペースを併設した施設である。食料配布の慈善団体が運営に携わり、住民は、主にコミュニティフードハブで健康的な食事、食事計画、予算管理について学ぶことができ、ワークスペースで職業訓練や雇用の機会が提供される。予算は2020年度に110万ポンドが投じられた（LEAP 2021：22）。

次に、「ロンドン・ビジネス・ハブ」である。これは、ロンドンの中小企業の起業、維持、成長を支援する事業である。利用者は無料でオンラインプラットフォーム「[businesshub.london](https://businesshub.london)」にアクセスでき、経営内容のアドバイスなどを専門家から受けることができる。Covid-19流行以降、オンライン形式が高い評価を受け、2000社以上の企業を支援した。また、新型コロナウイルスで収益を減らした中小企業向けの補助金も助成している。予算は2020年度で400万ポンドである（LEAP 2021：52）。

3つめは、「ロイヤルドックスエンタープライズゾーン」である。これは、ロンドン東部のロイヤルドックス地区の地域再生事業である。ロイヤルドックス地区は規制緩和や減税の特区である「エンタープライズ・ゾーン」にも指定されている。エンタープライズ・ゾーン自体はサッチャー政権期から存続しているが、ジョンソン政権からLEPの管内に設置されるようになった（自治体国際化協会 2020：95）。他の「レベル・アップ」事業とは異なり、長期的かつ大規模開発が可能な地区であり、2017年の事業開始から25年間で6万人の雇用と2万5500戸の住宅造成が

予定されている。2020年度時点で、具体的な土地利用計画や開発業者の選定が進められている。上記2つよりも大規模な事業であるため、予算も2020年度で21億6200万ポンドと多額である（LEAP 2021：44）。

GMLEPも就労支援を展開しているが、なかでも「ビジネス生産・包括的成長プログラム」が特徴的である。これは、2017年から2021年6月まで実施された、ビジネス支援と職業紹介事業である。2020年時点で1,300社を起業支援し、3,640件のビジネス支援、2,414人の雇用を創出した。予算は総額4700万ポンドが投じられている（GMLEP 2020）。

このようにLEPは、いずれも就労支援を中心とする事業を実施した。ナリッシュフード&コミュニティハブ、ロンドン・ビジネス・ハブ、ビジネス生産・包括的成長プログラムはいずれも、住民の就労支援ならびに雇用創出を趣旨とした事業である。ロイヤルドックスエンタープライズゾーンは一見、就労支援と直接関係ない大規模開発事業に見えるが、ロイヤルドックス地区がエンタープライズ・ゾーンに指定されていることから、やはり雇用創出に伴う就労支援を念頭に置いた開発事業であることが分かる。

一方で、国民と移民の社会統合は、「レベル・アップ」においても積極的に展開されなかった。LEAPは非白人住民を対象とする起業相談を目的としたラウンドテーブルを実施したり（LEAP 2018：14）、GMLEPは平等委員会を立ち上げ、人種平等の提言をまとめる（Greater Manchester Independent Inequalities Commission 2021）などの行動も起こしている。しかし、いずれのLEPも多額の予算を用いて国民と移民の社会統合を本格的に実施しているわけではなく、あくまで（人種の違いにかかわらず）未就労者の就労支援を中心とする事業を実施している<sup>(10)</sup>。

(10) ジョンソン政権は「レベル・アップ」とは別に、人種をめぐる分断の是正を打ち出し、人種マイノリティへ英語能力の向上や就労支援を打ち出している。その予算は2019年間から2年間で総額5000万ポンドであり、「レベル・アップ」と比べて少額である（自治体国際化協会 2019：14）。

## 5. 分析：アイデアの経路依存の観点から

ここまで、「社会的包摂」と「レベル・アップ」について、それぞれのアイデア、実施体制、実施主体、予算、事業内容を述べてきた。本節では、「社会的包摂」と「レベル・アップ」いずれにおいても、認識枠組みとして生成されたアイデアが政策実施の段階において政策内容の方向性として機能していたことを明らかにする。さらに、「レベル・アップ」のアイデアは、「社会的包摂」が実施されていた時期から問題状況が変化していても、「社会的包摂」のアイデアと類似した認識枠組みとして経路依存している点を指摘する。

