

自治総研

THE JICHI-SOKEN

2026年 **5**月号
VOL.52
通巻第571号

CONTENTS

巻頭コラム

減らすべき仕事が減らない 金井利之

1

市町村向け地方交付税の地域配分 町田俊彦

16

民主的ガバナンスの作動要件

英国のパートナーシップ政策と中間支援組織からのアプローチ 原田晃樹

気になる地方自治トピックス

54

問題化するメガソーラーと再エネの活路 中嶋いづみ

今月の研究会

61

ブックレポート

62

今月のマガジン・ラック

63

資料室増加月報

66

減らすべき仕事が減らない

金 井 利 之

人口減少・少子高齢化と経済停滞の縮減社会、および、人口再生産のできないブラックホール（吸い寄せたあげくに蒸発する）的な東京への一極集中社会において、様々な分野・地域で人手不足が起きている。

しかも、移入民（immigrant）を正面から受け入れることもできないし、また、横口（sidedoor）からの移入労働力としての各種在留資格についても、排外的な様々な反発が生じており、大きくは期待できない。そもそも、地域社会や自治体にとっては、こうした移入民は、中期的には地域サービスの複雑な行政需要を生み出す現象を起こしている。そして、円安と経済停滞によって、そもそも、外国人労働者にとって日本経済は、もはや魅力的ではないから、大量の外国人労働力も期待できない。

加えて、低賃金・長時間の非正規雇用や、パワハラなどの劣悪な労働環境のもとでは、日本人は労働すること自体に魅力を感じない。賃労働による所得獲得よりも、投資による不労所得や不労資産が、国の政策でも推奨されている。人々もFIRE（財政自立早期引退）を目指しているから、働く気はない。あるいは、ユーチューバーや美容整形医など、必ずしも不可欠業務ではない仕事のほうが、仕事（？）としても魅力的に見える。

こうしてみると、人手不足は21世紀第2四半期日本の、社会経済文化的な構造によって不可避免的に生み出されるものであり、自治体現場ではどうしようもない与件問題であろう。それゆえ、与件に手を付けず、自治体のみで人手不足対策をどうするかを、国が考えても仕方がない。

建前としては、国が人手不足社会に対する処方箋を政策的に打ち出し、構造的な与件問題を解消することが期待される。なお、国が補完性を発揮し、自治体の代わりに仕事することも簡単ではない。国も自治体も、日本の社会経済のなかに存在しており、人手不足の状況は同じだからである。

一般に、国は制度や政策を考える役割がある。しかし、善意からかもしれないが、人手不足対策に、国が余計な「新しい考え方」（第34次地制調第1回専門小委員会資料1、3頁）を会議室で思い付き、さらに、自治体に余計な仕事を押し付け、益々自治体現場での人手不足を悪化させることが目に見えている。例えば、DXを進めて、益々D

X人材不足が激化する。

このようななかで、総務省は2025年6月に「持続可能な地方行財政の在り方に関する研究会」報告をまとめた。そして、2026年1月には、第34次地方制度調査会に対して、「将来にわたり、地域の特性に応じて、持続可能かつ最適な形で行政サービスを提供していくため、国・都道府県・市町村間の役割分担、大都市地域における行政体制その他の必要な地方制度の在り方」の調査を求める諮問を行っている。

国の為政者の善意による調査かもしれないが、自治体にとっては、ありがた迷惑なことになる。ただでさえ不足する人手が、国が新規提唱する様々な追加的な制度・政策への対応に吸収され、涸渇していくからである。

上記報告によれば、事務処理の課題への対応は、減らす、（水平・垂直に）まとめる、（担い手を）広げる、（生産性を）高める、というHMHTである。誠にもっともなのだが、簡単ではない。広げると言っても、民間も住民も担い手不足である。高めると言っても、ブラック労働化でしかない。DXは一部の仕事を効率化するが、別の仕事を生み出してしまう。減らすどころか国は新たな政策・制度を生み出す一方である。

まとめることで、規模の経済が働くことは期待できる。しかし、実際には、まとめれば、ある自治体の手から離れ、もともとの自治体の知らないうちに、あるいは、意見表明や合意形成のないままに、減らすことが是非もなく進む。自分で減らすよりは、他者にまとめて、まとめたふりをして、他者に減らしてもらうのが最もあり得る（「迂回で減らすUHシナリオ」）。責任転嫁と非難回避に好都合だからである。

もちろん、自治の原則論では、自治体が、減らす内容を自ら決定するべきではある（「正面から減らすSHシナリオ」）。それは必ずしも容易ではない。しかし、せめて、そうした自治体の自律的な決定を、国が阻害しないことである。まず、国は余計な仕事を作らないことである。そして、自治体が減らしたいと決めたもので、国がなおも行うべきと考える事務は、国が自ら代行補完するのが筋である。とはいえ、国にも担い手は充分にはない。国にできるのは、自治体の縮減への自己決定を尊重することだけであろう。

市町村向け地方交付税の地域配分

町 田 俊 彦

<要 旨>

市町村向け地方交付税の地域配分で特徴的なことは、特別区（地方交付税の配分から排除されている）を除く全国市町村人口の1割に満たない人口3万人未満の小規模自治体に対して、主に「段階補正」の基準財政需要額の「割増効果」により全国の普通交付税の約1/3が配分されていることである。普通交付税の地域配分では、遠隔地域への配分比率が、小規模自治体への普通交付税の傾斜的配分に支えられて道府県より高いことが期待される。しかし、大都市圏1/4、地方圏3/4、うち遠隔地域44%前後という比率は道府県向けと市町村向けで差がない。費目構成と測定単位の差が影響して、基準財政需要額の地域配分において、道府県の方が市町村よりも地方分散的であることが主因である。コロナ禍鎮静後に「段階補正」は拡充したにもかかわらず、遠隔地域に対する普通交付税の配分比率は低下幅を拡げ、一般財源等の配分比率は低下を続けている。コロナ禍鎮静後の東京都の成長、遠隔地域の衰退と特徴づけられる地域格差の再拡大に対して、地方交付税は十分に是正する効果を発揮していない。

はじめに

本稿は主に道府県を対象とした拙稿「コロナ禍鎮静後の地方税と地方交付税の地域格差」の続編である⁽¹⁾。コロナ禍鎮静後、人口増減・人口移動や雇用増減において地域格差の再拡大が進行している。「東京都一極集中」として特徴づけられる東京都の成長と遠隔地域の衰退がコントラストをなしている。道府県税・道府県向け地方交付税の面からみると、遠隔地域の衰退が一般財源における対全国シェアの

低下、人口1人当たり基準財政収入額の対全国格差指数（全国平均を100とする指数）の低下として現れている。

本稿は続編として市町村向けの地方交付税（以下、普通交付税）の地域配分を分析する⁽²⁾。個々の自治体としては、普通交付税の配分から排除されている特別区を除く全国市町村を分析の対象とする。自治省・総務省は地方交付税法上、算定の対象となる「地方団体」は普通地方公共団体であると解釈しており、特別地方公共団体としての特別区は算定の対象とならない。普通交付税算定の対象は「都区合算」

(1) 町田俊彦 [2025Ⅱ] 「コロナ禍鎮静後の地方税と地方交付税の地域格差」『自治総研』2025年12月号。

(2) 地方自治総合研究所の地方財政研究会において、前掲・注記論文の概要を報告した際、飛田副所長から段階補正が適用されている市町村では道府県とは異なる地域配分が行われているのではないかという指摘を受けた。本稿はこの指摘を受け止めて、道府県向けと比較しつつ、市町村向け普通交付税の地域配分を分析した。

により都であり、各特別区は直接には対象外である⁽³⁾。

1 地域区分、類型区分と人口増減

(1) 地域区分と類型区分

市町村向け普通交付税の配分では、地域配分とともにその基礎にある人口規模を基準とする類型間配分も分析の対象とする。

『地方財政白書』では、市町村を大都市、中核市、施行時特例市、都市、町村に区分している。普通交付税算定結果もこの区分を使っている。普通交付税の配分に大きな影響を及ぼす人口規模からみると、中核市は一般市と隔絶しているわけではない。62の中核市のうち人口20万人未満の2市を除く60市の人口段階別内訳は表1の通りである。65万人超20市は全て政令指定都市であり、50万人～65万人の7市は全て中核市である。40万人～50万人、30万人～40万人は中核市が多くを占めるが、一般市も3市ずつ含まれる。20万人～30万人では中核市4/10、一般市6/10で一般市の方が多い。

本稿では『地方財政白書』の区分ではなく、政令指定都市以外の都市について人口段階により中都市と小都市に区分する。特別区を除く市町村の類型区分は下記の通りとする。各類型区分についても人口段階を設定する。小都市と町村について人口3万人

表1 人口段階別中核市と一般市の内訳
— 2023年3月1日現在 —

	中核市・ 一般市計	中核市	一般市
50万人～65万人	7	7	0
40万人～50万人	17	14	3
30万人～40万人	27	24	3
20万人～30万人	40	15	25

出所：『地方財政白書』より筆者作成

未満の自治体を「小規模自治体」としてその動きを注目する。財政調整機能が強化されたか、弱体化したかは小規模自治体に鋭く現れるからである。類型区分の基準となる人口等は各年度の指標ではなく、2025年1月1日現在の指標による。20市の政令指定都市のうち熊本市は2012年度に移行したが、2010年度の政令指定都市に含めている。

都市

大都市（政令指定都市）

中都市（人口20万人以上で大都市以外の都市）

小都市（人口20万人未満の都市）

町村

地域格差の動向は、大都市圏対地方圏という構図では十分には捉えられない。大都市圏内、さらには東京圏内でも分極化が進み、「東京都一極集中」が顕著になっている。地方圏においても大都市圏に隣接するか、工業が集積している中間地域とそれ以外の遠隔地域では分極化が進み、遠隔地域では衰退が顕著になっている。そこで本稿では下記の地域区分を用いる。

大都市圏

東京圏…埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県
名古屋圏…岐阜県、愛知県、三重県

大阪圏…京都府、大阪府、兵庫県、奈良県

地方圏

中間地域…北関東（茨城県、栃木県、群馬県）、
甲信（山梨県、長野県）、東海（静岡県）、
近畿（滋賀県、和歌山県）、山陽（岡山県、
広島県、山口県）、北四国（徳島県、香川
県）、北九州（福岡県、佐賀県、長崎県、大
分県）

遠隔地域…北海道、東北（青森県、岩手県、宮

(3) 都区合算は3つの段階を経て行われている。第1の段階では、23区を1市町村とみなして基準財政収入額と基準財政需要額が算定される。第2の段階では、特別区が実施している事務と都が特別区域で実施している広域消防、上下水道、清掃（1999年度まで）、都市計画事業などの市町村事務（「大都市事務」）を一括して、基準財政需要額の「大都市分」として算出する。基準財政収入額には、区税等（特別区民税、たばこ税、地方消費税交付金等）と都が都税として特別区域で徴収している市町村税（固定資産税、法人住民税、目的税のうちの事業所税など）の75%が算入される。第3の段階は、都の広域自治体としての役割に着目して算定した「道府県分」と「大都市分」を合算して東京都の普通交付税算定結果とする。

城県、秋田県、山形県、福島県）、北陸（新潟県、富山県、石川県、福井県）、山陰（鳥取県、島根県）、南四国（愛媛県、高知県）、南九州（熊本県、宮崎県、鹿児島県）、沖縄県

（２） 類型別人口増減

普通交付税の基準財政需要額の変動では、測定単位の基礎となっている人口変動の影響が大きい。表2は各類型の人口を比較したものである。総務省「人口動態調査」（「住民基本台帳人口・世帯数表」として公表）による住民基本台帳人口である。2013年調査からは外国人住民の数も集計している。2014年調査から、調査時点を転勤などに伴う移動が多い3月31日から1月31日に変更している。2024年度に20の大都市には特別区を除く全国人口の1/4が集中している。対極に位置するのが小規模自治体である。人口3万人未満の都市は123、人口3万人未満の町村は872、合わせて995で、特別区を除く市町村の6割弱を占めるが、人口の対全国シェアは合わせて1割に満たない。

