

イギリスにおける都市政策のアジェンダ変化

—自由主義レジームにおける社民主義政権の改革とジレンマ—

若松 邦弘

第一節 都市政策と党派性

第二節 差異化としての社会アジェンダ—政権第一期

- (1) 都市政策における連続性—都市地域と都市ルネサンス
- (2) 都市政策における変化—社会的観点
- (3) 政治構造への影響

第三節 政治・市民アジェンダの浮上—政権第二期

- (1) 既存モデルへの懐疑—二〇〇一年の混乱
- (2) コミュニティ結束への注目
- (3) 市民再生概念の台頭
- (4) 規範・道徳性の追求とセキュリティ

第四節 社民主義的政策の性格

第一節 都市政策と党派性

本稿は、都市政策をめぐる二〇〇〇年前後のイギリスにおけるアジェンダの浮沈を検証するものである。当時イギリスでは「新しい労働党（New Labour）」と呼ばれた労働党政権が、サッチャー後としては初めて社民主義に依拠する政権として存在していた。この中道左派政権が都市政策の課題として何を見つけ出したのか、本稿の問題意識である。

イギリスを含むこの時期の西欧各国における中道左派政権（仏ジョスパン、独シュレーダー、蘭コックの各政権など）の歴史的意義は、ヨーロッパにおける冷戦の終焉を直に目撃した各国の中道右派政権を継ぐ形で、ポスト冷戦期の第二幕を演じたところにある。新たな時代に、従来とは異なる党派色の政治勢力がどのような方向性の政策をとるかが注目された。

当時は一九八〇年代から進んだ経済グローバル化の弊害が噴出し、とくにヨーロッパの大陸諸国では、ユーロ導入に向けた財政の引き締めと、構造的な失業を背景とした雇用改善とがともに課題となっていた。また旧共産圏や中東・アフリカ地域からの人口流入、加えて一部にはそれらに対する世論の反発も生じていた。そして政策的には、一九八〇年代にいくつかの国で台頭した新自由主義が先進諸国にあまねく拡大しようとしていた時期でもあった。イギリスでも一九九七年の政権交代は、社民主義政党としての労働党による大幅な政策の見直しを予感させるものであった。とくに同国の場合はこの見方の背後に、二大政党のもとにある議院内閣制として、基本政策に対する政党政治の影響（党派色）を重視する視角があった。しかし二つの大政党を軸とする「敵対的政治」においては、有権者からの支持獲得を目的としたレトリックの競争ほどに、政策の根幹での党派の違いが大きくないのもまた事実

である。保守・労働の両党がイギリス政治の二大勢力となった第二次大戦期以降では、例えばアトリー労働党とチャーチル保守党以降の時期における両党間の産業政策や福祉政策の接近は有名である。それゆえにサッチャー政権のマクロ経済政策は、その「合意」の範囲を超えた顕著な例外としてイギリスの政治史に記録されるに至っている。^①一九九七年に誕生した労働党政権についても、サッチャーの遺産が注目される当時の時代背景のもと、大方の観察者の関心は、公共サービスの公的管理を重視してきた労働党が新自由主義の浸透した時代にどのような施策を進めるか、そして、イギリスという「自由主義型」福祉国家レジームでは社民主義的改革の特徴がどのように現れるであろうかといったものとなった。^②

都市政策もこの例外ではなく、上記のような経済社会環境と学術的な関心のもとに置かれていた。そのなか都市政策に固有の要素として留意せねばならないのは、イギリスの中部から南部にあたるイングランド地方では、労働党は農村部より都市部に強いとの政党間競争の一般的傾向が見られることである。このため、都市政策は労働党政権に強化され、逆に、都市を巡る中央と地方の対立は保守党政権期に政治問題化しやすい。イギリスの都市政策はこのように党派による違いが表出しやすい特徴を持っている。新たな労働党政権の場合も、都市政策の拡充が予想、そして期待されていた。

イギリスにおいて都市の疲弊（貧困や非行、荒廃など）は、とくに労働党政権期を中心に、社会的な構造をもつ問題との認識に基づいて取り組まれてきた。都市政策は二〇世紀後半以降、まさにこの見方を軸に展開されてきたものと言える。一九六〇年代末、中心市街地の荒廃対策に政府資金を集中投下した「アーバンプログラム」は、都市の社会問題に対する当時のウィルソン労働党政権の関心を直接反映した、まさに初めての本格的な「都市政策」であった。

都市の社会的疲弊に政策的な介入が公言されたこの一九六〇年代後半を、イギリスにおける「都市政策の時代」と見るとすれば、サッチャー以降の長い保守党政権期を挟み、一九九〇年代後半からの労働党政権期は、「第二の都市政策の時代」が期待された時期といえよう。労働党自身も当時、一九八〇年代からの野党期に国政での劣勢を埋め合わせる形で急進化した、自治体議会を中心とする都市社会主義の影響を見直し、サッチャリズムの功罪を見極めつつ自らの新たな政策原理を確立しようとしていた時期にあった。

二回の総選挙をはさんで二〇一〇年まで続く労働党政権では、その第一期（一九九七〜二〇〇一年）は保守党政権のもつ新自由主義のイメージと一線を画すように、「社会的排除（social exclusion）」に代表される社会アジェンダが強調される。都市政策関連では、政権の肝いりでスーパースタートとして環境交通地域省（DETR）が設けられ、その担当大臣に政権ナンバー二のプレスコット（John Prescott）副首相が据えられた。また前回の労働党政権期の一九七七年以来となる都市白書も二〇〇〇年に公表された。³ 都市政策は明らかに脚光を浴びたのである。

しかしその後の都市政策の展開では、社会アジェンダがしだいに後退していったように見える。かわって個人の権利や責任を強調する点において、保守党政権期の新自由主義と見分けのつきにくい言説が都市政策にも広がる。本稿では、労働党政権のもとで「第二の都市政策の時代」がなぜ続かなかったかを軸に、政権の第一期から第二期の政策とその言説を検証し、同政権が都市政策の課題に何を見出したか、そしてそれはどのように処理されようとしたのか、そこにどのような党派的特徴が見られたのかを明らかにする。以下では、労働党政権第一期の社会的関心の強調（第二章）と、第二期におけるその後退（第三章）を順に検証することで、これらの問いに答えを与える。

第二節 差異化としての社会アジェンダ―政権第一期

(1) 都市政策における連続性―都市地域と都市ルネサンス

一九九七年以降の労働党政権では、政策言説こそ直前の保守党政権との差異化が図られたものの、政策プログラムの内実自体は基本的に連続性を有していた。都市に関する政策でも、労働党のブレア政権（一九九七～二〇〇七年）は、サッチャー政権の「逸脱」を是正した保守党メージャー政権の延長線上にある。途中二回の総選挙を経て三期一〇年続くこの政権において、とくにその第一期での都市政策は、政策言説の差異を除けば、保守党政権期の継続、そして漸進的な修正との性格を見出せる。

政権第一期の都市政策では、その主要な柱に経済振興策、物理的再生、社会的再生を確認できよう。ブレア政権の都市政策アジェンダの一つは地域経済開発である。これは「競争的地域主義」の考え方に沿った見方であり、広域の地域（リージョン、region）とその中核都市との経済的結びつきの強化を重視する。

背景にあるのはグローバル経済を前提とした経済開発の新たな見方であり、これは大企業や国家単位の政策の経済活動における重要性を相対化し、かわって中小企業や研究施設を含む投資や開発のネットワークとしての産業クラスターに注目するものである。都市や地域は世界市場のなかでそれぞれにニッチを見つけ、競争が可能なセクターに特化してクラスターを発展させる。例えばイギリスでは、バイオ・医薬品など研究開発を伴う高付加価値産業を中心として産学連携のビジネスパークが都市近郊に作られた。

クラスターという考え方の特徴は、民間アクターによるネットワークがさらに他のネットワークと結び付いていくことを想定する点にある。ネットワークは行政区画と無関係に都市からその近郊へと広がり、互いに関連する経

表1 社会アジェンダの強調(1997～2001年ごろ)

1997年 5月	労働党政権発足
7月	政府白書 <i>Modern Local Government: In Touch with the People</i> *自治体制度の改革を提案
12月	内閣府に社会的排除ユニット (Social Exclusion Unit) を設置
1998年 9月	近隣再生戦略 (National Strategy for Neighbourhood Renewal) 公表 *New Deal for Communities の導入など
1999年 6月	都市タスクフォース (Urban Task Force) 報告書 <i>Towards Urban Renaissance</i> *都市開発会社の導入
2000年 7月	2000年地方自治法 (Local Government Act) 成立 *基礎自治体の運営制度改革、権限拡大など
11月	政府白書 <i>Our Towns and Cities: The Future: Delivering an Urban Renaissance</i> *包括的都市政策の提案、通称「都市白書」
2001年 1月	National Strategy Action Plan 公表 (副首相府) *近隣再生補助金 (NRF) の導入など
4月	環境交通地域省に近隣再生ユニット (Neighbourhood Renewal Unit) を設置