「社会的包摂」のアイデアは、改めて述べると、地域で活動するボランティア団体、住民団体、自治体との官民協働によって、未就労者を労働市場へ「包摂」していくことを意味した（源島 2019：112-114）。このアイデアは、労働市場をめぐる分断を問題状況として特定し、その解決に向けて、就労を軸とする社会統合を実現するための認識枠組みとして生成された。

「社会的包摂」の実施体制はLSPが担った。LSPは、公的セクターだけでなく民間セクターのメンバーも多く参加した。LSPが手にした予算の近隣地域再生資金は、LSPへ自動的に交付され、LSPは自らの決定した事業内容に自由に使用できることから、官民協働を促すように設計されていた。近隣地域再生政策の事業内容は、LSPのメンバー間での議論を通じて決定された。具体的な事業内容は、本稿で取り上げたハリンゲイ、チームサイド、タワー・ハムレッツいずれのLSPにおいても、就労支援につながる内容だった。こうした実施体制、予算、事業内容の特徴から、「社会的包摂」のアイデアは政策実施の段階において、政策の目的＝未就労者の就労・手段＝官民協働による就労支援を意味する政策内容の方向性として機能していた。

一方の「レベル・アップ」のアイディアは、地域企業など経済的アクターを中心とする民間と自治体の官民協働によって住民の就労を促すことを意味した。このアイディアも、イギリス国内の地理的分断を問題状況として特定し、その解決に向けて、就労を軸とする社会統合を実現するための認識枠組みとして生成された。

「レベル・アップ」の実施体制はLEPが担った。LEPは、民間部門のメンバーを過半数参加させていることや、人材育成事業を行う企業や新規事業創出支援団体のメンバーが含まれていた (Jackson 2019 ; GMCA 2019 : 18)。予算は、種類が複数存在するものの、市街地再生を目的として、インフラ整備を行う公共事業を通じて雇用を確保する意図がうかがえる。ただし、「良き成長基金」のような自治体独自の予算を除けば競争的資金であり、交付が保障されているわけではない。「レベル・アップ」の事業内容は、LEPで理事会を開くことで決定された。本稿で取り上げたLEAPとGMLEPの場合、いずれにおいても、企業のアクターと積極的に協働することで雇用創出を果たそうとする事業が実施されていた。こうした実施体制、予算、事業内容の特徴から、「レベル・アップ」のアイディアもまた、政策実施の段階において、政策の目的=未就労者の就労・手段=官民協働による就労支援を意味する政策内容の方向性として機能していた。

ただし、「レベル・アップ」を実施したジョンソン政権期では、「社会的包摂」を実施したブレア政権期と問題状況が大きく異なる。ジョンソン政権期は、本稿の冒頭でも述べたようにEU離脱をめぐる状況にあり、親EU路線に舵を切っていたブレア政権期 (Buller 2008 : 143 ; Daddow 2011 : 91) と対照的である。加えて、2008年に世界金融危機が生じたことも見落とせない。問題状況の変化に合わせて、地域再生政策の実施において特定された分断の焦点も、労働市場をめぐる分断から国内の地理的分断へ変化した。ただし、特定する分断の焦点が変化しても、就労を

軸に社会統合を目指す点は同じであり、それは行政だけでなく民間アクターとの協働を必要とする、という認識にも変化は生じなかった。問題状況が大きく変化したにもかかわらず、認識枠組みとしてのアイデアが継続されることで、官民協働で未就労者を就労させるという同様のアイデアに基づく政策が実施されたのである。すなわち「レベル・アップ」のアイデアには、「社会的包摂」のアイデアの経路依存を見出せる。

以上より、「レベル・アップ」は、「社会的包摂」のアイデアが経路依存することで、就労を軸とする社会統合を目指す政策である。企業のメンバーがLEPに多く参加している、必ずしも予算の交付が保障されない、といった違いは指摘できるが、「レベル・アップ」の政策の方向性は「社会的包摂」のそれと同一である。