類型別に2010～2023年度の人口増加率をみる。類型区分は各年度の人口ではなく、2025年1月1日現

在の人口を適用している。特別区を除く市町村計は、2010～2015年度には0.42%増加したが、2015～2020年度には1.50%、2020～2023年度には1.57%減少している（表2参照）。一方、特別区の増加率は2010～2015年度7.6%、2015～2020年度4.0%、2020～2023年度0.7%と低下しているが、人口増加は続いている。東京都では自然減少率は高いものの、「東京都一極集中」による大幅な転入超過で社会増加率が高いために、2023年度には都道府県で千葉県（増加率0.02%）とともに数少ない人口増加（増加率0.65%）の団体となっている⁽⁴⁾。

2020年度まで人口増加率が高いのは地方中枢都市としての大都市である。対極に位置しているのが小規模自治体であり、5～8%前後の高い減少率を示している。

（３） 地域別人口増減

各類型の地域分布は各地域の人口変動に大きな影響を及ぼす。大都市と中都市の分布は大都市圏と地方圏がほぼ半分ずつで大きな偏りはない（表3参照）。小都市の分布は大都市圏1/3、地方圏2/3であるが、人口減少率が大幅な3万人未満では9割弱が地方圏に分布している。町村は8割が地方圏に

表2 市町村類型別人口

	実数（千人）				増減率（%）		
	2010年度	2015年度	2020年度	2023年度	2010～15	2015～20	2020～23
市町村計	118,365	118,860	117,081	115,242	0.42	-1.50	-1.57
大都市	25,770	27,334	27,549	27,549	6.07	0.79	0.00
中都市	30,727	31,207	30,595	30,698	1.56	-1.96	0.34
小都市	49,844	49,022	48,270	46,676	-1.65	-1.53	-3.30
うち3万人未満	3,378	3,186	2,924	2,694	-5.68	-8.22	-7.87
町村	12,024	11,297	10,667	10,319	-6.05	-5.58	-3.26
3万人以上	2,342	2,325	2,401	2,391	-0.73	3.27	-0.42
3万人未満	9,682	8,972	8,266	7,928	-7.33	-7.87	-4.09
小規模自治体	13,060	12,158	11,190	10,622	-6.91	-7.96	-5.08

注1) 2010年度は3月31日現在、2015年度以降は1月1日現在

2) 以下、特記しない限り、市町村数は特別区を除く。

出所：総務省「住民基本台帳人口・世帯数表」各年度より筆者作成

(4) コロナ禍鎮静後の人口の「東京都一極集中」については、町田俊彦〔2025 I〕5頁を参照のこと。

分布している。小規模自治体では遠隔地域に5割以上が分布している。

地域別人口増減では、地方圏の人口減少率は大幅であり、特に遠隔地域は減少率が2015～2020年度3.6%、2020～2024年度3.9%と高い（表4参照）。大都市圏は2010～2015年度の2.0%の増加から、

2015～2020年度の横ばいを経て、2020～2024年度には1.0%の減少に転じている。東京圏は2015～2020年度にはコロナ禍で東京都の転出数拡大の受け皿になったために、大都市圏の中で唯一増加した。コロナ禍鎮静後には東京都への人口逆流により、減少に転じている。

表3 各類型の市町村数の地域分布 — 2025年1月1日現在 —

	全国計	大都市圏	地方圏	地域別構成比 (%)	
				中間地域	遠隔地域
大都市	20 100.0	10 50.0	10 50.0	6 30.0	4 20.0
中都市	91 100.0	49 53.8	42 46.2	24 26.4	18 19.8
小都市	681 100.0	226 33.2	455 66.8	229 33.6	226 33.2
うち3万人未満	123 100.0	15 12.2	108 87.8	44 35.8	64 52.0
町村	926 100.0	179 19.3	747 80.7	262 28.3	485 52.4
うち3万人未満	862 100.0	151 17.5	711 82.5	241 28.0	470 54.5
小規模自治体	985 100.0	166 16.9	819 83.1	285 28.9	534 54.2

注：各類型の下段は地域別構成比 (%)

出所：総務省「住民基本台帳人口・世帯数表」2024年度より筆者作成

表4 地域別人口増減率

	実数 (人)				増減率 (%)		
	2010年度	2015年度	2020年度	2024年度	2010-15年度	2015-20年度	2020-24年度
市町村計	118,365,165	118,860,499	117,081,281	114,600,138	0.4	-1.5	-2.1
大都市圏	55,699,713	56,820,208	56,822,770	56,278,175	2.0	0.0	-1.0
東京圏	26,313,659	26,935,100	27,207,554	27,160,414	2.4	1.0	-0.2
名古屋圏	11,170,366	11,435,859	11,376,496	11,176,313	2.4	-0.5	-1.8
大阪圏	18,215,688	18,449,249	18,238,720	17,941,448	1.3	-1.1	-1.6
地方圏	62,665,452	62,040,291	60,258,511	58,321,963	-1.0	-2.9	-3.2
中間地域	32,744,773	32,688,636	31,956,353	31,111,605	-0.2	-2.2	-2.6
遠隔地域	29,920,679	29,351,655	28,302,158	27,210,358	-1.9	-3.6	-3.9

出所：総務省「住民基本台帳人口・世帯数表」各年度より筆者作成

2 普通交付税の配分

(1) 小規模自治体への傾斜的配分

普通交付税は小規模自治体に傾斜的に配分されている。小規模自治体の人口は全国計の1割に満たないが、全国の普通交付税の約1/3が配分されており、財政調整機能が発揮されているといえよう（表5参照）。以下、団体間の財政力格差を是正する役割を「財政調整機能」と呼ぶ。普通交付税は併せて地域間の財政力格差を是正する役割も果たしており、「地域格差是正機能」と呼ぶ。

人口規模が小さな市町村への普通交付税の傾斜配分を支えているのは段階補正である。2000年代半ばにピークとなった「平成の大合併」では、合併促進措置の一環として段階補正が改正された。段階補正の人口区分の最低基準が1998年度に4,000人、2002～2004年度には8,000人に統一された⁽⁵⁾。人口が8,000人を下回る市町村は、8,000人規模の市町村よりも割高な行政コストが勘案されないことになった。以後も標準団体（人口10万人）未満の市町村については、段階補正の大幅な縮減が行われた。

段階補正について政策転換が行われたのは「地域主権」を掲げた民主党政権（2009年8月成立）の下で2010年度以降である。「平成22（2010）年度普通

交付税の算定方法の改正について」では「段階補正については、標準団体（人口10万人）未満の市町村について過去大幅な縮減が行われたが、現下のこれらの市町村の財政状況をとりまく状況に鑑み、よりの確にゆえられるよう抜本的に見直し、700億円程度復元」としている⁽⁶⁾。

飛田博史〔2025〕は、段階補正は加算項目でないため需要額の増額効果を直接みることができないが、各需要項目の上限値による「割増効果」を推測することができるとしている。2015～2024年度の段階補正の上限値はそれ以前と比較して高止まりする傾向がみられ、人口減少傾向の中で測定単位の減少による需要額の影響を一定程度緩和する役割が高まっているとみることができるとの分析結果が示されている⁽⁷⁾。段階補正等の見直しは普通交付税の地方財政調整機能の強化に寄与したといえよう。

類型別の普通交付税の対全国シェアの推移をみると、2017年度における県費負担教職員の給与費の道府県から政令指定都市への移譲により、大都市のシェアは2015年度7.2%から2020年度9.5%に上昇している。対照的にシェアを低下させたのは中都市である。小規模自治体のシェアは、人口減少率が高いにもかかわらず、2015年度まで上昇したが、コロナ禍鎮静後の2020～2023年度には低下ないしは横ばいに転じている。

表5 普通交付税（決算額）の類型別対全国シェア

	2010年度	2015年度	2020年度	2023年度
市町村計	100.0	100.0	100.0	100.0
大都市	8.1	7.4	9.5	8.1
中都市	13.1	12.5	11.7	12.8
小都市	53.0	54.0	52.2	53.6
うち3万人未満	8.6	8.7	8.6	7.7
町村	25.8	26.1	26.6	25.4
3万人以上	1.2	1.2	1.4	1.4
3万人未満	24.6	24.9	25.2	24.0
小規模自治体	33.2	33.6	33.8	31.7

出所：総務省「市町村別決算状況調」各年度より筆者作成

(5) 町田俊彦編著〔2006〕41頁。

(6) 2010年度における段階補正等の見直しについては、黒野嘉之〔2010〕78頁による。

(7) 飛田博史〔2025〕38頁。

普通交付税の小規模自治体への傾斜的配分は、1人当たり金額が突出して高いことに示されている。普通交付税の各類型の交付水準について人口1人当たり額を全国平均=100とする対全国格差指数からみたのが表6である。対全国格差指数は人口の影響がどの程度普通交付税の配分に影響を及ぼしているかをみる指標となる。小規模自治体の格差指数は300を超えて著しく高い。大都市と中都市の格差指数は著しく低い。小規模自治体の格差指数は2020年度まで上昇したが、コロナ禍鎮静後の2020~2023年度には低下している。

(2) 地域配分

普通交付税の地域配分について道府県と市町村を比較するとほとんど差がない(表7参照)。普通交付税の類型別配分は地域配分に影響を及ぼしている。遠隔地域の人口は、特別区を除く全国市町村の1/4にすぎないが、市町村向け普通交付税の約45%が

配分されている。2023年度の人口1人当たり普通交付税の対全国格差指数をみると、大都市圏では49.6と低い(表8参照)。地方圏は148.4と高いが、中間地域では115.0と市町村平均を大幅に上回ってはいない。一方、遠隔地域は174.5と突出した高さを示している。小規模自治体が多数分布する遠隔地域には普通交付税が傾斜的に配分され、地域格差是正機能も発揮されている。それにもかかわらず普通交付税の地域配分からみた地域格差是正機能は、道府県と同レベルにとどまっている。

遠隔地域の対全国シェアは低下傾向を示しているが、コロナ禍鎮静後の2020~2023年度に47.0%から44.5%へ大幅に低下していることが注目される(表9参照)。2020年度まで上昇してきた遠隔地域の対全国格差指数は2020年度の194.3から2023年度の174.5へ低下している(表8参照)。コロナ禍鎮静後の2020~2024年度には人口・経済では成長する東京都と衰退する遠隔地域がコントラストをなしてい

表6 普通交付税(決算額)の類型別対全国格差指数

	2010年度	2015年度	2020年度	2023年度
市町村計	100.0	100.0	100.0	100.0
大都市	37.3	32.2	40.5	34.1
中都市	50.5	47.6	44.9	48.2
小都市	125.8	130.9	126.5	132.3
うち3万人未満	302.4	324.6	343.0	329.5
町村	253.7	274.5	301.5	284.0
3万人以上	58.2	59.9	60.1	68.3
3万人未満	301.0	330.1	357.3	349.0

出所：総務省「市町村別決算状況調」各年度より筆者作成

表7 道府県と市町村における普通交付税(決定額)の地域配分 — 2024年度 —

	実数(百万円)		対全国シェア(%)	
	道府県	市町村	道府県	市町村
全国計	9,232,538	8,314,489	100.0	100.0
大都市圏	2,156,276	1,982,714	23.4	23.8
東京圏	636,534	586,117	6.9	7.0
名古屋圏	475,459	394,442	5.1	4.7
大阪圏	1,044,283	1,002,155	11.3	12.0

出所：総務省「地方交付税関係計数資料」2024年度より筆者作成

表8 普通交付税（決定額）の地域別対全国格差指数

	2010年度	2015年度	2020年度	2023年度
市町村計	100.0	100.0	100.0	100.0
大都市圏	42.7	43.6	44.5	49.6
東京圏	21.6	23.6	24.6	30.8
名古屋圏	47.4	51.1	47.4	50.3
大阪圏	70.3	68.2	72.5	77.3
地方圏	150.9	151.6	152.3	148.4
中間地域	114.3	114.9	115.1	115.0
遠隔地域	191.0	192.5	194.3	174.5

出所：総務省「市町村別決算状況調」各年度より筆者作成

表9 普通交付税（決定額）の地域別対全国シェア

	2010年度	2015年度	2020年度	2023年度
市町村計	100.0	100.0	100.0	100.0
大都市圏	20.1	20.8	21.6	24.3
東京圏	4.8	5.3	5.7	7.3
名古屋圏	4.5	4.9	4.6	4.9
大阪圏	10.8	10.6	11.3	12.1
地方圏	79.9	79.2	78.4	75.8
中間地域	31.6	31.6	31.4	31.3
遠隔地域	48.3	47.5	47.0	44.5