経済活動のクラスターとして都市経済あるいは地域経済を構成するようになっていく。この関係を言説化したのが「都市地域 (city-region)」との考えである。都市はそのなかで地域の牽引役を期待された。

イギリスの場合では、規模の点でウェールズやスコットランドにほぼ並ぶ「地域」という層をイングランド内に整備する動きが、この都市地域という広域での政策調整を制度的に支えるものと理解できる。ウェールズには、その経済振興と雇用創出を目的として一九七六年に当時の労働党政権が創設したウェールズ開発公社 (Welsh Development Agency) がすでにあり、新たな労働党政権はこれをモデルとしてイングランドに

も競争力向上の鍵として、その全八地域（ロンドンを除く）それぞれに地域経済戦略（Regional Economic Strategies）とそれを策定する地域開発公社（Regional Development Agencies）を導入した。開発公社は地域経済活性化のための投資誘致と経済開発の戦略を担うものとされ、住宅、域内投資、職業訓練、交通、環境に関する権限が与えられた。これらの地域的な制度は地元財界の代表を中心とする開発公社の理事会によって運営されるものとなった。

労働党政権の都市政策にも、この新たな経済的枠組みの核に都市を位置づける発想がある。環境交通地域省の諮問会議である都市タスクフォース（Urban Task Force）が一九九九年に出した報告書は、都市地域の視点に基づいた広域を念頭に置いた形の都市政策を提言し⁴、また二〇〇〇年の都市白書も、都市について、地域やサブ地域単位での開発戦略に結び付けた位置づけの必要性を指摘するものであった⁵。

労働党政権の都市政策に見られる別のアジェンダは都市の物理的再生である。ハイストリートやオフィスビル、商業施設の美化、中心市街地における荒廃地のショッピングモールやバスターミナルとしての再開発、公共施設の改修や新設（ホール、図書館、会議場など）、大規模住宅の建設、都市公園の整備、市内交通の改善など、都市ごとにさまざまな観点から再開発プロジェクトが推進された。

これらの事業にあたって、政権は中心市街地の利便性向上だけでなく、その美観やデザインにも強い関心を示した⁶。「クールブリタニア」とのフレーズや二〇〇〇年のミレニアムに代表される都市デザイン（ロンドンのドームや観覧車など）を代表例とするこの側面は、イギリス経済の活性化を目的に、活力や若さを強調し、とくにブランドイメージや都市の視覚的側面に注目する傾向をもつ⁷。これは、イギリスブランドを海外にアピールすることによる文化や観光の振興策として経済政策の性格も強くもっており、中核都市を地域経済のエンジンと見る上記のモデルとも連動している。都市タスクフォースはこのような都市の物理的再生に「都市ルネサンス」との表現を与える

のである。⁸⁾

この都市再生モデルでは開発業者など民間資本が具体的な事業の核とされる。また、デザイン性の強調は別として、これらが不動産開発を柱とする中心市街地や近郊地区の物理的な再生である点でも、サッチャー期以来の再開発モデルの延長上にあることは間違いない。

他方で、事業が実施される地元の利害関係者の関与については、従来と異なる形態が意識された。具体的な事業計画は自治体の再開発戦略に基づいて策定され、執行段階を含めそれらの調整を担うべく専門機関が設置された（都市再生会社（Urban Regeneration Company））。サッチャー期には同様の機能をもった機関（都市開発公社（Urban Development Corporation））が外から当該エリアに持ち込まれ、それらは中央政府に責任を負っていたのに対し、この新たな機関は関係の自治体において設立され、自治体、地域開発公社、イングリッシュパートナーシップス（物理的再生を支援する国の機関）からの運営資金により活動する。関係自治体や地元住民の関与が皆無である前者に対し、後者は、近隣の住宅地域も含めた都市中心部の一体的な再開発を念頭に、自治体の開発・再開発戦略の枠内での活動が期待され、ローカルなパートナーシップとの連携が求められた。⁹⁾

都市政策が都市を対象とする諸政策の単なる総称ではなく、その名に値するとすれば、一定の領域的区画を対象とする各種の施策の間での整合性が期待されよう。この点で都市政策は必然的に、一定の地理的エリアを想定した領域型の相互調整として存在する。その範囲は、都市地域が示す広域での経済振興策のように特定の都市のみならずその周辺を加えた人口数百万の都市圏から、街区での課題への対応として人口一千人の近隣まで、政策課題に応じて多様である。ポイントは「エリアベースのイニシアチブ（area-based initiative）」の強化であり、住民に近いレベルへの調整の分権によって省庁制度の縦割りを克服しようとするところにある。労働党政権も、その前の保守党政

権期に住民の関与を重視する方向で見直しがなされつつあったエリアベースのプログラムを拡充する姿勢を維持したのである。

(2) 都市政策における変化―社会的観点

労働党政権による都市政策の特徴は、「経済」に对照される「社会」の視点を意図的に強調したことである。一九九七年以降の労働党政権期を「第二の都市政策の時代」と呼びうるとすれば、それは何よりも、都市が抱える諸問題を社会環境に起因する問題ととらえる視点によって特徴づけられる。実際に前政権との対比で注目されるのは社会政策への姿勢である。労働党政権の改革には、最も強調された教育に加え、保健・医療、雇用訓練といった幅広い分野での公共サービスの改善が打ち出されていた。

なかでも有名なのは「社会的排除」の争点化である。雇用促進を軸とするその姿勢は、EUレベルでの当時のリスボン戦略と軌を一にしたものである。労働党政権はこの観点から、貧困と排除の拡大が社会の一体性や経済競争力を毀損しているとの問題意識を鮮明にし、戦略的な取り組みの意図を込めた「社会的包摂」との概念を用いて、保守党政権との言説の差別化を図った。その姿勢を最も示すのは、一九九七年の政権発足直後に、社会的排除ユニット (SEU) という省庁間の横断的調整を司る部署を内閣府に設置したことであろう。

この労働党政権による社会的排除の強調には二つの背景がある。一つは若年層の非行や暴力行為、破壊行為やフリーガンなどであり、反社会的行動 (Anti-Social Behaviour) と総称されるこのような行為の横行が当時注目されていたことがある。これらの非行を、個人の資質ととらえるか、不良文化の問題としてとらえるか、さらには社会の構造的矛盾の表れととらえるかについて、前の保守党政権は個人や文化のレベルで問題をとらえ、社会問題への伝統

的な非介入の姿勢（ボランタリズム）から、ある面では野放し、別の面では「法と秩序」の観点による取り締まり一辺倒で対応してきた。労働党政権はこれらを社会的排除との観点からとらえる姿勢を見せたのである。

社会的排除の強調におけるもう一つの背景は、この社会的背景への関心と関係しており、住民に対する幅広い公共サービスの立て直しと関わる。反社会的行為の予備軍とも見られる、社会から疎外され、他から孤立している個人や集団、地域をいかに社会との関係の中に包摂するかが注目された。これについては、教育や医療、職業訓練といった福祉国家の根幹をなす政策分野が代表的な取り組みの場であろう。これらの局所的あるいは全体的に劣化しているサービスを、民間の参入を維持しつつ、どのように立て直すか、そのために公的管理はどのようなようになされるべきかとの問題意識があった。労働党政権にとって、社会アジェンダは経済アジェンダと並ぶ重要な政策要素であったが、保守党との違いがとくに顕著であるのは、都市の疲弊の改善に経済の回復がもたらす効果への評価であろう。この点が社会的排除強調の二つ目の背景である。保守党政権期、とくにサッチャー期の都市向け政策には、都市の社会的な再生は経済回復の果実からもたらされるとの見方が強くあった。個々のプロジェクトについて、その直接の受益者の範囲を超え、近隣住民の福祉にも貢献するとの「滴り効果」が期待された。しかしこの波及モデルについては、その効果が限定的にすぎないとの評価が、一九八〇年代末以降、政府内外で定着する。この原因には、地方自治体と地元コミュニティの迂回に起因する近隣住民との調整の不足が指摘され、必要な制度の欠如が問題視されたのである⁽¹⁰⁾。

労働党政権の都市政策は、都市の経済的再生による波及効果についての楽観的見方を斥け、社会面への焦点を復活させたものである。都市政策における社会的排除への取り組みは、社会的排除ユニットが策定した「近隣再生戦略（National Strategy for Neighbourhood Renewal）」（二〇〇一年一月）に示される。この戦略は、雇用と企業、犯罪、