では、なぜ「レベル・アップ」のアイデアは、「社会的包摂」のアイデアが経路依存したのか。この点に関して、福祉国家レジームに依拠した説明が可能だろう。イギリスは自由主義レジーム国に位置づけられ、スウェーデンなど北欧諸国が該当する「社会民主主義レジーム」やドイツなど大陸ヨーロッパ諸国が該当する「保守主義レジーム」と比べて社会保障支出の規模が小さく、社会保障制度や福祉サービスの充実度を表す「脱商品化」の水準も低い（Esping-Andersen1990=2001）。「脱商品化」の水準が低いということは、行政にとっても未就労者を労働市場へ「包摂」させることで、稼得を通じた生活を送らせる就労強化的な政策を立案する傾向が高まるだろう。そうした就労強化的な政策を立案する際の認識枠組みとして、「社会的包摂」のアイデアが経路依存したと考えられる。また、そのような就労強化的な政策傾向は、有権者にとっても受け入れられてきた（源島 2019：78-80）。加えて、自由主義レジーム国において、非政府アクターによる公的サービス提供の割合は大きい（田中 2017：130）。そのため、イギリスでは民間アクターと行政の官民協働が効率的な政策実施の手法として定着した（Sullivan and Skelcher

2002：5）。これより、就労強化の手法として、官民協働が抱き合わせで経路依存したと考えられる。

## 6. まとめ

本稿は、イギリスのEU残留・離脱を問う国民投票（通称Brexit）前後に自治体レベルで実施された地域再生政策（ブレア政権の「社会的包摂」とジョンソン政権の「レベル・アップ」）について比較分析を行い、従来行われてきた「社会的包摂」の試みの変化を明らかにしてきた。

分析の結果、「レベル・アップ」には、「社会的包摂」のアイディアの経路依存が生じていた。官民協働で未就労者を就労させるという「社会的包摂」のアイディアが、「レベル・アップ」のアイディアでも継続したのである。そのため、分断の焦点や、官民協働のメンバー、予算のあり方に違いは見られるものの、就労を軸とする社会統合を目指した点に違いは見られなかった。この意味で「レベル・アップ」は「社会的包摂」から変化していないことが明らかになった。

「社会的包摂」も「レベル・アップ」も就労を軸とする社会統合を目指したということは、国民と移民の社会統合は、この2つの地域再生政策では目指されなかったことを意味する。人種の違いを問わず未就労者を支援することは、ある側面では公正であるが、別の側面では地域再生政策として人種問題の改善に取り組まなかった、少なくとも積極的ではなかったという評価に至るだろう。未就労を理由に社会に統合されなかったイギリス国民は、就労することで社会に統合されている移民への反発（「移民は仕事を奪う」という感情）を高め、両者の分断の引き金

になったかもしれない<sup>(11)</sup>。そうであるならば、就労を軸とする社会統合は、Brexitにおける移民の争点化の遠因になったとも考えられるだろう。

## 引用文献一覧

- 秋吉貴雄 (2006) 「政策変容の様態とアイデア：わが国の航空輸送産業における規制改革を事例として」『年報行政研究』 41 : 110-130。
- Blyth, Mark (2002) *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*, Cambridge University Press.
- Buller, Jim (2008) “New Labour and the European Union,” In M. Beech and S. Lee (eds.) *Ten Years of New Labour*, Palgrave Macmillan Press: 136-150.
- Cambell, John L. (2002) “Ideas, Politics, and Public Policy,” *Annual Review of Sociology*, 28: 21-38.
- カーター, マット (2005) 「LORC第1班主催シンポジウム『英国リバプール市における地域戦略パートナーシップ』」『龍谷大学地域人材・公共政策開発システム オープンリサーチセンター年次報告書』: 183-210。
- Connolly, John., Robert Pyer and Arno van der Zwet (2021) “Governing ‘levelling-up’ in the UK: Challenges and Prospects,” *Contemporary Social Science*, 16 (5) : 523-537.
- Cox, Robert (2004) “The Path-dependency of an Idea: Why Scandinavian