出所：総務省「市町村別決算状況調」各年度より筆者作成

るが、道府県向けと同様に市町村向けも普通交付税は拡大する人口・経済の地域格差を是正する機能を弱めているのが特徴的である⁽⁸⁾。

3 基準財政需要額の地域配分

(1) 市町村と道府県の比較

基準財政需要額の地域配分について、個別算定経費のうちの主要4費目（合わせて個別算定経費の8割弱を占める）と包括算定経費について、市町村と道府県を比較したのが表10である。地方圏への配分比率について総計をみると、市町村では57.3%で道府県（62.4%）よりも低い。市町村では、段階補正等の需要額の割増効果が大幅な小規模自治体が多く

分布するにもかかわらず、地方圏への配分比率が道府県よりも低いのはなぜか。

地域配分は費目によって差があるので、費目構成の差が影響する。教育費の地方圏への配分比率は道府県では65.9%で市町村（51.6%）を大幅に上回る（表10参照）。うち小学校費と中学校費では道府県の地方圏への配分比率は70%前後で特に高く、教育費を地方分散型にしている。

教育費の地方圏への配分比率の市町村と道府県の大幅な格差には、測定単位の差が影響していると考えられる。県費負担教職員の給与費を支出する道府県の小学校費と中学校費では、測定単位は教職員数である。市町村の小学校費と中学校費では、測定単位は生徒数、学級数、学校数である。小学校費につ

(8) 成長する東京都と衰退する遠隔地域については、町田俊彦 [2025 I] 5頁、9～13頁を参照のこと。

表10 費目別基準財政需要額（算定結果）の大都市圏・地方圏への配分 — 2023年度 —

		総計	土木費					
			道路	港湾	都市計画	公園	下水道	
市町村	実数（百万円）	26,313,728	2,074,766	907,364	49,703	158,596	110,409	644,829
	構成比（％）	100.0	7.9	3.4	0.2	0.6	0.4	2.5
	計（％）	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	大都市圏（％）	42.7	34.0	28.4	29.8	57.1	45.6	30.5
	地方圏（％）	57.3	66.0	71.6	70.2	42.9	54.4	69.5
道府県	実数（百万円）	22,389,922	1,075,581	701,086	63,487	—	—	—
	構成比（％）	100.0	4.8	3.1	0.3	—	—	—
	計（％）	100.0	100.0	100.0	100.0	—	—	—
	大都市圏（％）	37.6	20.6	21.5	20.4	—	—	—
	地方圏（％）	62.4	79.4	78.5	79.6	—	—	—
		厚生労働費						
			生活保護	社会福祉	保健衛生	こども	高齢者	その他
市町村	実数（百万円）	11,205,477	91,581	953,584	1,528,291	3,033,181	3,894,768	804,072
	構成比（％）	42.6	0.4	3.6	5.8	11.5	14.8	3.1
	計（％）	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	大都市圏（％）	46.2	53.7	44.3	43.8	46.8	44.2	37.3
	地方圏（％）	53.8	46.3	55.7	56.2	53.2	55.8	62.7
道府県	実数（百万円）	6,117,230	87,946	851,944	1,579,564	1,626,921	3,550,421	47,305
	構成比（％）	27.3	0.4	3.8	7.1	7.3	15.9	0.2
	計（％）	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	大都市圏（％）	44.7	39.7	39.7	39.1	40.0	48.6	40.3
	地方圏（％）	55.3	60.3	60.3	60.9	60.0	51.4	59.7
		教育費				公債費	個別算定経費計	包括算定経費
			小学校費	中学校費	高等学校費			
市町村	実数（百万円）	3,000,090	814,421	379,675	84,211	2,963,211	24,090,766	2,437,547
	構成比（％）	11.4	3.1	1.4	0.3	11.3	91.6	9.3
	計（％）	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	大都市圏（％）	48.4	41.8	40.8	52.9	37.3	43.0	40.2
	地方圏（％）	51.6	58.2	59.2	47.1	62.7	57.0	59.8
道府県	実数（百万円）	5,548,239	1,896,789	1,061,605	1,287,226	3,001,653	21,125,857	1,264,065
	構成比（％）	24.8	8.5	4.7	5.7	13.4	94.4	5.6
	計（％）	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	大都市圏（％）	34.1	30.6	29.6	34.2	38.3	38.3	26.5
	地方圏（％）	65.9	69.4	70.4	65.8	61.7	61.7	73.5

注1) 総計と土木費・厚生労働費・教育費には上記以外の費目が含まれる。
 2) 市町村計と東京圏から東京都大都市分に計上されている特別区分を控除している。
 3) こどもはこども・子育て費、高齢者は高齢者保健福祉費。

出所：総務省「地方交付税関係計数資料」2024年度より筆者作成

いて地方圏の対全国シェアをみると、道府県（教職員数）では62.2%、市町村では生徒数56.2%、学級数59.3%、学校数63.6%となっている。生徒数当たりと学級数当たりでは、地方圏の教職員は大都市圏よりも多く配置されている。その結果、教職員数を測定単位とする道府県の方が、生徒数と学級数を測定単位とする市町村よりも小学校費・中学校費の地方圏への配分比率が高くなる。費目別構成をみると、教育費は道府県においては1/4を占めて厚生労働費とともに二大費目となっており、その地方圏への高い配分比率は市町村と比較して強い地方分散的性格を規定している。

土木費の地方圏への配分比率についても市町村は66.0%で道府県（79.4%）を下回る。道府県では地方分散型の道路、港湾、漁港が大半を占めるが、市町村では大都市集中型の都市計画や50%台で中立型の公園が計上されているからである。

市町村では厚生労働費は42.6%を占めて最大の費目であり、道府県の27.3%を大幅に上回るが、地方圏への配分比率は55%前後でほとんど差がない。生活保護では都市部では市、町村では都道府県が分担しているので、道府県の地方圏への配分比率は高い⁽⁹⁾。

公債費も地方分散型であるが、地方圏への配分比率は62%前後であり、市町村と道府県で差がない。地方圏への配分比率は個別算定経費では道府県が市

町村を4.7ポイント上回っているが、包括算定経費では道府県が73.5%で市町村（59.8%）を13.7ポイント上回っている。包括算定経費の構成が、道府県では人口基準3/4、面積基準1/4となっており、市町村の人口基準4/5、面積基準1/5と比較して面積基準のウェイトが高く、地方圏への配分比率を高めている。

（2） 類型別配分

基準財政需要額の類型別対全国シェアをみると、2015～2020年度に大都市で21.4%から24.1%に上昇し、他の類型では3万人未満の町村を除き低下している（表11参照）。2017年度に県費負担教職員の給与費の道府県から政令指定都市への移譲が行われ、大都市の教育費の基準財政需要額が増額されたことによる。2020～2023年度には大都市のシェアが低下し、他の類型のシェアは3万人未満の町村を除き上昇している。シェアが低下してきた小規模自治体のうち、3万人未満の小都市のシェアの低下が小幅となり、3万人未満の町村のシェアは横ばいに転じている。

基準財政需要額の類型別対全国格差指数をみると、2015～2020年度には大都市の格差指数は上昇し、中都市と小都市の格差指数は低下している（表12参照）。注目されるのは小規模自治体の格差指数は上

表11 基準財政需要額（決算額）の類型別対全国シェア

	2010年度	2015年度	2020年度	2023年度
市町村計	100.0	100.0	100.0	100.0
大都市	21.4	21.4	24.1	22.3
中都市	21.7	21.8	20.7	21.1
小都市	41.9	42.4	39.5	42.8
うち3万人未満	4.4	4.2	4.0	3.9
町村	15.0	14.4	15.7	13.8
3万人以上	1.7	1.6	1.7	1.7
3万人未満	13.3	12.8	14.0	12.0
小規模自治体	17.7	17.0	16.0	15.9

出所：総務省「市町村別決算状況調」各年度より筆者作成

(9) 福祉事務所を設置して生活保護行政を担当している町村があるが、2023年度決算で66町村（設置町村が多いのは、鳥取県13、島根県11、広島県9、茨城県7、神奈川県6である）にすぎない。

昇傾向を示しており、コロナ禍鎮静後の2020～2023年度の上昇が大幅であることである。主に段階補正の見直しに支えられた需要額の割増効果の拡大によると考えられる。段階補正の上限値が引き上げられた費目は2015～2020年度には年4～5であるが、2021年度には9、2022年度には7にはね上がっており、段階補正が強化されている⁽¹⁰⁾。その効果は、小規模自治体の低下してきた基準財政需要額における対全国シェアが小幅化したり、横ばいに転じた点に現れている。

(3) 地域配分

基準財政需要額の地域別対全国格差指数をみると、大都市圏87～88、地方圏111～112で安定的に推移している(表13参照)。最も高い遠隔地域の格差指数

は2020年度まで低下したが、2020～2023年度には反転しており、類型別配分における小規模自治体の動向を反映している。

各地域の基準財政需要額の対全国格差指数が安定的であることは、その対全国シェアが測定単位の基本である人口の変動格差をストレートに反映していることを意味している。基準財政需要額の地域別対全国シェアをみると変化がなだらかである点が特徴的であるが、大都市圏では上昇しており、東京圏の上昇が最も大幅で、名古屋圏がこれに次ぐ(表14参照)。地方圏のうち中間地域のシェアはおおむね横ばいである。遠隔地域のシェアは低下傾向を示しており、高い人口減少率の影響を「段階補正」等による需要額の割増効果で除去しきれていない。

表12 基準財政需要額(決算額)の類型別対全国格差指数

	2010年度	2015年度	2020年度	2023年度
市町村計	100.0	100.0	100.0	100.0
大都市	98.2	92.3	102.6	93.3
中都市	83.8	82.6	79.3	79.3
小都市	99.5	102.0	100.5	105.8
うち3万人未満	153.4	142.6	160.4	166.0
町村	147.4	150.6	155.3	153.6
3万人以上	83.4	83.5	82.9	82.2
3万人未満	162.9	168.0	169.3	175.1

出所：総務省「市町村別決算状況調」各年度より筆者作成

表13 基準財政需要額(算定結果)の地域別対全国格差指数

	2010年度	2015年度	2020年度	2023年度
市町村計	100.0	100.0	100.0	100.0
大都市圏	88.0	87.2	87.4	87.2
東京圏	79.6	79.9	80.1	79.6
名古屋圏	91.3	91.4	91.2	90.2
大阪圏	97.9	95.0	96.1	96.7
地方圏	110.7	111.8	111.8	112.3
中間地域	98.6	102.2	103.5	103.3
遠隔地域	124.0	122.4	121.3	122.6

出所：総務省「地方交付税関係計数資料」各年度より筆者作成

(10) 飛田博史 [2025] 38頁、図表13による。

4 基準財政収入額と地方税の地域配分

(1) 基準財政収入額の類型別分布

基準財政収入額の類型別対全国シェアを示すと表15の通りである。変動が小幅であるのが特徴的である。2017年度に行われた県費負担教職員の給与費の道府県から政令指定都市への移譲に対応して、個人住民税所得割2%分が移譲されたことにより、2015～2020年度には大都市のシェアが上昇し、他のほとんどの種類のシェアが低下している。

コロナ禍鎮静後の2020～2023年度には小都市のシェアが上昇、大都市と中都市のシェアが低下して

いる。小規模自治体のうち3万人未満の町村の対全国シェアは2020年度まで低下したが、2023年度には横ばいに転じている。

(2) 基準財政収入額の地域配分

基準財政収入額の地域配分をみると、大都市圏の比率は市町村では52.0%で道府県（47.3%）を上回っている（表16参照）。市町村と道府県とを比較すると、市町村では地方圏の基準財政需要額の対全国シェアは低いが、基準財政収入額におけるシェアも低いために、普通交付税の地域配分では両者はほぼ同率になっている。

基準財政収入額の地域配分の推移をみると、類型別分布以上に安定的である（表17参照）。

表14 基準財政需要額（算定結果）の地域別対全国シェア

	2010年度	2015年度	2020年度	2023年度
市町村計	100.0	100.0	100.0	100.0
大都市圏	40.8	41.7	42.6	42.7
東京圏	17.4	18.1	18.7	18.8
名古屋圏	8.5	8.8	8.9	8.8
大阪圏	14.9	14.8	15.0	15.1
地方圏	59.2	58.3	57.4	57.3
中間地域	28.3	28.1	28.0	28.1
遠隔地域	30.9	30.2	29.4	29.2