教育と技術、健康、住宅と物理的環境の五分野を重点項目とし、個別プロジェクトは少なくともその一つと明示的に関係する形で、近隣の公共サービスを改善すべきとしている。¹¹⁾ ここには社会的排除が領域的性格をもつとの考えが前提としてあり、¹²⁾ 疲弊している近隣と他の近隣との格差縮小を都市政策の課題と考えている。ポインントは最も疲弊している場所に変化をもたらすとの論理であり、¹³⁾ 最も疲弊している近隣が直接、プログラムの対象となる。

この戦略のもと、前政権の代表的なエリアベースユニシアティブである「単一再生補助金 (Single Regeneration Budget)」は維持された。労働党政権下での同補助金のラウンド (二回) は、最もニーズのある場所に直接資金を投入することに焦点を当て、最も疲弊した五〇自治体における包括的スキームに資金全体の八割が向けられ、残り疲弊した炭鉱、農村、海岸部の町を対象とした。また新政権での新たなプログラムとして、コミュニティニューディール (New Deal for Communities) プログラム (一九九八年、とりわけ疲弊した近隣を対象とする、三九を対象)、近隣再生補助金 (Neighbourhood Renewal Fund) (二〇〇一年、公共サービスを政府規定の最低水準を満たしつつ)、ローカルなニーズにあわせ改善することを目的とする自治体を対象とする、当初八八自治体を対象) が導入された。¹⁴⁾

労働党政権のもとでの都市再生は、社会面を重視し、直接近隣に資金を投下するなど、都市政策の伝統的なモデルの系譜を引くものである。イギリスの都市政策が社会再生を起源とし、経済再生が一九八〇年代のサッチャー期に加わった逸脱モデルであるとすれば、労働党政権はその逸脱の是正が進んだ保守党メージャー政権期の政策を継承している。プロジェクトの運営では地元の関係者の幅広い関与という直前のメージャー政権期にも共通する要素が目につく。イギリスの都市政策は伝統に近いものへの回帰が進んだのである。

他方で、用いられた言説の違いは明瞭である。労働党政権は、「社会的包摂」を目的とする新たな社会再生プログラムについて前政権との違いを強調している。それはとりわけ、「コミュニティ」や「社会」といった集団性を

連想させる用語の使用に特徴的であり、このような集合的概念をあからさまに嫌ったサッチャー政権との差別化は顕著である。あるNPO関係者は政権第一期に「コミュニティ」という概念が使われるようになったことについて、「六〇年代・七〇年代にも確かにコミュニティという概念が使われており、揺り戻しが生じていると見るのは妥当であろう¹⁵⁾」とする。サッチャー期を意識したレトリックであることは興味深い¹⁶⁾。

(3) 政治構造への影響

労働党政権はさらに、その第一期において斬新さを強調すべく、「行動(action)」や「戦略(strategy)」といった言葉を多用した。また公共サービスの改善を進める意図で、入力よりも出力に重点を置く姿勢を示すべく「問題志向(problem oriented)」との概念も強調された。これら都市政策の社会的側面に特徴的な言説は、一九九〇年代半ばから国政に先立って労働党色の強い都市自治体で生じていたものであるが、そこではしばしば都市政策をめぐる従来のローカルな政治構造(労働党左派と都市の一部コミュニティ団体との連携)との摩擦が表面化していた。

鍵となったのは、都市自治体の政治においてコミュニティ団体が果たしている役割である。とくに都市部では、自治体議会の選挙区サイズにおおむね相当する近隣のレベルになると、しばしば民族や人種の要素を無視できない。これらマイノリティの人口が市全体の人口比で二〇パーセント、特定選挙区では五〇パーセント超を占めることも少なくない。実際に例えばオランダでは、同じ一九九〇年代終わりの時期、政府による「大都市政策」が「マイノリティ政策」(民族・宗派的な意)と同じ内務省の部署で扱われており、都市政策が都市の疲弊に取り組みかぎり、イギリスの場合もマイノリティへの視点を欠くことはできない。とりわけイングランドの都市自治体では、一九八〇年代に、中道左派政党を中心に党勢の拡大を狙って民族・人種コミュニティの囲い込みが生じており、と

くに労働党ではサッチャー期の国政における劣勢の埋め合わせとして地方政治(都市部)を重視していた事情があった。

都市自治体での住民サービスの運営は、このような背景のもと、しばしば住民コミュニティ単位での予算配分を伴うものであった。¹⁷⁾ 例えばバーミンガム市では、政府への補助金申請で要件とされる住民との協議を、市内の民族・宗派団体を代表として組織する制度を構築する形で行なっていた。¹⁸⁾ しかしながらこのような形態での住民との協議は、自治体行政に対する住民の信頼性が低いことや、協議が有効性を欠いていると住民側の認識を背景に、正当性の観点のみならず調整や効率性の観点からも実際にはうまくいかない例が少なくなかったとされる。¹⁹⁾

その後一九九〇年代に入る頃から、イギリスの行政一般への新公共管理(NPM)の拡大に伴って、自治体行政に組織経営志向の人材が民間から流入するようになると、自治体組織の内部からもこのような「既存政治」に対する攻撃が生じるようになる。すなわちバーミンガムのあるNPO代表経験者の言を借りれば、「多様な文化や宗教を尊重するという意味での」多文化主義はさまざまな文化要素の共通の場での融合を念頭に置くべきものであって、それぞれの団体が自身の施設の整備を要求するものではない²⁰⁾ といった趣旨の批判が生じ、同市では、民族・宗派団体との協議の場を「資金の使い方に問題があり、また代表者の正当性にも問題があったため、廃止²¹⁾」することとなった(同市のサービス部門の局長経験者)。

都市政策での「問題志向」の重視は、サービス提供の強化を都市における政治や利権の回避と同一視することによって、従来からの政治構造とこのように一部で衝突していた。労働党による改革はこれらを「既存政治」と断じること、都市政治の構造改革を事実上迫るものとなっていたのである。

第三節 政治・市民アジェンダの浮上―政権第二期

(一) 既存モデルへの懐疑―二〇〇一年の混乱

二〇〇一年の総選挙を経た後の労働党政権第二期（二〇〇一―二〇〇五年）には、都市政策に新たな言説が加わる。代表的な言説は「コミュニティ結束（community cohesion）」と「市民再生（civil renewal）」である。第一期の都市政策が経済・社会アジェンダの重視として、即時的な問題解決を重視する、総じてプラグマティックな改革であったとすれば、第二期は時とともに、思想的あるいは道徳的な含意を伴いつつ、急進的かつ規範的に政策を進める傾向が強まっていく。この変化については、政権が長期の保守党施政期からの適応的な移行段階を終え、第二期に入って、独自のカラーを示し始めたとの見方はもちろんできよう。しかしより受動的な理由も存在する。

最大の転機は総選挙が実施された二〇〇一年に見出すことができる。この年の二月に家畜の伝染病、口蹄疫が発生し、その拡大はイギリス全土に経済、社会的な混乱をもたらした。この影響で、五月に予定されていた総選挙は他の選挙とともに六月に延期された。また口蹄疫の終息後、夏にかけては、イングランド北部の旧産業都市のいくつかで民族対立的な性格を含んだ暴動が連続的に生じている。これら二〇〇一年前半の一連の事態は、鳴り物入りで一九九七年に打ち出されたブレスコット副首相主導の都市政策への信頼性を大きく毀損することとなった。

口蹄疫による混乱は、この年の二月半ばにロンドン東郊の養豚農家で同病が確認されたことに始まり、発生はその後、北部のカンブリアや西のコーンウォールなど全国各地に広がる。EUによるイギリスからの家畜、食肉、加工品の輸出禁止措置が執行されるなか、事態の収集には内閣の危機情報管理室が乗り出すこととなる。政府は、感

表2 政治・市民アジェンダの浮上(2001~2004年ごろ)