---

(11) 実際には、移民が国民の仕事を奪うという議論は正しくないとされる。移民は国民が就きたがらない肉体労働・低賃金労働にも積極的に就労するため、国民よりも失業の傾向が低いからである (中山 2016 : 39-41)。しかし、未就労の国民が移民によって仕事を奪われているという主観的認識は存在する (Gidron and Hall 2017 : 58)。

- Welfare States Remain Distinct,” *Social Policy & Administration*, 38 (2) : 204-219.
- Daddow, Oliver (2011) *New Labour and the European Union: Blair and Brown's Logic of History*, Manchester University Press.
- Department for Levelling Up, Housing and Communities (DLUHC) (2018) *Strengthened Local Enterprise Partnerships*.
- (2022) *Leveling Up: Levelling Up the United Kingdom Executive Summary*.
- Department of the Environment, Transport and the Regions (DETR) (1999) *Preparing Community Strategies: Government Guidance to Local Authorities*.
- (2000) *Indices of Deprivation 2000*.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press = (岡沢憲芙・宮本太郎監訳 (2001) 『福祉資本主義の三つの世界：比較福祉国家の理論と動態』 ミネルヴァ書房) .
- Evans, Geoffrey and Anand Menon (2017) *Brexit and British Politics*, Polity Press.
- Evans, Geoffrey and James Tilley (2017) *The New Politics of Class: The Political Exclusion of the British Working Class*, Oxford University Press.
- Fischer, Frank (2003) *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*, Oxford University Press.
- Ford, Robert and Matthew Goodwin (2014) “Understanding UKIP: Identity, Social Change and the Left Behind,” *Political Quarterly*, 85 (3) : 277-284.
- 源島穰 (2019) 『イギリスの「社会的包摂」をめぐる政治過程：アイデア生成・共有・政策実施』 筑波大学大学院人文社会科学研究所博士論文。
- Gidron, Noam and Peter A. Hall (2017) “The Politics of Social Status:



- Economic and Cultural Roots of the Populist Right,” *British Journal of Sociology*, 68 (1) : 58-84.
- Goldstein Judith and Robert O., Keohane (1993) “Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework,” In J. Goldstein and R.O. Kaohane (eds.) , *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*, Cornell University Press: 3-30.
- Greater Manchester Combined Authority (GMCA) (2019) *Greater Manchester Local Growth Assurance Framework*. < <https://www.greatermanchesterca.gov.uk/what-we-do/economy/uk-community-renewal-fund/> > (最終確認日：2023年1月20日)。
- Greater Manchester Independent Inequalities Commission (2021) *The Next Level: Good Lives for All in Greater Manchester*.
- Greater Manchester Local Enterprise Partnership (GMLEP) (2020) *GC Business Growth Hub: Response to COVID-19*.
- Haringey Strategic Partnership (2007) *Stepping on towards Excellence: the Haringey Children and Young People's Plan Evaluation of Changing Lives*.
- Hay, Colin (2002) *Political Analysis: A Critical Introduction*, Palgrave Macmillan Press.
- Improvement and Development Agency (2005) *The Beacon Scheme Guide*.
- 岩本陽子 (2013) 「事業分析から見るユースサービスの課題と可能性：公益財団法人京都市ユースサービス協会演劇ビギナーズユニットの事業から」『龍谷大学大学院政策学研究』2 : 35-57。
- Jackson, Debbie (2019) *London Economic Action Partnership: Annual Public Meeting*.
- 自治体国際化協会 (2007) 「パートナーシップを活用した地方自治体と政府の新たな関係」『クリア・レポート』308。
- (2013) 「英国の地方自治 (概要版) : 2013年改訂版」。