出所：総務省「地方交付税関係計数資料」各年度より筆者作成

表15 基準財政収入額（決算額）の類型別対全国シェア

	2010年度	2015年度	2020年度	2023年度
市町村計	100.0	100.0	100.0	100.0
大都市	26.5	27.2	29.9	28.6
中都市	25.9	26.1	24.7	24.6
小都市	38.4	38.1	37.2	38.5
うち3万人未満	2.3	2.2	2.3	2.1
町村	9.1	8.6	8.3	8.3
3万人以上	1.9	1.9	1.9	1.9
3万人未満	7.2	6.7	6.4	6.4
遠隔地域	9.5	8.9	8.7	8.5

出所：総務省「市町村別決算状況調」各年度より筆者作成

大都市圏の中では、東京都が除かれているにもかかわらず、東京圏の対全国シェアが上昇傾向を示しているのが注目される。地方圏では中間地域が26%台、遠隔地域が21%台で安定している。

(3) 地方税の地域配分

地方税の地域配分をみよう。大都市集中型の法人関係税のウエイトが高い道府県税は、普遍性に富む固定資産税が個人住民税とともに基幹税である市町村税よりも1人当たり税収の地域格差が大きいとみられてきた。2023年度における都道府県別税収の変動係数をみると、道府県税は15.6%で市町村税(20.4%)を下回っている。東京都と特別区を含むケースでは、大都市圏への配分比率は道府県税では

57.6%で市町村税(60.8%)よりも低い(表18参照)。

道府県税の方が地域格差が小さくなっている主な理由は次の通りである。

- ① 道府県税体系で地方消費税が最大の税目になっている。2017年度改正で清算基準における人口基準の活用が大幅に引き上げられた結果、地域格差は大幅に縮減している。1人当たり地方消費税の対全国格差指数の最高値は東京都の106.7であり、法人住民税の289.8、法人事業税の257.0と比較して著しく低い。
- ② 法人事業税は偏在是正措置としての国税化により、構成比が低下している。
- ③ 地価の地域格差は大幅になり、固定資産税の土地分で東京都の対全国格差指数は224.4と際立って高い。面積当たり評価水準が高いオフィスの都心集中により、東京都の家屋分の格差指数は132.0と高い。東京都の固定資産税の格差指数は158.4で個人住民税(153.3)と同水準であり、普遍性に富む税ではなくなっている。

特別区を含まない市町村税の分布では大都市圏の比率は58.7%に低下するが、東京都を含まない道府県税の47.9%を10ポイント以上上回っている。遠隔地域の比率をみると、市町村税では18.3%で道府県税を5ポイント以上下回っている。

市町村税の地域別対全国シェアをみると、2010～2020年度に大都市圏では上昇、地方圏では低下しているが、変化は小幅である(表19参照)。コロナ禍

表16 市町村と道府県における基準財政収入額(算定結果)の地域配分 — 2023年度 —

	%	
	市町村	道府県
全国計	100.0	100.0
大都市圏		
東京圏	52.0	47.3
名古屋圏	24.7	19.5
大阪圏	11.0	11.6
大阪圏	16.4	16.1
地方圏		
中間地域	48.0	52.7
遠隔地域	25.0	28.6
遠隔地域	23.0	24.1

出所：総務省「市町村別決算状況調」2023年度より筆者作成

表17 基準財政収入額(決算額)の地域別対全国シェア

	%			
	2010年度	2015年度	2020年度	2023年度
市町村計	100.0	100.0	100.0	100.0
大都市圏				
東京圏	51.9	51.3	51.8	51.9
名古屋圏	23.9	24.1	24.4	24.6
名古屋圏	10.8	11.0	11.0	11.0
大阪圏	17.1	16.2	16.3	16.3
地方圏				
中間地域	48.1	48.7	48.2	48.2
中間地域	26.4	26.8	26.5	26.4
遠隔地域	21.7	21.8	21.8	21.8

出所：総務省「市町村別決算状況調」各年度より筆者作成

表18 道府県税と市町村税の地域配分 — 2023年度 —

	道府県税		市町村税	
	東京都を含む	東京都を含まない	特別区を含む	特別区を含まない
全国計	100.0	100.0	100.0	100.0
大都市圏	57.6	47.9	60.8	58.7
東京圏	34.4	19.5	37.1	33.6
名古屋圏	9.6	11.7	9.4	9.9
大阪圏	13.6	16.7	14.4	15.2
地方圏	42.4	52.1	39.2	41.3
中間地域	23.0	28.2	21.8	23.0
遠隔地域	19.4	23.9	17.4	18.3

出所：総務省「地方税に関する参考計数資料」2023年度、「市町村別決算状況調」2023年度（特別区分）より筆者作成

表19 市町村税の地域別対全国シェア

		2010年度	2015年度	2020年度	2023年度
市町村税計	市町村計	100.0	100.0	100.0	100.0
	大都市圏	57.3	58.0	58.7	58.7
	東京圏	32.1	32.8	33.7	33.6
	名古屋圏	9.8	10.1	10.0	9.9
	大阪圏	15.3	15.1	15.1	15.2
	地方圏	42.7	42.0	41.3	41.3
	中間地域	24.0	23.5	23.0	23.0
遠隔地域	18.7	18.5	18.3	18.3	
個人住民税	市町村計	100.0	100.0	100.0	100.0
	大都市圏	55.6	55.2	57.5	56.4
	東京圏	29.0	28.5	31.3	29.5
	名古屋圏	10.5	10.8	10.4	10.5
	大阪圏	16.1	15.9	15.8	16.4
	地方圏	44.4	44.8	42.5	43.6
	中間地域	25.1	25.2	23.8	24.5
遠隔地域	19.3	19.7	18.7	19.2	
固定資産税	市町村計	100.0	100.0	100.0	100.0
	大都市圏	56.4	57.6	57.9	58.1
	東京圏	32.2	33.5	33.9	34.3
	名古屋圏	9.8	9.8	10.0	9.8
	大阪圏	14.4	14.3	14.0	14.1
	地方圏	43.6	42.4	42.1	41.9
	中間地域	24.3	23.5	23.3	23.0
遠隔地域	19.3	18.8	18.8	18.9	

出所：総務省「地方税に関する参考計数資料」各年度、「市町村別決算状況調」各年度（特別区分）より筆者作成

鎮静後の2020～2023年度には大都市圏と地方圏のシェアは横ばいになっている。主要な税目についてみると、個人住民税では地方圏のシェアが上昇、固定資産税では大都市圏のシェアが上昇している。遠隔地域の場合、前述したように基準財政収入額における対全国シェアが横ばいになっているのは地方税のシェアの動向を反映している。

むすび

市町村向け普通交付税の地域配分で特徴的なことは、特別区（普通交付税の配分から排除されている）を除く全国市町村人口の1割に満たない人口3万人未満の小規模自治体に全国の普通交付税の約1/3が配分されていることである。基準財政需要額の割増効果により、人口規模が小さな市町村への普通交付税の傾斜配分を支えているのは段階補正である。

2000年代半ばにピークとなった「平成の大合併」では、合併促進措置の一環として段階補正が縮減されたが、2010年度に「地域主権」を掲げた民主党政権の下で拡充へ政策転換が行われた。

市町村の普通交付税の地域配分では、「東京都一極集中」の対極で衰退しつつある遠隔地域への配分比率が、小規模自治体への普通交付税の傾斜的配分に支えられて道府県よりも高いことが期待される。実態としては大都市圏1/4、地方圏3/4、うち遠隔地域44%前後という比率は道府県向けと市町村向けで差がない。費目構成と測定単位の差が影響して、基準財政需要額の地域配分において、道府県の方が市町村よりも地方分散的であることが主因である。一般財源の地域配分をみても、大都市圏と地方圏の配分比率が道府県の4対6に対して、市町村では5対5となっており、市町村向けの普通交付税の地域格差是正機能は弱い（表20参照）。

表20 一般財源の地域別対全国シェア・対全国格差指数

		市町村				道府県
		2010年度	2015年度	2020年度	2023年度	2023年度
対全国シェア (%)	市町村計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	大都市圏	45.9	46.6	47.8	48.2	39.4
	東京圏	23.7	24.5	25.3	25.7	15.2
	名古屋圏	8.2	8.5	8.6	8.4	9.4
	大阪圏	13.9	13.6	14.0	14.1	14.8
	地方圏	54.1	53.4	52.2	51.8	60.6
	中間地域	26.5	25.8	25.5	25.4	29.7
遠隔地域	27.7	27.6	26.7	26.3	30.9	
対全国格差指数	市町村計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	大都市圏	97.4	97.5	98.5	98.2	83.8
	東京圏	106.8	108.3	108.7	108.3	73.8
	名古屋圏	87.4	88.4	88.4	86.5	92.6
	大阪圏	90.2	87.5	89.7	90.2	91.0
	地方圏	102.3	102.3	101.4	101.7	114.4
	中間地域	95.7	93.8	93.5	93.7	105.2
遠隔地域	109.5	111.7	110.3	110.9	124.8	

注：一般財源＝地方税＋地方譲与税＋地方交付税

出所：総務省「地方税に関する参考計数資料」各年度、「市町村別決算状況調」各年度（市町村計と東京圏から控除した特別区分）より筆者作成

コロナ禍鎮静後に「段階補正」は拡充したにもかかわらず、遠隔地域に対する普通交付税の配分比率は低下幅を拡げ、一般財源等の配分比率は低下を続けている。コロナ禍鎮静後の東京都の成長、遠隔地域の衰退と特徴づけられる地域格差の再拡大に対して、普通交付税は十分に是正する効果を発揮してい

ない。コロナ禍鎮静後の2020～2023年度には、遠隔地域の一般財源の対全国シェアは低下に転じ、対全国格差指数の上昇は2010～2015年度と比較して小幅になっている。地域格差の再拡大に対して普通交付税は是正する機能を弱めている。

(まちだ としひこ 専修大学名誉教授)

キーワード：普通交付税／基準財政需要額／小規模自治体／段階補正／大都市圏・地方圏

【参考文献】

- 黒野嘉之 [2010] 「平成22年度普通交付税の算定方法の改正について（基準財政需要額）」『地方財政』2010年9月号。
進 龍太郎 [2017] 「平成29年度普通交付税の算定方法の改正について（基準財政需要額）」『地方財政』2017年9月号。
飛田博史 [2025] 「2024年度普通交付税算定結果の検証」『自治総研』2025年4月号。
町田俊彦編著 [2006] 『「平成大合併」の財政学』公人社。
町田俊彦 [2025 I] 「コロナ禍鎮静後の地域格差の再拡大と人口・産業：成長する東京都と衰退する遠隔地域」『自治総研』2025年4月号。
町田俊彦 [2025 II] 「コロナ禍鎮静後の地方税と地方交付税の地域格差」『自治総研』2025年12月号。
宮崎正志「令和6年度普通交付税の算定方法の改正について（基準財政需要額）」『地方財政』2024年9月号。

民主的ガバナンスの作動要件 英国のパートナーシップ政策と中間支援組織からのアプローチ

原 田 晃 樹

<要 旨>

本稿は、英国VCS E（Voluntary, Community, and Social Enterprise）セクターと公的セクターのパートナーシップおよびVCS Eの中間支援組織を手がかりに、民主的ガバナンスの作動要件を考察したものである。まず、ガバナンス論の研究動向を整理し、ガバナンスは失敗しうることを前提に、その調整を担うメタガバナンスへ関心が移ってきたことを示す。そして、その評価は民主的正当性の確保に即して論じる必要があることを確認する。次に、VCS Eの歴史をたどり、中間支援組織が水平的ネットワークと政府との垂直的関係を媒介してきた役割を明らかにする。その上で、バーミンガム市の中間支援組織（BVSC）を事例として、財政構造・ネットワーク・自治体との関係変化を概観し、競争的資金が組織のあり方に負の影響を及ぼしうる一方で、組織のミッションに基づく活動が公的サービスの安定的な供給を下支えしてきたことを示す。以上より、民主的ガバナンスは、市民活動の力をメタガバナンスの調整モードのレパートリーとして保持しつつ、それを民主的基盤として係留（anchored）させようとする不断の調整作業を通じて確保される必要があると結論づける。

はじめに — 問題意識と本稿の視角

市民、行政機関、企業など多様なアクター間の協働によって地域・社会課題の解決を図るプロセスは、近年ガバナンス（ネットワーク）論として概念化されてきた。ガバナンスは、1970年代以降の社会の複