2000年10月	ラニミード財団報告書 <i>The Future of Multi-Ethnic Britain</i> (通称パレック報告書) *「複数のコミュニティからなる1つのコミュニティ」
2001年2月	エセックス地方で口蹄疫を確認
5月	オールダムで暴動発生、以後、バーンリーやブラッドフォードでも発生 (~7月)
6月	総選挙・地方選挙、政権第二期に入る
7月	暴動に関する政府の検証開始 (Ministerial Group on Public Order and Community Cohesion / Community Cohesion Review Team)
12月	政府検証報告書 (デナム報告書、コントロール報告書) *「パラレルの生活」への批判と「コミュニティ結束」の強調
2002年4月	内務省にコミュニティ結束パネル (Community Cohesion Panel) ならびにコミュニティ結束ユニット (Community Cohesion Unit) を設置
5月	地方選、イギリス国民党 (BNP) が議席を獲得 (バーンリー市議会)
10月	コミュニティ結束パスファインダー (Community Cohesion Pathfinders) 開始 (内務省・副首相府)
12月	地方自治体協会文書 <i>Guidance on Community Cohesion</i>
2003年3月	イラク戦争開戦
5月	地方選、保守党の躍進、BNPがバーンリーでさらに躍進
6月	ブランケット演説 (Civil Renewal: A New Agenda) *市民再生言説の強調強まる
9月	内務省、市民再生ユニット (Civil Renewal Unit) 設置
12月	ブランケット演説 (Active Citizens, Strong Communities: Progressing Civil Renewal)
2004年3月	スペイン・マドリッドでの列車爆破テロ
7月	コミュニティ結束パネル報告書 <i>The End of Parallel Lives?</i>
12月	内務省政策文書 <i>Firm Foundations</i> *市民再生に関する政策提案

染拡大の防止策として農業者団体（全国農業者連合）の反対を押し切る形で屠殺処分を選択し、事態がおおむね落ち着く四月半ばにまでに家畜一千万頭近くが処分された。一連の混乱の被害は畜産業のみならず、他の農業セクターや観光、物流など農村部の経済全体に広く及び、その被害額はイギリス全土で一〇〇億ポンド近くに達した。十分とはいえず、政府の補償を受けた畜産業に対し、他の産業へは補償がほとんどなく、政府の一連の対応へは事後も批判が残ることとなる。とりわけ農漁業食糧省（MAFF）は、その初動の遅れが被害の拡大をもたらしたと批判されることとなった。

この出来事はイギリス政府の農業・農村政策そのものに見直しを迫るものとなる。混乱は政権肝いりの「都市政策」に匹敵する、総合的な「農村政策」を政権が持たないことをクローズアップしたのである。延期の末、六月に実施された総選挙後の組閣では当時の農相（Robin Brown）が事実上更迭され、農漁業食糧省は環境交通地域省の一部と合併する形で、産業と地域性を兼ね備えた新たな形によって農村部を担当する環境食糧農村省（DEFRA）へと改組された。

イギリスの農村部では、口蹄疫にまつわる批判以外にも、農村関係の政策対応でたびたび後手に回る政府への反発が二〇〇〇年代に入る頃から断続的に表面化しており、これは「カントリーサイド（田園）イシュー」として政治的に注目されるようになっていた。政権第一期の末から第二期の初めにかけて生じた出来事には、ほかにも、ガソリン小売価格の高騰（自動車依存型の生活に痛手）や地方財政改革（農村部での地方税上昇の背景）への反発などがある。いずれも農村部の生活に大きな影響を与える出来事であり、農村ガバナンスに関する問題であった。²²そのなか、二〇〇二年九月には、超党派の国会議員が名を連ねる「カントリーサイド連合（CountrySide Alliance）」という団体の企画による「カントリーサイド行進」がロンドンの中心街に、一説には一〇万にも上る多くの人々を集

結させることとなった。²²⁾ このキャンペーンは一義的には伝統文化としてのキツネ狩りの存続を訴えたものであったが、各種の農村の不満を代弁する声が多く見られたという。²³⁾

カントリーサイドイシューが政治問題化した背景には、第一に、労働党政権による政策の優先順位に対する不信が、農村部に広く生じていたことを指摘できよう。政権の重点課題である社会的排除の克服も、また都市地域モデルに沿った経済振興策も、ともに都市部での取り組みを優先するものである。そこに投下される資金や生み出される経済的価値が農村部に波及的なメリットをもたらす保証はない。高齢化の進む農村部における人々の懸念は、集落内の小売店や郵便局の閉鎖、公共交通（バス路線の縮小や廃止）や清掃、ごみ収集といった地元の身近な公共サービスの劣化であり、これら生活利便性の低下に対する直接の歯止め策がより切迫した問題であった。都市に重点を置く再生モデルが都市部の外に居住する人々のこのような意向と合致しないことは明らかであった。²⁴⁾

農村部に生じていた批判はこのような経済や社会的観点のみならず、第二に、都市地域モデルを清新さと革新性を演出する装いのもとで推進しようとする中央への嫌悪、地方の自主性の浸食に対する抵抗、地方からの反エリート主義との性格も有していた。この点で、反発は文化的、環境的なものとも関係していた。農村の不満は、都市型の「新しい労働党」によるイギリスの「現代化(modernisation)」の推進が農村的な生活にとっては意味を持たず、むしろそれを破壊するのではないかとの、農村部の有権者の懸念に共鳴する形で蓄積したと考えられるのである。²⁵⁾ 当時ミレニアムやクールブリタニアとのキャッチフレーズに浮かれていた都市のユーフォリアへの反発と理解できる。政策に対する批判は農村部への政府の資金投下の不足との認識を背景とし、同時に「小さな政府」とのイメージに対し地方がもつ懸念にも基づいていた。カントリーサイドの不満は経済的、社会的なものであると同時に、文化的な要素も有していたのである。

農村部の不満は第三に、党派的な要素が絡む位相であったことも重要である。産業都市に強い労働党と、相対的には郊外や農村部に支持が広がる保守党との間での代理戦争との性格も含んでいた。農村部での不満の拡大は、それまで環境交通地域省が主導してきた、都市を核とする開発アジェンダの勢いを削ぐだけにとどまらず、とくに、農村部に保守党支持が広がるイングランド南部では、自治体制度の再編を伴う（デイストリクトと保守党の強いカウンティとの合併）この地域開発アジェンダを次の段階へと進めることを事実上不可能とするものとなった。このあと二〇〇四年にはさらに、保守党の弱いイングランド北部のノースイースト地域でも、同地域に公選地域議会を導入するとの政府提案が住民投票で否決され、プレスコット副首相主導の地域経済開発モデルは完全に破綻することとなる。このように口蹄疫による混乱は、政府による領域型の政策に「農村政策」が欠けていることを露呈する衝撃的な端緒となったのである。

イングランド北部での都市暴動は口蹄疫収束後の五月から七月にかけて生じた。五月にオールダム、六月にバーンリー、七月にブラッドフォードと、これらは同じく各地で暴動が頻発した一九八〇年代前半から半ばにかけての時期以降で最大の暴動となる。そのさなか、六月八日に実施された選挙では、暴動直後のバーンリーの市議会選挙で人種主義的な主張を厭わないイギリス国民党（BNP）が過去最高の得票を記録し、また同じ日の下院選挙でも、同党党首グリフィン（Nick Griffin）が同じく暴動の舞台となったオールダムの選挙区（Oldham West and Royton）で一、二、〇〇〇票（得票率一六・四パーセント）を獲得した。²⁷ BNPはこの日の総選挙でオールダムの他の選挙区やバーンリーでも得票を伸ばし、²⁸ さらに翌二〇〇二年春の地方選では一九年ぶりに選挙での議席を獲得するなど（オールダム市議会）、二〇〇〇年代なかばにかけ、各地の地方議会選挙で台風の目となっていく。

一連の暴動は、農村部に続いて都市部についても従来の政策が抱える問題を表わすものとなった。暴動後、政府

や各自自治体でそれぞれに検証報告書が作成されたが、とくに内務省の独立検証チーム (Community Cohesion Review Team) の報告書は政府のそれまでの政策を厳しく批判することとなる。議長のテッド・カントル (Ted Cantele)⁽⁴⁹⁾ の前をとり一般にカントル報告書と呼ばれるその報告書は、イギリスの都市では特定地区の学校や近隣にアジア系住民と白人住民との間の根深い隔離 (segregation) が存在するとし、このような都市社会での物理的、文化的な壁は価値の共有やグループ間の尊重、理解の不足をもたらし、住民の間の摩擦を不可避免的に生じさせているとした⁽³⁰⁾。これは、民族、人種、宗派といったコミュニティごとに区分された「パラレルの生活 (parallel lives)」に懸念を投げかけるもので、暴動は、イギリスの「多文化的」な都市に広く存在する問題の表れとされた⁽³¹⁾。いいかえれば、暴動の中心的要因として、歴代の政権がさまざまな機会に強調してきた人種主義や排斥主義、都市社会の荒廃といった要素ではなく、都市における人々の相互接触の欠如を挙げたのである⁽³²⁾。