- (2018) 「英国の地方自治 (概要版) : 2018年改訂版」。
- (2019) 「日英の地方自治体における多文化共生政策について」『クレア・レポート』488。
- (2020) 「英国の地方自治 (概要版) : 2019年改訂版」。
- (2021) 「[ レベリング・アップ ] Part1-Think Locally, Act Nationally?」
- Jones, Owen (2012) *Chavs: The Demonization of the Working Class*, Verso= (依田卓巳訳 (2017年) 『チャヴ: 弱者を敵視する社会』海と月社) .
- 金川幸司 (2008) 『協働型ガバナンスとNPO: イギリスのパートナーシップ政策を事例として』晃洋書房。
- 加藤雅俊 (2009) 「制度変化におけるアイデアの二つの役割: 再編期の福祉国家分析を手がかりに」小野耕二編著 『構成主義的政治理論と比較政治』ミネルヴァ書房: 143-177。
- London Borough of Haringey (2002) *Teenage Pregnancy: 2002-03 Performance Evaluation*.
- (2004) *Report of the Haringey Youth Review*.
- London Borough of Tower Hamlets (2003) *2003-04 Implementation Plan*.
- (2005) *Food Law Enforcement Service Plan*.
- London Economic Action Partnership (LEAP) (2018) *LEAP Annual Report 2018/19: Supporting a Strong, Prosperous and Inclusive City*.
- (2021) *London Economic Action Partnership Annual Report 2020-21: Supporting a Strong, Prosperous and Inclusive City*.
- 永島剛 (2011) 「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』との関係をめぐって」『社会関係資本研究論集』2: 119-133。
- 中山洋平 (2016) 「福祉国家と西ヨーロッパ政党制の『凍結』: 新急進右翼政党は固定化されるのか?」水島治郎編 『保守の比較政治学: 欧州・

- 日本の保守政党とポピュリズム』岩波書店：25-55。
- 永田祐（2011）『ローカル・ガバナンスと参加：イギリスにおける市民主体の地域再生』中央法規。
- Office of the Deputy Prime Minister (ODPM) (2004) *The English Indices of Deprivation 2004 (revised)*.
- Pike, Andy, Louise Kempton, Danny MacKinnon, David Marlow, Peter O'Brien and John Tomaney (2021) *The future for LEPs: Issues and Options*, Newcastle University Centre for Urban and Regional Development Studies Research Reports.
- Platt, Steve (1992) "Poverty of Ideas," *New Statesman and Society*, 27 Nov. 1992: 12-14.
- 櫻井幸男（2002）『現代イギリス経済と労働市場の変容：サッチャーからブレアへ』青木書店。
- Schmidt, Vivien A. (2002) *The Futures of European Capitalism*, Oxford University Press.
- 関恵子（2017）「地域経済振興に係る圏域マネジメント組織と広域行政機構との関係性分析：イングランドにおける地域産業パートナーシップ政策と合同行政機構に着目して」都市計画論文集, 52 (3) : 502-507。
- Social Exclusion Unit (SEU) (1999) *Teenage Pregnancy*.
- (2001) *A New Commitment to Neighbourhood Renewal: National Strategy Action Plan*.
- Sullivan, Helen and Chris Skelcher (2002) *Working across Boundaries: Collaboration in Public Services*, Palgrave Macmillan Press.
- Tameside Strategic Partnership (2006) *Newsline: Tameside Strategic Partnership Newspaper Issue 14*.
- 田中拓道（2017）『福祉国家史：格差に抗するデモクラシー』勁草書房。

The Metropolitan Borough of Tameside (2007) *Inspection Report*.

Tomancey, John and Andy Pike (2020) “Levelling Up?,” *Political Quarterly*, 91  
(1) : 43-48.

筒井淳也 (2015) 『仕事と家族:日本はなぜ働きづらく、産みにくいのか』  
中公新書。

姥浦道生・片山健介 (2013) 「英独における広域計画の廃止・統合による  
“弱体化”とその影響に関する研究：日本における広域計画の積極的  
運用との比較を通じて」平成25年度国土政策関係研究支援事業研究成  
果報告書。

若松邦弘 (2018) 「『普通の人』の政治と疎外：EU問題をめぐるイギリ  
ス政党政治の困難」宮島喬・木畑洋一・小川有美『ヨーロッパ・デモ  
クラシー：危機と転換』岩波書店：51-72。

Westwood, Andrew., Marianne Sensier and Nicola Pike (2021) “Levelling Up,  
Local Growth and Productivity in England,” *The Productivity Institute  
Productivity Insights Paper*, 5: 1-37。