雑化や国家の統治能力に対する懐疑的な議論の高まりを背景として、政府単独の指揮命令系統を通じた伝統的な統治から、多様なアクター間の相互作用に依拠した統治への転換を説明する概念として展開してきた。ただし、ガバナンスは包括的で曖昧な概念である。たとえば、ガバナンス論ではボランティア諸組織（Voluntary, Community and Social Enterprise:

VCSE)⁽¹⁾の役割が重視され、政府や市場と並ぶ統治様式（モード）として位置づけられる。だが、「自由な意思に基づく非国家的・非経済的な結合関係」（ハーバース 1994）としての側面が強調される一方で、もっぱら安価なサービス供給者として、公費削減により撤退した公共サービスの空隙を埋める存在として捉えられる面もあるなど、VCSEに対してはさまざまな期待が交錯する。

このように、ガバナンス論におけるVCSEの位置づけは論者により異なるものの、少なくとも、それがガバナンス論に位置づけられることで、直ちに分権的・民主的な統治が実現するわけではないという点は、今日多くの論者に概ね共通する認識であろう。むしろ、自己組織化したネットワークに対していかに参加の回路を組み込むか、ネットワークと政府とをどのように接合させるかが問われ続けなければならないというのが、筆者の主たる問題意識である。

本稿では、このような問題意識のもと、VCSEセクターと公的セクターのパートナーシップおよびVCSEの中間支援組織を手がかりに、民主的ガバナンスの作動要件を検討する。本稿でVCSEの中間支援組織に注目する理由は、中間支援組織が水平的ネットワークにおいて多様なVCSEの関与を促し、セクターとしてのまとまりを形成するとともに、政府との垂直的関係を媒介する役割を果たしてきた（少なくともそうした役割をミッションとして活動してきた）からである。

以下では、まず、ガバナンス論の研究動向を整理する。ガバナンス論では、ガバナンスは常に失敗し

うるという前提のもと、それをいかに再調整するかというメタガバナンスのあり方に関心が移りつつある。こうした点を中心に論を進める。次に、VCSEの歴史をたどり、中間支援組織が水平的ネットワークと政府との垂直的関係を媒介してきた役割を明らかにする。その上で、バーミンガム市の中間支援組織（BVSC）を事例として、財政構造・ネットワーク・自治体との関係変化を概観し、競争的資金が組織のあり方に負の影響を及ぼしうる一方で、組織のミッションに基づく活動が公的サービスの安定的な供給を下支えしてきたことを示す。BVSCを取り上げるのは、それが英国でもっとも早い時期に地方都市で設立された中間支援組織の一つであり、本稿で言及する20世紀以降の全国規模の中間支援組織の歴史的な変遷と軌を一にしてきたこと、事業規模が比較的大きく、事業内容の変化を捉えやすいためである。

こうした考察を通して、英国の中間支援組織が果たしてきた役割を再確認するとともに、民主的ガバナンスは、市民活動の力をメタガバナンスの調整モードのレパートリーとして保持しつつ、それを民主的基盤として係留（anchored）させようとする不連続の調整作業を通じて確保される必要があることを示したい。

I. ガバナンス論の視角

1. ガバナンスの多義性

今日、「ガバナンス」の用語は幅広い分野で用いられている。扱うトピックも多様である。2010年代

(1) 「調達政策ノート（PPN）11/20」（Cabinet Office 2020b）によれば、VCSEとは「社会的な目的を持って活動するあらゆる組織（法人化されているか否かを問わない）」であり、「小規模な地域密着型のグループ・事業から、より大規模な登録慈善団体（registered charities）、社会的企業、地域・リージョン・全国規模で活動する公共サービス・ミューチュアル（public service mutuels）（公共部門から行政職員がスピンアウトし、職員自身で事業を運営する事業体：筆者注）や協同組合まで含まれる」とされている。VCSEの対象は、労働党政権時代のサード・セクター（Third Sector）、保守党政権時代の市民社会組織（Civil Society Organisations）とほぼ重なる。英国政府の公共調達を担う機関であるクラウン・コマーシャル・サービス（Crown Commercial Service: CCS）が発行したVCSE向けの行動計画文書（Crown Commercial Service 2024）でも上記の調達政策ノートの定義を踏襲している。VCSEの用語は草の根のコミュニティ・グループから協同組合まで非営利組織を包括的に含んでいるため、本稿では個々の組織についてはVCSE、VCSEを政府や市場と対比させる場合にはVCSEセクターと表現している。ただし、過去の法令・政策文書には当時の呼称が用いられていることから、それらとの整合を図るため、概ね第一次大戦期までは慈善団体（Charity organisation）、戦間期～1996年まではボランティア組織、1997～2010年まではボランティア・コミュニティ組織の用語を用いている。

以降に刊行された書籍のタイトルに限っても、コーポレート・ガバナンス、ITガバナンス、選挙ガバナンスなど多岐にわたる。もっとも、それらのうちガバナンス自体を考察の対象としているものは案外少ない。大半は、組織管理、政治主導、システム運用などの言い換えが可能であるようにみえる。中には、ガバナンスの用語が文中にほとんど登場しないものすらある。こうしたガバナンスは、“新しい何か”を演出するレトリックとして用いられているのかもしれない。見方を変えれば、ガバナンスの用語にはそうした魅力があるのだろう。

Pollitt & Hupe (2011) は、ガバナンスの定義がいまいなため多義的に使われているとして、ガバナンスを「マジック・コンセプト」と称している。彼らは、ガバナンスの用語が近代的で進歩的な印象を持っているために、物事の肯定的な側面に光を当てる傾向があるとする。彼らがこの典型例として引き合いに出すのが世界銀行の「世界ガバナンス指標」である。これは、途上国への融資の可能性を検証するために、6つのテーマに沿って集められたインデックスによって各国の統治度を評価するもので、これにより「よい統治」(Good Governance)を明らかにしようとするものである。彼らは、「ガバナンス」というラベリングは国の統治を評価(格付け)することにつながっているとして批判する。

現実にはガバナンスをこのような意図で用いる例は多い。たとえば、日本では2014年の学校教育法及び国立大学法人法の一部を改正する法律の審議において、大学ガバナンス改革が議論された。そこでは、意思決定手続きや責任体制の明確化など組織の近代化を図るための方策が議論された。しかし、実際に大学組織を改革しようとするれば、その背後にある利害関係(たとえば経営と教学)の調整にも触れざるを得ない。Pollitt & Hupe流に表現するなら、ガバナンスや改革という用語を用いることで政治的な権力関係の存在がオブラートに包まれ、特定の規範的理想に沿った統治へと向かわせる効果があったといえよう。

この点について、ブラウン(2017=2025)は、新自由主義的理性が、国家や政治的主権による「統治」(Government)をガバナンスへ置き換えたとする。

ここでのガバナンスとは、民主的な対立や議論を通じて決定を行う政治プロセスではなく、効率性や成果を重視する企業経営的な管理運営のプロセスを指す。彼女は、このガバナンスの実践として、ベンチマーキング、ベストプラクティス、格付けなどの手法が公共部門に導入されたことを指摘している。これらはまさに新公共経営(New Public Management: NPM)の特徴であり、これらが正義、平等、自由といった民主主義的価値を、市場的な指標へと置換したと批判する。つまり、ガバナンス(およびNPM的諸実践)を、新自由主義がその経済的合理性を国家や市民社会の隅々まで浸透させるための主要な統治形態として機能させるものであるとするのである。

彼女によれば、本来、政治とは異なる価値観や利害の対立を前提とし、それを議論によって調整する営みであるが、ガバナンスでは政治を解決すべき技術的な事項(マネジメント)として扱っている。それにより、価値の衝突によって生じる対立は非効率なものとして退けられ、コンセンサスや効率が優先される。その時、ガバナンスはソフトで包摂的、技術的な外見を装うことで、実際の権力構造や支配関係(階級、不平等など)をみえにくくさせる。新自由主義が脱政治的であるのと同時に、その統治形態であるガバナンスもまた、民主主義的な政治の場を解体し、政治を単なるマネジメントへと後退させる脱政治的な装置であると批判するのである。

2. ガバナンス論の展開

彼女はガバナンスをNPMと同義に扱っているという点では、多義的なガバナンス論の一側面を捉えているに過ぎないのかもしれない。だが、その技術的な統治形態とそれに伴う脱政治性は多くの論者も指摘するところである(たとえばフーコー2008)。ガバナンスがこのように捉えられるのは、1970年代の世界的な景気後退とそれに続くNPM改革が議論の発端になったからである。そして、多くのガバナンス研究は、NPMそのものではなく、NPM改革がもたらした変化に着目している。

ガバナンス論が展開された背景には、1970年代に欧米先進諸国が共通して経験した世界的な景気後退

があった。欧州の福祉国家は、安定した経済成長と高い雇用を前提として拡張してきたが、1970年代のオイルショックに象徴される供給ショックと、それに伴うインフレおよび景気後退（スタグフレーション）によって、財政・雇用・賃金・物価を同時に調整することが難しくなった。これらによって、総需要管理政策や社会保障給付・社会サービスを拡充する余地が圧迫された。この時期と前後して、英国における社会サービス（医療・教育・住宅・交通）への公的支出のほとんどは、貧困層よりも相対的に恵まれた層により大きな便益をもたらしていると論じたLe Grand (1982) や、官僚組織が自己拡大的に行動しようという仮説を提示し、官僚制を最適な供給主体とする見方に疑義を示したNiskanen (1971) など、改革を正当化させるさまざまな理論的な提起がなされるようになった。

これらが理論的な支柱となりつつ、各国で行政改革が実施された。その改革潮流を代表する主張の一つが、Hood (1991) やOsborne & Gaebler (1992) 等によって体系化されたNPMである。Hoodは英国に典型的にみられたNPMを単なる一時的な流行ではなく、行政学における重大なパラダイムシフトとして捉え、NPMの構成要素として7つの教義を提起した。NPM改革は伝統的な官僚制（ヒエラルキー）を相対化し、民営化、規制緩和、エージェンシー化（執行部門の切り離し）、競争原理の導入などを通じてコスト削減を図ろうとするものであった。

こうした改革は欧米先進諸国で1980年代を通じて各国に波及し、行政サービスの効率化を促した。ただし、Hood自身はNPMを手放しで称賛したわけではなかった。たとえば、NPMの理論的支柱は公共選択論や取引費用理論に依拠した制度派経済学と、科学的管理法や民間企業の経営手法に由来する経営主義であり、伝統的な官僚制が硬直的でプロセス重視だとして批判する点で結びついたものの、本来は自由なマネジメントと市場規律による統制という、潜在的に対立しうる要素をはらんでいるとした（Hood 1991: 5-6）。加えて、行政が追求すべき3つの価値群（能率と節約、公正と誠実、強靱性と適応）はトレードオフの関係にあり、バランスが崩れるリスクを指摘していた。Osborne (2006: 379, 382)

は、NPMの特性として公共サービスの最小単位への分割を挙げ、公共管理はますます断片化し不確実性を増していくと指摘した。Sørensen & Torfing (2007: 1) は、NPM改革による市場化はアクター間の相互信頼を毀損し、共同の目標と信頼に基づく能動的なガバナンスの促進を難しくすると断じている。

実際、NPM改革が進んだ英国では、1990年代になるとその副作用を指摘する研究がみられるようになった。Rhodes (1994: 138) は、それを国家の空洞化（Hollowing out of the State）と表現した。すなわち、①民営化と公的介入の範囲・形態の縮小、②代替的サービス提供システム（エージェンシーなど）への機能の移転による中央・地方部局の機能喪失、③EU機関への機能の移転による英国政府の機能喪失、④経営上のアカウントビリティの強調と政治と行政のより明確な区別を通じた政治的統制の強化を伴う公務員の裁量制限という4つの潮流である。こうして国家の機能が拡散したことにより、中央政府が持つ情報は減少し、操作できる手段の多くが失われてしまったとしたのである。また、現代の公共課題は、多数の利害の衝突と不確実性を伴い、問題定義や解決基準が一義的に定まらない「厄介な問題」（wicked problems）として特徴づけられる（Rittel & Webber 1973）。1990年代以降、NPM改革の意図せざる結果として、政策全体を調整・統合する能力が低下し、複雑な社会問題（環境問題、社会的排除など）に対してかえって無力になるというパラドックスの問題が論じられるようになった。