この観点から報告書は、過去の政策アプローチが民族的なアイデンティティを尊重し、そこに特別な価値を与える一方で、異なる民族・宗派グループの間の平等や相互の尊重、良好な関係を促進する活動を怠ってきたと批判した。都市におけるコミュニティ間の壁との見方は労働党系都市自治体でのコミュニティ団体を利用する政治をあらためて批判するもので、それらを媒介とする政策がうまくいっていないとの認識に基づいている。同じタイミングで関係閣僚によって作成されたいわゆるデナム報告書もカントル報告書の見方を支持したことによって (内務省の担当大臣デナム (John Denham) を長とする閣僚グループ Intergovernmental Ministerial Group on Public Order and Community Cohesion が作成)、二〇〇一年の暴動は、「隔離」との観点において従来の行政の姿勢を批判する声が生じる契機となつたのである⁽³³⁾。

このように二〇〇一年に相次いで生じた混乱は、労働党政権第一期の政策を都市の内と外から批判する性格をも

つものとなり、プレスコットの下の政策運営の信頼性に大きな打撃を与えた。とくに都市暴動は「再開発や教育の分野を含め分野横断的に大きな転換点となった」（都市計画の専門家）³⁴とされ、都市政策の目的そのものに変化をもたらすものとなる。

（２）コミュニティ結束への注目

「コミュニティ結束」との新たな概念はこのような環境変化のなかから浮上したものである。「結束」との概念は、この時期すでに「社会的結束（social cohesion）」という言葉として国際機関や欧米各国で用いられていたが（例えば一九九〇年代後半の社民政権期の雇用促進に関するEUのリスボン戦略）、「社会的包摂（social inclusion）」とほぼ同義に使われることも多かった。これに対しイギリスでの結束概念は、その修飾に「社会」ではなく「コミュニティ」のつく点が特徴であり、両者のニュアンスは異なる。

イギリスの「コミュニティ結束」概念は先に述べた二〇〇一年暴動後の各種報告書に現れ、以後、政策アジェンダとして主流化されていく。この概念は政府によれば、「人種平等や社会的包摂の概念を含みつつも、それらを超える」とされ、あるコミュニティが以下のような状況と説明されている。³⁵

- ・すべてのコミュニティに共通のビジョンと一つの所属意識がある。
- ・人々の異なる背景や状況に見られる多様性が尊重され、肯定的に評価される。
- ・異なる背景をもつ人々が同じような生活上の機会を有する。
- ・異なる背景をもつ人々が職場、学校、近隣において強力で積極的なパートナーシップを展開させている。

当時、コミュニティ結束概念の創出に関わったコントロールは、この用語は明らかに二〇〇一年の都市暴動を契機として使われ始めたとする。すなわち、五月に最初の暴動が勃発してから、七月に担当大臣のデナムを長に先述の閣僚グループが設置されるまでの二ヶ月間に、状況をどのような概念を用いてとらえるべきかを政府内の関係者と議論し、カナダで用いられていた「社会的結束」の概念から、意味合いこそ異なることは明瞭であったが、「結束」の語を導入したとする³⁶⁾。

前述のコントロール報告書は、都市における住民間の接触の欠如を念頭に、「異なるコミュニティの間ですべてのレベルで文化間の交流を促進し、理解と尊敬を醸成するとともに障壁を壊す」³⁷⁾ことが政策の目的となることを明言し、地方自治体がその戦略の一部としてコミュニティ結束に関する計画を策定することを提唱している。

都市政策における社会的包摂からコミュニティ結束への言説移行は二〇〇二年から二〇〇三年にかけて急速に進んだ³⁸⁾。コミュニティ結束の概念は、内務省でのコミュニティ結束パネル (Community Cohesion Panel) ならびにコミュニティ結束ユニット (Community Cohesion Unit) の設置 (二〇〇二年四月)³⁹⁾、地方自治体協会と政府による指針の公表 (同一二月)⁴⁰⁾、さらに政府による地方自治体への説明文書の作成 (二〇〇三年六月) などを通じ、短期間で政策言説へと浮上する。新たな概念は、コミュニティの隔離を黙認しているという趣旨による政府のボランティアズムに対する攻撃において、社会的包摂から主役の座を奪うこととなった。

このボランティアズム批判においては、コミュニティ結束の力点が「コミュニティ」の部分に置かれていることに注意すべきであろう。批判の背景には、暴動前年の秋 (二〇〇〇年一〇月) に公表された、政治哲学者のパレック (Bhikhu Parekh) を長とする民間委員会の報告書 (『多民族イギリスの将来』⁴¹⁾) がある。この通称パレック報告書

はイギリス社会の文化的、宗教的多様性を賞揚するものであり、公表時にはミレニアム期のイギリス社会の象徴的な姿を表すものとして政権からも高く評価された。この報告書はイギリス社会を「複数のコミュニティからなる一つのコミュニティ (community of communities)」、そして同時に「市民からなる一つのコミュニティ (community of citizens)」ととらえ、これらが両立されるべきことを主張した。イギリス社会を包括する「コミュニティ」の構成要素として、集団としての「コミュニティ」と個人としての「市民」をともに重視するのである。

これに対しカントル報告書は、都市内での人種や民族によるコミュニティ間の境界の固定化とそれによる隔離を懸念するものである。都市社会の細分化への懸念と領域的なコミュニティの結束とを主眼としており、市民生活における個人の選択を重視し、個人のアイデンティティの可変性を信頼する立場である。パレック報告書の示す「複数のコミュニティからなる一つのコミュニティ」と「市民からなる一つのコミュニティ」とでは、後者の方により重点を置く姿勢となっている。⁴⁴正面からの批判はないものの、コミュニティを構成している複数のコミュニティを重視する見方は、コミュニティ結束との考えにおいて躊躇されるものであった。

しかし、政府からのこのようなレトリックに対し、自治体レベルの施策執行では、十分にコミュニティ結束の含意が理解されていたとは言いがたい。この概念が社会的包摂としばしば互換的に用いられていたのも実情である。自治体レベルでは、双方の担当が同じであることは多く、「政府と自治体や学校のコミュニティ結束についての取り組みにはギャップがあった」(学校教育の専門家)⁴⁵という。コミュニティ結束は一般に、都市における人種や民族の問題と捉えられているが、実際には他の社会的な格差の問題も含まれ、この観点からほかの深刻な問題として、階級からの脱落(アンダークラス、underclass)との視点から、民族や人種、宗教的な背景を問わず社会的スキルを欠いたいわゆるニートという若者の問題が注目されていた。⁴⁶これらは自治体レベルにおける対処の方向性が同じで

あるため、レトリックは異なってもローカルでの執行の手法に違いはほとんどない。この点で政策言説の相違は中央省庁の縦割りにすぎない面もある（つまり環境交通地域省と内務省）。ここから、「コミュニティ結束は理念の上では主流化されたが、運営の上では周辺化されていた」（都市政策の専門家⁴⁵）との指摘もなされるのである。

（3）市民再生概念の台頭

「市民再生」との言説は「コミュニティ結束」にやや遅れて浮上し、都市政策の言説に規範的な要素を持ち込むものとなった。概念としてはコミュニティ結束に置き換わるものではなく、それを含む形で使われることが多い。政府によればこの概念は「人々が自分で物事をなすことができ、直面する問題を規定でき、公的機関との協働によってそれに取り組むことができるような、強力、積極的で、権限を付与されたコミュニティを展開することによる市民社会の再生⁴⁶」とされる。ここには「コミュニティに肯定的な違いを生じさせるべく、市民が激励され、生活に影響する政策やサービスに影響を及ぼすことのできる社会⁴⁷」を構築することへの期待がある。

市民再生が表立って強調されるようになったのは二〇〇三年の夏ごろである。内務省内にこの文言を冠した部署「市民再生ユニット」が設けられたのは同年九月であり、これに伴い、内務省のコミュニティ結束ユニットと副首相府の近隣再生ユニットとの共管で始まっていたコミュニティ結束パスファインダー（Community Cohesion Pathfinders）という名称のプロジェクトは、内務省側担当が市民再生ユニットに変更されている。さらに市民再生への政府の姿勢を示した報告書も二〇〇四年一二月に公表されている⁴⁸。

公式な場における「市民再生」概念の強調は、ブランケット内務大臣による二〇〇三年六月の講演が代表的なものである。 「市民再生—あらたなアジェンダ」と題したこの講演で、同氏はこの概念を「政府の改革アジェンダ

の中心部分」とする意向を示し、その背景を次のように説明している。

民主主義的考えに関する「市民共和主義」の伝統は、私に常に重要な影響を与えてきた。… この伝統が私たちにコミュニティの重要性について、義務と市民道徳が強力で養育的な役割を果たすとの本質的な説明を与える。この点で、それは無制限の個人主義を否定し、また有益かつ目的のある生活を維持するために必要な共通の価値よりも個々の権利を重視することを批判するにあたっての思考の伝統となっている。私たちはいかなるコミュニティのコミットメントからも解き放たれて生きることはなく、他から分離して生きることができない。政治のこの市民共和主義概念こそが、ローカルコミュニティの再生に向けた市民権教育からその戦略までニューレーバーの政策の重要な様相に命を与えていると主張したい。⁴⁹

この引用が示すようにもプランケット自身は、新たな政策言説を市民共和主義（civic-republicanism）との観点から正当化している。

市民再生との新たな言説で柱とされたのは次の三要素である。⁵⁰

- ・「能動的市民権」——市民はコミュニティの問題を定義しそれに取り組み、また生活の質を向上させることに能動的に関わるための機会と支援を与えられる
- ・「強化されたコミュニティ」——人々をその共通の関心に対処するよう結び付けるために、コミュニティは自らの組織を形成し維持することを援助される

・「ローカルのニーズを満たすパートナーシップ」——公共サービスの企画と提供とを改善すべく、公的機関は安定した民主的枠組みのもとで、市民ならびにコミュニティをより効果的に関わらせる

このうち、パートナーシップとコミュニティの強化はコミュニティ結束にも付随して見られていた概念であり、言説の新しさは能動的市民権により特徴づけられる。この点において、市民再生の概念はブランケットの個人的な関心との性格を強くする^①。従来、教育政策のなかで実践されていた市民権の考え方が、二〇〇一年の総選挙後にブランケットが教育相から内相に移動したことで移転、拡散したものと考えられる。同氏の強調する市民権のタイプは能動的市民権との点で、政治、市民社会への活発な参加や関与を重視するものである。教育相時代に同氏が推進した市民権教育も、個人の権利や道徳的あるいは社会的責任の強調よりも、むしろ政治や社会への参加を重視するもので、この点で市民共和主義の考え方に基づく^②とされ、この時期に至ってその姿勢がコミュニティや都市に関する政策にも拡大されたと見ることができよう。

またこの新たな政策言説は、政権が当時、一体となって推進していたイギリス憲政の改革や民主主義の再生といった試みが形作る、政治的、市民的な性格をもつミッション（経済的、社会的なものに対比される）とも軌を一にし、その一部を構成するものである。市民再生は民主主義や市民社会のあり方について人々のもつ懸念を正当化し、それに応えようとする概念であり、この点において、都市政策に新たな関心の次元を提供するものであった。この言説を広く社会問題と結びつけるブランケットの意図として、同氏の伝記著者であるポラード（Stephen Pollard）はインタビューでの同氏の発言を引いている。

我々の仕事は、そこで再生がなされ、人々が自らに貢献できる環境を作り出し、受動的市民であるより能動的市民であるよう人々が説得されることである。これこそが世代をまたがった貧困から人々を引き上げる方法である。これこそが若者にインスピレーションを与えるよう機能する家族を作り出す方法である。右派と権威主義がはやるのは、これが生じておらず、空白の生じている時である。⁵³

都市の再生に、政権第一期の経済・社会的要素とニュアンスが異なる、政治・市民的とも呼べる要素が拡張してきたことはこの発言に明瞭である。⁵³

この点で、市民再生が政策的取り組みの対象を経済・社会的指標によって規定するものではないことは重要である。社会的排除の克服を重視するそれまでの都市への取り組みは、都市内部の疲弊に領域的な要素があることを想定してきた。その姿勢は最も疲弊した近隣を対象とする政権の戦略（近隣再生戦略）に見ることができ、そこで近隣は、一義的には、社会的排除や不平等に取り組む場と見られてきた。これに対し、新たなアプローチは経済・社会的な疲弊の程度とは直接は関係せず、より多様なタイプの近隣について参加を奨励し、分権的なローカルのガバナンスを促進し⁵⁶、その能力の形成を図るものへと変化している。市民再生の言説は、この都市政策の漸進的な変化を正当化する言説として浮上したのである。

（4）規範・道徳性の追求とセキユリテイ

このように二〇〇〇年代前半の都市政策には、社会的包摂の言説に加え、いずれも内務大臣周辺から現れたコミュニケーション結束と市民再生の言説が影響を与えるようになった。政権の関心は経済・社会的な包摂から政治・市民的な

関与へとシフトし、政権第一期のプラグマティズム的なサービス提供に対し、市民性の促進がより強調されるようになった。

すでに見たように、この変化はブランケットの個人的な影響が都市政策に拡大したことが大きい。従来、労働党政権による内政の改革は、いずれも党の重鎮であるプレスコットによる開発アジェンダ（よりよい公共サービスの提供）と、ブランケットならびにストロー（Jack Straw、弁護士出身で、第一次政権の内相、以後、外相、法相などを歴任）による民主主義・市民性アジェンダ（よりよい政治や市民社会の構築）の二本立てで進められてきた。都市政策の場合、第一期はプレスコット主導のもと、経済アジェンダに加えて社会アジェンダが強化され、続く第二期ではブランケット主導で政治・市民アジェンダが強化された。都市政策における市民性の促進は、水面下で進んでいた裏のストーリーが第二期に入って表面化したものと理解できるのである。

他方、都市政策の場で用いられる市民権概念は、ニューレーバーの政策原理の思想的な根幹との結びつきが強い点も注目される。都市政策での市民性の強調は、むしろ当時の外在的要因がもたらした政権の関心変化を直接反映する、その意味で、より用具的な性格が強いとも考えられるのである。

この点で、市民再生という考え方そのものは、共通善の実現を目的に（ブランケットの言によれば）市民共和主義に関する価値を軸として、市民社会の多様なセクターを結びつけるものである。⁵⁷これは労働党の伝統的な中核的スローガン（連帯、団結、相互性、パートナーシップなど）を、その従来の擁護者であった都市社会主義から切り離し、「新しい労働党」に固有の思考に基づいて市民の権利と責任のバランスとの観点から再構築しようとする思想的な試みと理解される。⁵⁸

しかしこのような政権全体としての理念的、政治的な野心と市民再生の現実との間にはギャップもある。都市政

策におけるブランケットの市民再生についての発言で強調されるのはコミュニケーション結束であり、両者を連関させて、コミュニケーション結束のための市民再生ととらえる論理構造が強くなる⁽⁵⁹⁾。しかしここにニューレーバーの徹的な思考を示す概念（例えば社会関係資本）はあまり出てこない⁽⁶⁰⁾。この点で、内相時代のブランケットの政策にアドバイザーとして関与したある専門家は、この概念があくまでもシビルリニューアル（civil renewal）であつて「シビック」リニューアル（“civic” renewal）ではない点にポイントがある⁽⁶¹⁾としている。「シビック」に対し「シビル」にはより秩序的なものを意識した含意がある。市民の自発的な関与よりは道徳的そして社会的な責任に重きがあるのである。ここに単なる市民性の促進を超え、道徳や規範的価値への意識が垣間見える。

この点については、ブランケット自身の市民権についての姿勢の多義性を指摘する見方がある。先にあげたポラードはブランケットの個人的なアジェンダが「教育相における機会、内務省におけるセキュリティ」⁽⁶²⁾であるとす。ブランケットは同氏のインタビューに対して自らの役割を、教育相としては、「人々の生活に影響するものを実際に変える」こと、「子供がその才能を用いうる実際の機会を得る」こと、「人々を自立的にし、給付の受身的な受給者と対比される意味で、参加的な市民であるよう資産を与える」こととし、内相としては、「人々に秩序とセキュリティを回復し、加えて政治状況を変更し、確実に安全な環境を作る」こと、「そのセキュリティのなかで（それが犯罪、移民の恐れ、機能していない、あるいは壊れつつある刑事司法制度への懸念、あるいは麻薬であろうと）、人々が実際に進歩的であることを安全と感じられるようにする」こととした⁽⁶³⁾。

ポラードは、ブランケットが自身の使命をこのように環境整備的なものに固定したことで、内務大臣としても市民生活への介入に乗り出さざるをえなくなったことを示唆する⁽⁶⁴⁾。その過程で市民権の推進は、教育相時代の市民権教育に見られる政治や社会への積極的な参加を促すものから、「セキュリティ」への懸念を念頭に、コミュニテイ

への市民の義務を強調する道徳的、規範的なものへと変化せざるを得なくなったのである。他方で、市民活動への直接の介入を避けるという意味での「リベラリズム」を奉ずるイギリス内務省の立場からみると、そのような社会問題への幅広い関与は伝統の逸脱ともなる。内務大臣の役割を伝統的に考えられてきたものよりも広くとらざるをえなくなったブランケットは、こうして皮肉なことに、世論から「権威主義者」や「右翼」と批判されることとなった。