こうした文脈のもとで、Rhodes (1996) は、英国政府は主要な福祉国家サービスを提供する組織間ネットワークを増大させて統治の変容をもたらしたとし、これをガバナンスという概念で捉えたのである。彼はガバナンスを「自己組織化された組織間ネットワーク」と定義し、その特徴として、①組織間の相互依存、②資源を交換し共有された目的をめぐって交渉する必要性から生まれるネットワーク構成員間の継続的な相互作用、③信頼を基盤とし、参加者間で合意されたルールに従って展開されるゲーム的な相互作用、④国家からの相当程度の自律性を挙げた。そこでは政府はもはや特権的・主権的

地位を占めず、非国家のアクターを含むネットワークを間接的かつ不完全にしか舵取りできない。Rhodesは、こうしたネットワークが自律化し中央の指導に抵抗するため、ガバナンスは統治可能性への挑戦になると論じた。

Kooiman (1993: 1-6) は、現代社会があまりに複雑で、動的で、多様化したため、もはや国家を含むいかなる単一のアクターも、問題を解決するための知識や能力を独占できていないという立場から、統治は、政府による一方的な命令ではなく、官民の多数のアクターによる相互作用として捉え直すべきだと論じた。彼は、統治する側から統治される側への一方通行として捉える伝統的パターンから、双方の質や問題を考慮する双方向モデルへシフトしたと捉え、公的責任と私的責任の境界線自体が相互作用の対象となり、両者の区別が曖昧化すると考えたのである。このとき、統治 (governing) が社会をステアリングするための意図的な活動であるのに対し、ガバナンスとは社会のさまざまなアクターの統治活動から創発するパターンであるとした。そのため、統治可能性とは静的なものではなく、統治ニーズと統治能力との間の緊張関係のバランスをとるプロセスとしたのである。

このように、ガバナンスはNPM改革に象徴される行政改革を通じた官民のバランスの変化を背景として論じられるようになった。ただし、各論者のねらいや着眼点の違いによってガバナンス論の内容は多岐にわたる。Stoker (1998: 18-19) は、ガバナンスをめぐる文献が多様で断片的であることを認めつつ、それを変化する統治過程を理解するための組織化フレームとして位置づけ、政府を超えた一連の制度やアクター (命題1)、社会的・経済的課題に取り組む際の境界と責任の曖昧化 (命題2)、集合的行為に関与する機関間における権力依存の多元化 (命題3)、自律的な自己統治ネットワーク (命題4)、政府の命令権限や権威の使用に依存せずに物事を成し遂げる能力 (命題5) という5つの命題を含むものとしている。Stokerのガバナンス論は、究極的には秩序ある支配と集合的行為のための条件をつくりだそうとするものである。したがって、ガバナンスのアウトプットは政府のそれと異なるもので

はなく、違いをそのプロセスに見出している。そして、政府の権限や制裁に頼らない統治メカニズムに焦点を当てている。統治は外部から押し付けられるのではなく、多数のアクターが相互作用し合う結果として生まれる構造や秩序の創出に着目しているのである。

2000年代に入って、ガバナンス研究は、現代の複雑化した社会問題に対し、政府単独の指令・執行ではなく、国家・民間・市民社会などの主体間の相互依存と相互作用を通じて政策形成・実施を進める統治形態として理論化を試みてきた。その中にはいくつか異なる理論的系譜がある。社会システム論・相互作用論の系譜では、相互作用を統治の中核に据える相互作用的ガバナンス (interactive governance)

(Kooiman 2003)、政治学・民主主義論の系譜では、ネットワークの民主的正統性と説明責任などを問う民主的ネットワーク・ガバナンス (Sørensen & Torfing 2007)、公共政策・政策過程論の系譜では、公的機関が非国家アクターを巻き込み熟議的に合意形成を図る協働的ガバナンス (collaborative governance) (Ansell & Gash 2008)、公共管理論の系譜では、ネットワークやパートナーシップ/コ・プロダクションを前提に公共サービス供給を捉え直す新公共ガバナンス (New Public Governance)

(Osborne, 2010) などがある。加えて近年は、ガバメントからガバナンスへという移行の描写にとどまらず、協働・ネットワークがどの条件で作用し、どのような構造や運営が成果に結びつくかという設計・実証上の問いへと関心が移っている (Ansell & Gash 2008; Provan & Kenis 2008)。

3. メタガバナンス

このように、各論者のガバナンス論は、その着目点やアプローチに違いはあるものの、NPMからのパラダイム転換を図ったという点で共通している。NPMが政府から市場への移行であったのに対し、ガバナンス論は市場からネットワークへ、あるいは政府・市場・ネットワークの相互関係へと視座を拡張したといえるだろう。そのため、ガバナンス論では、調整メカニズムとして競争だけでなく信頼や協働も重視される。

もつとも、ガバナンスは常に正常に機能するとは限らない。むしろ、信頼・協働や市場に依拠したネットワークやパートナーシップは、常に失敗するリスクをはらんでいるとみるべきであろう。Stoker (1998) は、彼が提起した前述のガバナンスの命題は、それぞれ矛盾をはらんでいるとする。すなわち、法律の裏付けがない合意による正当性の欠如、責任の所在が不明確なことによる責任転嫁やスケープゴート、各アクターの機会主義的行動の帰結としての意図せざる結果、ネットワークのアクターが特定の利益を表出する可能性があることに伴う説明責任の難しさといった問題である。これについて、多くの論者はネットワークだけでは統治は完結せず、何らかの調整機能が必要だと考えている。そして、秩序ある統治と集合行為のための条件の創出 (Stoker 1998: 17, 22) や、社会の集会的な優先順位・目標を明確化して調整するプロセスをメタガバナンス (Meta-governance) と称している。

メタガバナンスの捉え方をめぐっては論者により幅がある。Sørensen & Torfing (2009: 246) は、ネットワークの自律性を尊重しつつ、政府がネットワークを管理する手法として、①支配的な統治規範や理念の産出・流通、②統治メカニズムの政治的・規範的・文脈依存的な選択、③機能不全を防ぎ政治目標を達成するための制度形態の戦略的形成に整理し、高次の反省的統治として再定義している。Jessop (2002) は、複雑な相互依存の調整様式として市場交換、命令的調整 (ヒエラルキー)、ネットワーク (自己組織化) を区別し、いずれのモードも失敗に陥りうることを前提に議論を進める。その上で彼は、ガバナンスのガバナンスとしてのメタガバナンスについて、メタ交換 (meta-exchange)、メタ組織化 (meta-organization)、メタヘラルキー (meta-heterarchy) という3つの基本形態と、これらを再接合してコリブレーション (collibration)⁽²⁾を行うアンブレラ形態としての狭義のメタガバナンスに整理する。すなわち、ガバナンスの失敗状況に応じて、

市場の制度設計を再帰的に組み替えるメタ交換、組織形態・媒介組織・組織間関係等を再設計するメタ組織化、自己組織化が成立する枠組みを整えるメタヘラルキーという3つの介入を組み合わせて、それらの関係をコリブレーションによって調整することで、メタガバナンスが作動すると述べる。

Scharpf (1997: 197-200) は、ヒエラルキー的権威構造の存在と、それをういて他者の意思決定選好を上書きするヒエラルキー的指令の実際の発動とを区別すべきだと論じる。こうした区別をすることで、政府が常に直接介入せずとも、必要時に発動するという「ヒエラルキーの影」のもとで、当事者はその介入可能性を予期して行動するため、交渉や自己調整は体系的に方向づけられるとしている。このような委任の取り消し可能性や規則変更可能性を背景とした間接統治が、後続研究ではメタガバナンスの重要な一形態と捉えられるようになった。

Peters (2010) は、ネットワークや契約、官民パートナーシップ (PPP) といった新たなガバナンス形態が拡大した状況下においても、国家が必要に応じて権威を再主張するという見込みが、非政府アクターの行動を左右する点に着目する。彼はこのメカニズムをScharpf (1997) に言及しつつヒエラルキーの影と捉えた。すなわち、政府中枢による階層的統制 (ヒエラルキー) が十分に浸透している場合、委任された統治を担う主体であっても、政府中枢の選好から逸脱すれば自らの選好は受け入れられず、付与されていた自治を失うと予期するため、自己組織化したネットワークの逸脱は抑制されるというものである。Petersはこの影を通じた間接的統制のパターンをメタガバナンスの一形態として明示的に位置づけている。彼によれば、権限委譲や分権をガバナンスとみなすなら、その帰結を規制・調整し直す試みこそがガバナンスのガバナンスにほかならないという。これは政府が直接的な命令を下すのではなく遠隔統治 (governing at a distance) として一定程度の統制を回復する手法である。

(2) コリブレーションとは、単一のガバナンス・モード (市場のみ、あるいはヒエラルキーのみ) に依存するのではなく、市場・ヒエラルキー・ネットワークという3つのモードの組み合わせや相対的な比重を、状況に応じて意図的に操作・変更するプロセスを指す。自己調整が万能ではなく、失敗しうることを前提に、国家がそれらの作動条件に介入して方向づけるという発想は、Dunsire (1993) がコリブレーションとして早い段階で一般化している。

メタガバナンスをめぐるには、Kooiman & Jentoft (2009) が、困難な選択 (hard choices) を、価値・規範・原則が比較不能・両立不能な衝突を含む選択として捉え、そのような選択を方向づける価値・規範・原則の形成は国家だけに委ねるべきではなく、国家・市場・市民社会の諸アクターが共同かつ相互作用的に担うべきだと論じている。このように、メタガバナンスを国家の役割に一元化しない規範的アプローチも存在する。しかし、代表的なメタガバナンス論の多くは、ガバナンスは失敗するという前提のもとで、国家（政府）あるいはそれに準ずる主体（国家に対するEUなど）が中心的役割を担うという見解を共有しているといえるだろう。Sørensen & Torfing (2009: 246) は、公的当局（public authorities）は特別な資源、公式の権限、民主的正当性を有するため、メタガバナンスの遂行にとりわけ適していると論じている。また、メタガバナンスは官民が関わるネットワークや、正当性と資源を備えた私的アクターによっても担われうるが、多くの場合、そのようなアクターがメタガバナーとして機能するには、公的当局による承認が必要だとしている。

4. 民主的正当性

ガバナンス論では、政策の形成・実施は、選挙で選ばれた政府による垂直的統制だけでなく、非公選のアクターを含むネットワークを通じて意思決定・実施される局面が増えているという認識に立つ。しかし、Papadopoulos (2003: 477-482, 483-486) は、この統治のネットワーク化が、意思決定やアカウンタビリティの所在をみえにくくし、さらに特定の利害関係者が政策過程に影響力を及ぼしうる点で、民主的赤字 (democratic deficit) を生み出すと論じている。この主張にしたがえば、メタガバナンスがネットワーク型の自己調整を取り込んで実効的に作動するためには、単に政策遂行の効果を高めるだけでは足りず、手続の透明性、包摂性、公正性とといった民主的正当性の確保が重要だといえることができるだろう。実際、Sørensen & Torfing (2009: 246-247) は、公的当局がもつ正式な権限や資源に加えて民主的正当性がメタガバナンスの遂行にとって重要であると

述べ、メタガバナンスの諸手段は効果的かつ民主的なネットワーク統治を高めるために用いられると論じている。Pierre & Peters (2000) は、国家こそが集合的な優先順位を明確に提示できるとして、国家の役割をより重視する。市場やネットワークは部分的な利益しか代表できないため、社会全体の目的を設定できるのは国家しかないというものである。

ガバナンスにおける民主的正当性について、Scharpf (1998) はインプットの正当性とアウトプットの正当性の2つの側面に分けて考察する視座を提起する。インプットの正当性とは「人民による統治」(Government by the people) に関わる正当性のことであり、政治的な選択が、被治者の意思から導き出されているかどうかを問うものである。これに対しアウトプットの正当性とは、「人民のための統治」(Government for the people) に関わる正当性のことであり、「共通利益」(集合的な問題解決能力の増大) につながるかどうかを問うものである。彼は、EUのような超国家的・多層的統治体制の文脈では、構成員の多様性が高く共通のデモス(政治共同体としての人民)が不在であるため、多数決原理に基づく強力なインプットの正当性を確保することは困難であると指摘する。そのため、EUのように多数決によるインプットの正当性を確立しにくい統治体制では、政策の問題解決能力というアウトプット面での正当化が相対的に重みを持つ。もっとも、その場合でも正当化の負担は加盟国レベルへ戻りうるなど、入力・出力双方の正当性問題は解消されるわけではないと論じたのである。

Schmidt (2013) は、EUのような多層で複合型の統治の正統性評価が長らくインプットとアウトプットの二分法で論じられてきたことに対し、両者の間のブラックボックスに当たる政策決定過程の質を問う第三の基準としてスルーット (throughput : government with the people) を設定する (Schmidt 2013: 2, 5, 14)。スルーットとは、統治過程がどれほど有効に運用されているかに加えて、説明責任、透明性、包摂性、利害調整の開放性によって評価される手続的正当性である (Schmidt 2013: 2, 15-19)。さらに彼女は、インプットやアウトプットが一定水準にあっても、腐敗、不透明、不公正、偏り

といった「悪いスループット」が生じると、統治全体の正統性が損なわれ、インプット／アウトプットの評価にも影響されてしまう点を強調する (Schmidt 2013: 3, 9, 19)。

ただし、Scharpf (1998) と Schmidt (2013) は、アウトプットの正当性をインプットの正当性と同列に論じているわけではない。Scharpf (1998) は、インプット志向の観点から多数決を正当化するには、多数派の選好が少数派の福祉を含むことが前提になると論じる。他方で、アウトプット志向の正統性においては、個々人の犠牲を伴っても「共通利益」に資するものとして受容されうるため、一定の集団的アイデンティティ／我々意識 (we-identity) の存在が重要になるとする。とりわけEUのように、そうしたアイデンティティが十分に強くない超国家レベルでは、異論を有する少数派に顕著な犠牲を課す決定を多数決で正当化することは困難であり、その結果、政策決定は広い合意に依存し、合意が得られなければ決定は停滞するか、あるいは政策の正当化の負担が加盟国レベルへと戻されるのである。

Sørensen & Torfing (2005) は、ガバナンス・ネットワークにとって、民主的統治の確保が大きな課題であるとする。ネットワークは自動的に民主的に作動するわけではなく、外部の民主的基盤に係留される (anchored) ことで機能すると捉え、その係留先として、①選挙で選出された政治家、②参加団体のメンバーシップの基盤、③地理的領域によって定義される市民、④民主的な行為のルール／規範の4つに分類した (Sørensen & Torfing 2005: 201-202)。

このうち①は、選挙で選ばれた政治家がネットワークをコントロールできる限りにおいて正当性が確保されるというものであり、そのために政府は、従来の一方的な指示命令ではなく、ネットワーク・デザイン (法的なルールや資源配分によって選択的に包摂／排除を行い、権限・手続・射程を設計)、ネットワーク・フレーミング (追求すべき目標の設定、法的枠組みなど)、ネットワーク参加 (政治家自身が介入して調整・評価) を通じて、自己規制的ネットワークの作動条件を形づくる役割を担う。彼らは、このような政治的統制のあり方をメタガバナンスと称したのである。②は、ネットワークに関わ

るメンバーが、それらが属するグループを代表していることによって民主的正当性が確保されるというものであり、そのために選出・指示 (代表者が開かれた状況で選出され、メンバーが代表に指示したり討議したりできること)、情報に基づく評価 (代表者のネットワークでの活動に関する情報にアクセスできること)、批判・指示の表明 (代表者に対する批判や不満を表明できる場があること) が求められる。そして、代表者を厳密な委任関係で縛ることはできないので、支持点を不断に作り直すための相互関係が必要だとする。③は、ネットワークの参加者だけでなく、間接的に影響を受ける市民にもアカウントブルであるべきだというものであり、そのために透明性、公的対話へのアクセス、応答性が求められるとする。④は、ネットワーク自身が民主的な行為に関する内在的なルールや規範を有していることが民主的正当性を高めるとするものであり、そのために開かれた政策言説の場、民主的熟議、民主的改善の仕組みが必要だとする。

さらに彼らは、しばしば彼らがネットワークの効率性 (問題解決能力) との緊張をもたらさうするため、民主性と効率性のバランスをいかに図るかが重要になると指摘している (Sørensen & Torfing, 2005: 214)。

以上の議論を踏まえると、民主的ガバナンスに関する論点として次の点を指摘できそうである。

第一に、代議制民主主義のような「人民による統治」だけでは民主的正当性を確保し得なくなっており、共通の福利のための集合的な問題解決能力によって補完されることも考慮されているということである。第二に、ネットワークを重視するガバナンスにおいても、政府が、従来のヒエラルキー主体の統制とは異なる形でネットワークを枠づけたり、資源配分などを通じて調整を図ったりすることが求められていることである。第三に、ネットワークに関与する各アクターは、それぞれが所属するグループからの民主的な代表性を主張できることと、ネットワークへの関与の有無にかかわらず、民衆一般にアカウントビリティを果たすことが求められると考えられていることである。

5. 伝統的なガバメント・モデルとの比較

統治システムの不具合に対する調整を最終的に政府が担い、その際、民主的基盤に係留される必要があるという考え方自体は、従来の伝統的な行政学における民主的な統制や行政責任の点からも議論されてきたところである。では、従来の政府による統治（代議制民主主義）モデルでは、この問題はどのように説明できるだろうか。

従来の政府による統治（代議制民主主義）モデルについて、嶋田（2020）は、Miller & Fox (2007) が批判する民主主義のループ・モデル（democratic loop model）を手がかりに、行政改革・行政統制の議論が前提にしてきた民主的統制像そのものを問い直そうとしている。Miller & Fox (2007) は、伝統的な行政学の行政統制の捉え方が政治行政二分論を前提に組み立てられた民主主義のループに依拠しているとす。すなわち、民衆がその代表としての政治家を選出→政治家が民意に基づいて政治を運営→政治家がヒエラルキー（行政職員）を統制し、ヒエラルキーは政治家の意思に忠実な形で政策を執行→民衆は政策の結果を受けて政治家に選挙を通じてフィードバック、というループである。彼らによれば、この民主主義のループは過去の遺物であるにもかかわらず、現実の理論や実践に入り込み、今なお行政学研究に漂い続けているという。しかし、実際には政治家は公共の利益や人民の意思を全面的に具現化しているわけではなく、利益集団が跋扈して政策決定に大きな影響を与えている（Miller & Fox 2007: 6-7）。また、政治行政融合論からすれば、そもそも行政職員は政策判断に実質的に関わっており、決められたことを粛々と効率的にこなすだけの存在ではあり得ない。民主主義のループはこうしたありもしない前提に立っているというのである。

嶋田（2020：679-680, 686）は、ループを機能させる観点から、古典的論争ともいえる Finer = Friedrich 論争を引き合いに Friedrich のいう行政職員の新しい政治的責任を重視しつつ、ループは常に断絶しようという発想の転換を図る。そして、特に政治家や民衆による行政統制のループにはさまざまなルートや形態が考えられることから、断絶を防ぐというよりは、むしろ断絶しても状況に応じた修復を

図りつつ統制経路を複数用意すること＝ループの多線化を提唱する。統制が難しいからこそ、行政の役割と責任を継続的に捉え直す方向へと議論を運んでいるのである。

嶋田は、政治的行政統制を、議会－内閣／首長－議会／住民参加など複数経路（多線型）で確保し、ある経路が機能不全でも別経路が働きうるよう設計することにより、伝統的なモデルが民主的正当性を確保する道筋を示している。単線の民主的統制（ループ）では不十分なので、複数の民主的接続を設計するという発想は、Sørensen & Torfing (2005) の4つの民主的係留のアイデアと問題意識を共有しているようにみえる。嶋田のいう伝統的なモデルに依拠したループ・モデルとの比較では、政治（政治家）起点で捉えるのか、ネットワーク（政策の実施主体）起点で捉えるのかという視点の置き方に違いが求められそうである。

しかし、ガバナンス・モデルのアプローチに依拠した意思決定が拡充されるほど、垂直的統制の力は減退する。Koppenjan et al. (2009) は、水平的なガバナンスの取り決めは、代議制民主主義の原則およびその政治制度と潜在的に対立すると主張する。彼らは、代議制民主主義の制度設計は、有権者→代表者→政治的執行部→行政執行機関へと連なる代表・統制・説明責任の垂直的連鎖（vertical chain）からなり、それぞれの間でプリンシパル＝エージェント関係が成り立つと捉える。ところが、ガバナンスの台頭によって政治の移動が生じ、重要な決定が代議制民主主義の垂直的操舵・説明責任関係の影響領域の外で、ますます下されるようになってしまう。加えて、水平的なネットワークとの関係において情報・専門性等の非対称性は増大し、実効性のある垂直的な統制が及びにくくなり、垂直的な連鎖を弱める方向に作用する（Koppenjan et al. 2009: 769-770）。かといって、厳格・一貫した垂直的な連鎖の運用に拘泥すると、ネットワーク特性（複雑性・相互依存性・動態性）との間に緊張が生じてしまう（Koppenjan et al. 2009: 774-775, 784）。

そのとき、彼らは、垂直的な民主主義制度と水平的ガバナンスが併存することを前提に、両者の結合（coupling）を改善することによって調整を図ろう

とする (Koppenjan et al. 2009: 772)。そのために、彼らは、フレーム設定 (代表機関が政策目標・責任配分・行動の大枠を示すメタ決定) を、動態化 (一度の事前枠組みに固定せず、政策過程に合わせて反復的に更新すること) する必要があると論じる (Koppenjan et al. 2009: 772, 785)。具体的には、政策過程の各段階で設けられる政治的討議との節目／接続点 (interaction moments) を設け、その接続点ごとに、ネットワークの情報・提案・報告を代表機関の政治討議につなぎ、そこでの判断を次ラウンドの行動枠へ返すことを提案する (Koppenjan et al. 2009: 786)。また、代表機関の関与が直接取引による民主的な過程の迂回にならないよう、役割と責任の境界を明示する境界作業 (boundary work) を通じて、代議制民主主義の統制回路とネットワーク型政策過程の役割分担を可視化しつつ、対話と学習を可能にする柔軟な結合 (loose coupling) を確保すべきだとする (Koppenjan et al. 2009: 785)。こうした視点は、代議制民主主義と参加的・協働的統治の接続のあり方を問う問題関心と通じるものと解釈できるだろう。

ただし、伝統的な行政統制のモデルでは、統制の対象がもっぱら行政と民衆に向けられている。行政サービスの受委託やVCSSEクターの政策への関与など、組織間ネットワークの相互関係にまで射程が及んでいないのである。行政組織を超えた行政サービスの統制や民衆との多様な関係に伴う矛盾については、最終的に職員の内在的責任意識に依存せざるを得なくなってしまうように思われる。Sørensen & Torfing (2005) が指摘するように、ネットワークの民主的な評価は組織の内部相互作用だけでなく、ネットワークと政治環境との外部関係を含めて民主的に監査されるべき (前述の4つの係留) という問題意識に立てば、Koppenjan et al. (2009) が主張する垂直的な民主主義と水平的なネットワーク

がどのように接合されうるかという視点と、水平的なネットワーク内部の相互関係のあり方を問う視点が重要であろう。筆者がガバナンスの視角でアプローチしようとするのはまさにこれらの視点に注目するからである。

英国では、両者の結節点として可視化できるのが政府 (自治体) とVCSSEとのパートナーシップの仕組みである。そして、水平的なネットワークを形成し結合点につなげる存在として、中間支援組織 (VCSSEの支援を主たる目的とする組織) が地域に密着して古くから活動してきた。そこで、以下では、イングランドを中心とする英国における近年のVCSSEセクターの動向を踏まえつつ、公的セクターとVCSSEセクターとの垂直的な関係と中間支援組織の展開過程をみってみる。なお、本稿では事例としてウエスト・ミッドランドに位置するバーミンガム市の中間支援組織を取り上げる。

II. 中間支援組織の視角

1. 英国におけるネットワークの結節点としての中間支援組織

英国では、VCSSEセクターを支援する存在として中間支援組織が全国・地方両レベルで存在する。その厳密な定義はないが、現場のVCSSEを支援する組織全般が幅広く含まれるとされ (Kane & Cohen 2023)、さまざまな分野や地理的範域にわたって多層的に活動している。地方では、基礎自治体 (ディストリクトまたはユニタリー) の範域を中心に活動する中間支援組織が概ね1つ以上存在してきた⁽³⁾。それらは規模や分野の違いに関わらず幅広く活動団体 (前線組織) 全般を支援対象としていることから、ゼネラリスト型の中間支援組織といわれる。他方で、特定の政策・サービス領域やクライアント・グループに専門的支援を提供するスペシャリスト型の中間

(3) 概ね自治体の範域を活動単位とする中間支援組織の多くは、アンブレラ組織である全国ボランティア・コミュニティ活動協会 (National Association for Voluntary and Community Action: NAVCA) に加盟している。NAVCAによれば、その会員組織はイングランドの自治体範域の80%、人口ベースでは84%をカバーしているという (Kane & Cohen 2023)。