とはいえ、この政権第二期における都市への介入をもたらした「セキュリティ」のもつ意味合いについては、さらなる検討も必要である。とくに市民再生アジェンダの拡大時期が、二〇〇一年秋の米国での同時多発テロ事件以降の時期に当たり、市民社会への脅威が世界的に懸念され、「テロとの戦争」との言説とともにセキュリティへの懸念が拡大していた時期であることは注目される。米国でのテロ後には、イギリスでも各地でイスラム過激派とつながりをもつとされる施設の家宅捜索がなされ、宗教施設への放火やイスラム系の人々に対する攻撃も生じた。⁽⁶⁵⁾また二〇〇一年一二月にはテロリスト容疑者の無期限拘留を許し、警察の権限を拡大する新法「反テロリズム・犯罪・公安法」が議会で可決されている。⁽⁶⁶⁾

しかしながら、自由な市民社会への脅威については、西欧諸国における一般的な注目は米国での同時テロよりも遅く、陸続きのスペインで起きた二〇〇四年三月のマドリッド列車爆破事件の影響が大きい。イギリスでも都市を巡る政策アジェンダのさらなる結節点はここにあり、以降、「暴力的急進主義の抑止 (preventing violent extremism)」が一つの軸となっていく。「自国生まれのテロリズム (home-grown terrorism)」への懸念に関連して、カントルも「いつからかはわからないが、事態がセキュリティとコミュニティ結束の二本立てで捉えられていた」⁽⁶⁷⁾との見方を示す。市民再生アジェンダは、二〇〇〇年代半ばに拡大していった市民社会の自由への脅威についての懸念に係るものとなっていくと見ることは妥当であろう。

とはいえ市民再生アジェンダの台頭自体は、これらの展開に先立つものである。都市生活におけるセキュリティへの関心の萌芽は、すでに二〇〇一年の一連の暴動に関連して同年七月にデナムを長として設置された閣僚会合の名称（Interdepartmental Ministerial Group on Public Order and Community Cohesion）に「コミュニティ結束」と「公共秩序（public order）」が並置されていたことに確認できる。ここでの「公共秩序」が、市民社会の自由に敵対するテロの脅威までを念頭においており、反社会的行為にまつわる治安の域を超えていたと考えるのは無理がある。むしろ都市における社会的な対立や緊張に対する直接的な対応との性格が強い。市民再生についても「もともと反社会的行為への対策として注目され始めた」（市民権政策の専門家）との見方には一定の説得力がある。上述のポラードの指摘にあるように、セキュリティへの懸念は、一義的には、犯罪であり、麻薬であり、非行、一般的な破壊行為であったとしても不自然ではない。⁷⁰これは先に挙げた同氏とのインタビューでブランケットが「右派と権威主義」への懸念を示すように、市民再生に関する最初の重要な講演の直前に地方選（二〇〇三年五月）でBNPが大きく議席を伸ばしていることとも関連しよう。市民再生との言説は都市の治安に対する直接的な処方箋としての性格をもち、強調された当初は社会的包摂と同様、反社会的行為や極右への対策として始まったと考えられる。自由な市民社会への国際的な脅威の問題はその後ここに加わり、その含意を変化させていったと考えられる。

第四節 社民主義的政策の性格

イギリスの歴史的な政策展開では、二大政党のもとにある議院内閣制との特徴を背景に、政党政治の影響を重視

する見方があった。本稿の冒頭で述べたように労働党は都市部に強いとの傾向があるため、都市政策ではとくに党派による差異が強調されやすいと考えられてきた。この点で、サッチャー以来の長期にわたる保守党政権を経た後の一八年ぶりの労働党政権の誕生は、同党の社会問題への関心に照らし、「第二の都市政策の時代」の到来を期待させるものであった。実際に、政権による都市政策の言説は当初、保守党政権期への反省を伴いつつ、「経済」に対する「社会」を差別化のキーワードとして強調した。政権第一期の都市政策は政府全体の重点課題である社会的包摂の言説のなかに位置づけられ、まさにその期待を実現するかのように見えた。政権交代は明らかに、社民主義に固有の特徴を顕在化させたと見えよう。

しかし都市の社会的疲弊への関心は、政権第二期になって「コミュニティ結束」そして「市民再生」と政治・市民的な関心が順次強化されるとともに、これらの後ろに隠されていた。この強調点の移行は、党派的な差別化を企図した「経済―社会」の軸に沿ってではなく、「集団―個人」という別の軸上で「個人」を強調する方向に向けて生じた。政策の論点は個人の政治過程や市民社会からの疎外へと変化したのである。

実利的なサービス提供に重点が置かれた政権第一期と異なり、都市への政策的介入がセキュリティへの懸念を背景に道徳や思想的な価値を伴う形で強化されていくなか、「第二の都市政策の時代」への期待は希薄化せざるを得なかった。これは新たに浮上した政治・市民アジェンダが、その理念こそ市民権概念に裏打ちされていたものの、個人の権利と義務の強調においては、皮肉なことに、自らが差別化を模索する保守党の（新自由主義由来の）個人主義と外形的な区別が困難であったことによるであろう。

新たなアジェンダに見られる市民的義務や価値の普遍性の強調は、伝統的にボランティアズムが育んできたイギリスの都市における住民の多様性や固有性の尊重、寛容と齟齬をきたしがちである。一九八〇年代の労働党における

都市社会主義がこれらの要素を利用しながら支持の調達を試みていた都市のグループ政治についても、それに対する政府からの批判は、社会的観点に基いた「問題志向」を掲げる政権第一期の攻撃から、第二期には市民の自立性への障害を主張する観念的な攻撃へと変化した。

人々の間のグループ的な属性の多様性や固有性よりも、市民としての普遍性に注目するこの傾向は、差異についての「無自覚性」として、従来から民族、宗派、国籍、ジェンダー、世代といったさまざまな多様性の観点から批判的に指摘されてきたものである。この点で労働党政権による普遍的な市民性の強調は、都市社会が必然的にもつ多様性を捨象あるいは軽視する危険をはらんだ動きが、イギリスにおいては党派を問わず、長い時間的射程のなかで拡大していく兆候を示すものと考えられる。¹⁾

〔追記〕二〇一四年五月二五日に開催された日本行政学会二〇一四年度研究会（東海大学高輪キャンパス）の共通論題Ⅱ「比較都市政策」にて本稿の内容に関連した口頭報告を行なった。同研究会の関係者、とくに論題企画・司会の山崎幹根氏（北海道大学）、討論の大杉寛氏（首都大学東京）、報告の穴見明氏（大東文化大学）、北村亘氏（大阪大学）には記して感謝したい。

註

- (一) Dennis Kavanagh, *The Reordering of British Politics: Politics after Thatcher* (Oxford: Oxford University Press, 1997); Richard

Heffernan, *New Labour and Thatcherism* (Basingstoke, Palgrave, 2001) など。

- (2) 日本でのこのような関心は、『近藤康史』個人の連帯―「第三の道」以後の社会民主主義』木鐸社、二〇〇八年、今井貴子「イギリス・ブレア政権の成立」高橋進・安井宏樹編『政権交代と民主主義』東京大学出版会、二〇〇八年など。
- (3) Department of the Environment, Transport and the Regions, *Our Towns and Cities: The Future - Delivering an Urban Renaissance*, Cm. 4911 (London, TSO, 2000)
- (4) Urban Task Force, *Towards Urban Renaissance* (London, Department of the Environment, Transport and the Regions, 1999)
- (5) Department of the Environment, Transport and the Regions, *Our Towns and Cities*
- (6) Loretta Lees, 'Visions of "Urban Renaissance": The Urban Task Force Report and the Urban White Paper', in Rob Imrie and Mike Raco eds, *Urban Renaissance? New Labour, Community and Urban Policy* (Bristol, The Polity Press, 2003)
- (7) 若松邦弘「ローカルガバナンスの統合性と調整―イギリスにおける都市部の再生戦略」、宮島喬・若松邦弘・小森宏美編『地域のヨーロッパ―多層化・再編・再生』人文書院、二〇〇七年、三〇八―三〇九頁
- (8) Urban Task Force, *Towards Urban Renaissance*
- (9) 若松「ローカルガバナンスの統合性と調整」、三一〇頁
- (10) 若松「ローカルガバナンスの統合性と調整」、三〇四頁
- (11) Social Exclusion Unit, *Bringing Britain Together: A National Strategy of Neighbourhood Renewal*, Cm. 4045 (London, HMSO, 1998)
- (12) Catherine Durose and Liz Richardson, "'Neighbourhood?": A Site for Policy Action, Governance ... and Empowerment?' in

Catherine Durose, Stephen Greasley and Liz Richardson eds, *Changing Local Governance, Changing Citizens* (Bristol, The Policy Press, 2009), p.33

(13) Durose and Richardson, “Neighbourhood”, p.35

(14) いずれもローカルな利害関係者の協働を特徴とする。前者ではコミュニティ主導のパートナーシップが、後者では当該の自治体当局が設置するパートナーシップが、政府の近隣再生戦略に沿った事業戦略と執行計画の策定、ならびにプロジェクト運営を行う。

(15) インタビュー (バーミンガム所在のNPO関係者A氏、二〇〇八年一月一日)。なおインタビューについては基本的に対象者を匿名とし、必要な場合のみ個人名を示す。

(16) 但し、この「コミュニティ」への新たな注目は以前のようにそれ自身が尊重の対象というよりは、社会的包摂を目的とする道具としての位置づけが強い。

(17) 若松邦弘「一九九〇年代における都市政治の再編―クライエンテリズムの編成への批判と自由主義的個人性へのシフト」『東京外国語大学論集』第八三号、二〇一一年、三二五―三二六頁

(18) インタビュー (バーミンガム所在のNPO関係者B氏、二〇一〇年一月三〇日)

(19) インタビュー (バーミンガム市のサービス部門関係者C氏、二〇一〇年一月二二日)

(20) インタビュー、B氏

(21) インタビュー、C氏

(22) 若松邦弘「自由主義右派の政党組織化―連合王国独立党(UKIP)の展開と政党政治上の意味」『国際関係論叢』第二巻第二号、二〇一三年、五九―六〇頁

- (23) 成廣孝「キツネ狩りの政治学―イギリスの動物保護政治」『岡山大學法學會雜誌』第五四卷第四号、二〇〇五年、七八―七八二頁；‘Huge turnout for countryside march’, *BBC News*, 22 September 2002
- (24) 若松「自由主義右派の政党組織化」、六〇頁
- (25) 若松「自由主義右派の政党組織化」、六〇頁
- (26) 若松「自由主義右派の政党組織化」、六〇頁
- (27) ‘Oldham MP: Vote anything but BNP’, *BBC News*, 18 April 2002
- (28) ‘BNP: A party on the fringe’, *BBC News*, 24 August 2001
- (29) ノッティンガム市の事務局長 (Chief Executive) や地方自治体協会 (LGA) の関連団体である Improvement and Development Agency の副理事長 (Associate Director) を歴任した自治体行政の専門家。
- (30) Home Office, *Community Cohesion: A Report of the Independent Review Team* (London, Home Office, 2001)
- (31) Home Office, *Community Cohesion*
- (32) Claire Worley, “It’s not about race. It’s about the community”: New Labour and ‘community cohesion’, *Critical Social Policy*, Vol.25, No.4 (2005), p.487; Paul Thomas, ‘The 2001 Riots and the Emergence of “Community Cohesion” in the UK’, Paper presented at A Comparative Analysis of Recent French and British Riots, 24 October 2007, Birmingham
- (33) Home Office, *Building Cohesive Communities: A Report of the Inter-Departmental Ministerial Group on Public Order and Community Cohesion* (London, Home Office, 2001)
- (34) インタビュー (研究者D氏、二〇〇九年九月二九日)
- (35) 政府と地方自治体の共同報告書 *Local Government Association, Guidance on Community Cohesion* (London, Local

Government Association, 2002), p.6。なお、そのような認識へのもちろん批判はあった。バーミンガムのNPO関係者は「コントロール報告などの多文化主義批判は地方の事情に無知である。経済の状況に応じ、地区の居住者は入れ替わり、地理的なマイノリティコミュニティというものは見出しがたい」とする(インタビュー、B氏)。

- (36) インタビュー(テッド・カントル (Ted Cantle) 氏 Associate Director DeA / Professor, Institute of Community Cohesion、二〇〇九年一〇月一日)
- (37) Home Office, *Community Cohesion*, p.11
- (38) Worley, “It’s not about race. It’s about the community”, pp.484-486
- (39) 前者はコントロールを長に政府外の専門家からなり政府の施策を検証、後者はローカルレベルでのコミュニティ結束の習得とベストプラクティスの普及促進の事務を行なう。
- (40) Local Government Association, *Guidance on Community Cohesion: Home Office, Building a Picture of Community Cohesion - A Guide for Local Authorities and Their Partners* (London, Home Office, 2003)
- (41) Commission on the Future of Multi-Ethnic Britain, *The Future of Multi-Ethnic Britain: Parekh Report* (London, Profile/Runnymede Trust, 2000)
- (42) 後述のとおり、その姿勢はのちにプランケットに至り、市民権の概念を用いて正当化される。
- (43) インタビュー(研究者E氏、二〇〇九年九月二九日)
- (44) インタビュー、A氏
- (45) インタビュー、D氏

- (46) Home Office, *Firm Foundations: The Government's Framework for Community Capacity Building* (London, Home Office, 2004), p.35
- (47) Home Office, *Building Civil Renewal: A Review of Government Support for Community Capacity Building and Proposal for Change* (London, Home Office, 2003), p.1
- (48) Home Office, *Firm Foundations*
 コミュニティ結束パスファインダーは二〇〇二年一〇月に始まったプロジェクトで、コミュニティ結束を目的とする事業について自治体単位の一四パートナーシップで資金的に支援、さらに一四パートナーシップについて資金なしで支援するもの。
- (49) David Blunkett, *Civil Renewal: A New Agenda* (London, CSY, 2003), p.19 (Edith Kahn Memorial Lecture delivered on 11 June 2003)
- (50) David Blunkett, *Active Citizens, Strong Communities: Progressing Civil Renewal* (London, Home Office, 2003), p.6 (Scarman Lecture delivered on 11 December 2003)
- (51) インタビュー、テッド・カントル氏
- (52) John Annette, “‘Active learning for active citizenship’: democratic citizenship and lifelong learning”, *Education, Citizenship and Social Justice*, Vol.4, No.2 (2009)
- 能動的市民権における市民社会を超えた国家への関与は、ブランケットが依拠するバーナード・クリックによる同概念の理解に特徴的な要素とされる（平石耕「現代英国における『能動的シテイズンシップ』の理念——D・G・グリーンとB・クリックとを中心として』『政治思想研究』第九号、二〇〇九年、三〇八—三一二頁）。

- (82) Blunkett, *Active Citizens, Strong Communities*, p.2
- (82) Stephen Pollard, *David Blunkett* (London, Hodder and Stoughton, 2005), p.42
- (82) 政治的・市民的との観念 Vivien Lowndes and Helen Sullivan, 'How low can you go? rationales and challenges for neighbourhood governance', *Public Administration*, Vol.86, No.1 (2008) 244頁。
- (82) Durose and Richardson, "Neighbourhood", p.35
- (82) Annette, "Active learning for active citizenship", p.150
- (82) Alun Severn and Terry Potter, 'What's It Worth? How Valuable Is Volunteering? Young People and Volunteering in Birmingham', in Howard Williamson, Bryony Hoskins and Philipp Boetzelen eds, *Charting the Landscape of European Youth Voluntary Activities* (Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2005), p.52
- (82) Blunkett, *Active Citizens, Strong Communities*, pp.21-23 44頁。
- (82) Severn and Potter, 'What's It worth?' p.53
- (19) インタビュー (研究者F氏'二〇一一年三月八日)
- (82) Pollard, *David Blunkett*, p.42
- (82) Pollard, *David Blunkett*, p.40
- (79) Pollard, *David Blunkett*, p.42
- (82) Pollard, *David Blunkett*, p.41
- (82) Balraj Sandhu, 'After Oldham and September 11th? capacity building for stronger diverse communities?' *Local Economy*, Vol.17, No.2 (2002), p.90; 梅川正美・倉持孝司「イギリスにおける安全保障とテロ対策」梅川正美編著『比較安全保障

障―主要国の防衛戦略とテロ対策』成文堂、二〇一三年

(67) Andrew Pilkington, *Racial Disadvantage and Ethnic Diversity in Britain* (Basingstoke, Palgrave, 2003), pp.276-278

(68) インタビュー、テッド・カントル氏

(69) インタビュー、F氏

(70) 二〇一三年一二月の市民再生の内容に関するブランケットの詳細な演説 (*Active Citizens, Strong Communities*)
でも犯罪や非行、矯正に焦点を当てる一方、テロや暴力的急進主義に関する言及は全く見られない。

(71) 二〇〇六年に作成された政府の報告書では、政府による政策が個人の態度に集中しており、その背景にある物質的基盤を見落とす危険があるとの危惧を示し、人々がどのような生活を送るかの選択を可能とする物質的基盤に焦点を当てる重要性が再び強調されている (Ivan Turok, Ade Kearns, Dave Fitch, John Flint, Carol McKenzie and Joanna Abbotts, *State of the English Cities: Social Cohesion* (London, Department of Communities and Local Government, 2006)。