支援組織も存在する⁽⁴⁾。さらに、それらの全国組織も存在する。1997年に発足した労働党政権以降、V C S Eセクターの活動を下支えする基盤としての役割を果たしているという趣旨から、中間支援組織はインフラストラクチャー（Infrastructure）と称されるようになった。そのため、地方のゼネラリスト型の中間支援組織はしばしばローカル・インフラストラクチャー組織（Local Infrastructure Organisations: L I O）と称される⁽⁵⁾。

イングランドとウェールズの自治体連合組織である地方自治体協会（Local Government Association: L G A）は、L I Oについて、①多数の団体と日常的に接点を持つことを通じて地域のニーズに応じる存在であるとともに、②自治体とV C S Eセクターの境界連結者（boundary spanner）として機能する存在であるとする（L G A 2024）。境界連結者とは、組織と環境（あるいは組織間）のインターフェイスを管理する主体であり、組織やセクターの境界を越えて情報を集め、移し替え、意味づけ（翻訳）する活動を行う（Williams 2002）。すなわち、①（特に小規模な）ボランティア組織と公的セクターでは異なる言語・文化・文脈を有しているため、中間支援組織が間に入り、行政の言語（法令の基準や補助要綱・委託仕様など）をコミュニティにわかりやすく伝え、逆に現場の声やニーズを行政が理解できる形に変換して届ける活動（インテリジェンス）と、②双方のリソース（資金・知識・人材など）とニーズをマッチングさせる役割を担うのである。

このように、L I OはV C S Eセクター同士の水平方向の仲介的な役割とともに、公的セクターとの垂直方向の仲介的な役割も果たす存在とみなされるために、L I Oに代表される中間支援組織は、それが民主的に機能するための重要なインフラだと考え

られているのである。もっとも、中間支援としての機能の多くは直接財やサービスのアウトプットにつながらないため、収入の確保には困難を伴う。多くのL I Oは、これまで地元自治体からの財政支援を受けながらこうした役割を果たしてきた。しかし、後述するように、近年、政府のV C S E政策は政権ごとの変動が大きく、L I Oの運営はその影響を受けやすい傾向にある。

2. 中間支援組織の現状と課題

英国において、地方の中間支援組織はV C S Eセクターと公的セクターのパートナーシップを推進していく上で重要な役割を果たすとみなされるようになった。ここ数年に限っても、V C S Eを所管する文化・メディア・スポーツ省（Department for Culture, Media and Sport: D C M S）（DCMS 2025a）、L I Oの全国組織であるN A V C A（Macmillan et al. 2022）、英国最大級の独立系助成財団であるポール・ハムリン財団（Paul Hamlyn Foundation）（Kane & Cohen 2023）などが地方の中間支援組織に関する実態調査を行っている。また、L G A（2024）もL I Oに関する政策提言を行っている。新型コロナウイルス感染症（Covid-19）のパンデミックに伴う困窮世帯への一時金・支援物資の分配の必要から、近年特に地方の中間支援組織の必要性が認識されつつあることが背景にある。

中間支援組織に関する体系的な統計資料は存在しない（DCMS 2025a）ことも、こうした調査が行われる理由である。自らを中間支援組織と認識して活動している団体だけでなく、高齢者サービスやコンサルティングなどを主たる事業としつつ、実態としてインフラ機能を果たしている団体もあるからである⁽⁶⁾。

(4) 中間支援をゼネラリスト型—スペシャリスト型の区分に分類するアイデアは、いわゆるウルフエンデン報告（Wolfenden Committee 1978）でも確認できる。

(5) 厳密には、地方の中間支援組織についてはすべてL I Oと捉えてよいように思われるが、たとえばL G A（2024）では本文で言及するように、L I Oは自治体とV C S Eセクターのインターフェイスとして、関係構築やパートナーシップを促進する組織と捉えているなど、政府・自治体側は暗黙のうちにゼネラル型の組織を念頭に置いているようにみえる。また、N A V C Aの会員組織のほとんどはゼネラル型の組織である。こうしたことから、本稿では特に断りがない限りL I Oは地方のゼネラル型の中間支援組織に限定している。

(6) DCMS（2025a）の調査では、調査対象上L I Oと位置づけられるもののうち、自らを明確にL I Oと認識している団体は調査対象全体の61%であった。

以下では、上記3調査を参考にL I Oの実態を概観してみる。

2-(1) 組織の種類と数

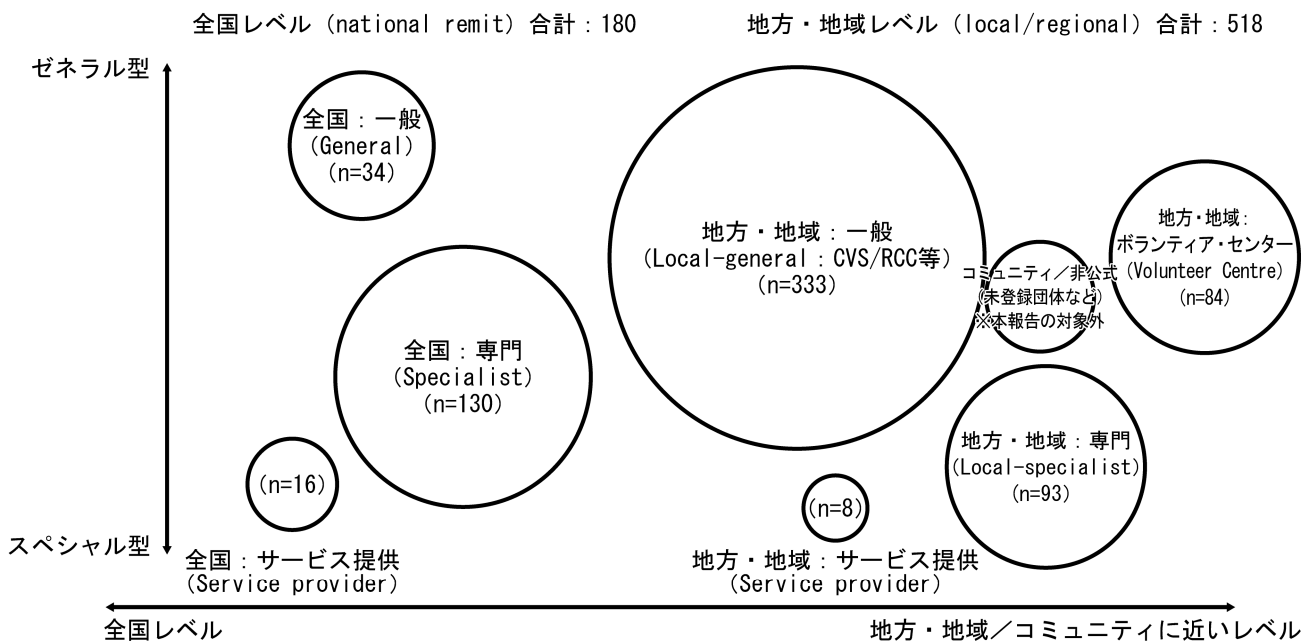
L I Oの中心は、ボランティア・サービス協議会 (Council for Voluntary Service: CVS) という20世紀初頭から全国の自治体の範域に設置されるようになった組織であり、地方のゼネラル型の代表的な組織である。DCMS (2025a) によれば、全英でインフラ支援を担うことを直接の目的としていた地方組織の総数は、1991年～2023年のいずれかの時点で存在した団体数で1,392団体にのぼったという。Kane & Cohen (2023) の調査では、2020年度における地方のインフラ組織の総数は518団体で、うちゼネラル型組織 (L I O) は333団体に及ぶ (図1参照)⁽⁷⁾。

L I Oの数は1990年代以降大きく変動してきた。1990年代から2000年代前半までは増加基調にあり、2003年から2006年の間にピークを迎えた。その後は一貫して減少を続けている (図2)。その理由は、2007年からの金融危機と、それに続く2010年の保守・自民連立政権の緊縮財政によるものである。

2-(2) 事業規模と収入源

DCMS (2025a) によれば、L I Oの年間収入額 (中央値) は、2000年から2010年にかけて20万ポンドから40万ポンドへと増加した。その後減少に転じ、2019年に25万ポンドになったが、Covid-19パンデミックのあった2020年に大幅な増加基調となり、2022年には38万ポンドまで回復している⁽⁸⁾。近年の増加基調は、政府・自治体・助成団体による困窮

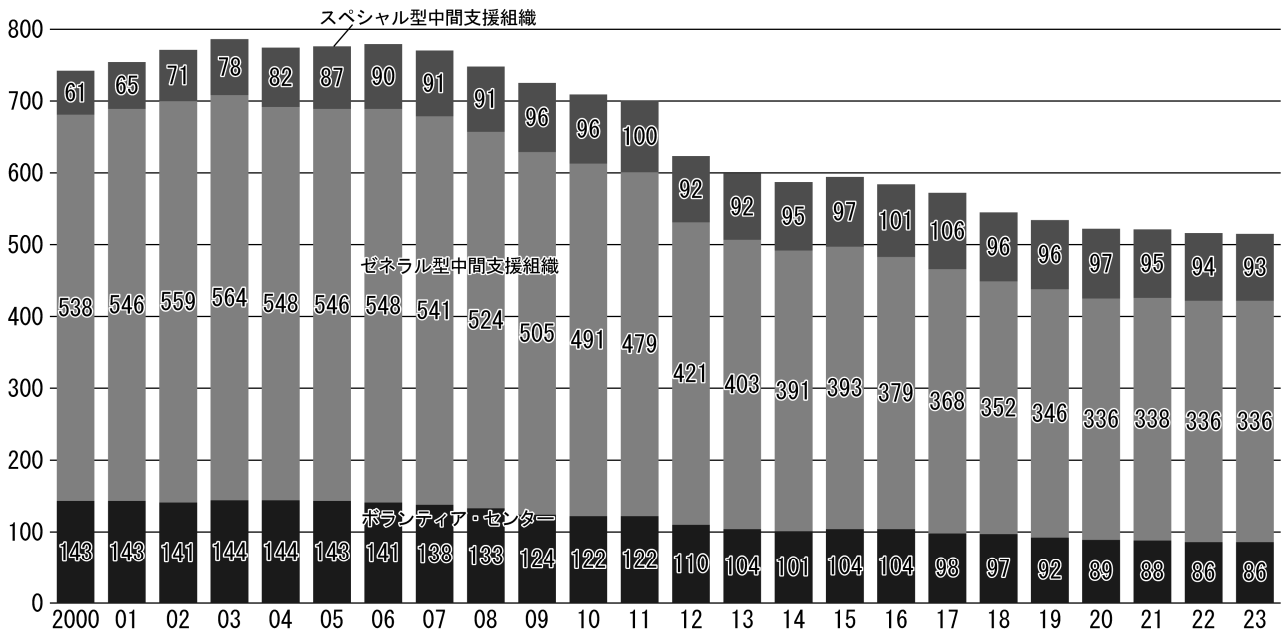
図1 英国の中間支援組織の形態と数 (全英・2020年度)



注1: 数値は登録チャリティを対象。未登録の小規模団体は含まれない。
 注2: 円の大きさは団体数に比例している。
 注3: RCC (Rural Community Councils) とは農村部における中間支援組織を指す。
 出典: Kane & Cohen (2023) 表1をもとに筆者作成。

(7) Kane & Cohen (2023) ではこの2区分のほか、ボランティア・センター (Volunteer Centre) とサービス提供者 (Service providers) の4区分を示している。
 (8) 3調査とも2000年から直近までの収入額の推移を示していないので、年度別の推移は把握できないが、Macmillan et al. (2022) によれば、NAVCA会員組織の総収入は2016年度から2019年度の間、年平均4.0%増加していることが示されている。ただし、同時に団体の収入分布が偏っており、一部の大規模団体が総収入を押し上げているとも記されている。そのため、2010年代後半に収入減少の下げ止まりがあったと推察されるものの、明確に増加に転じたといえるのはCovid-19パンデミックのあった2020年以降だと考えられる。

図2 英国の中間支援組織数の推移（2000年～2023年）



出典：Kane & Cohen (2023) の図10をもとに筆者作成。

世帯向けの救援資金・物資が、LIOを介して現場のVCSEに分配されるようになったためである。Kane & Cohen (2023) によれば、LIOの年間収入の中央値（2020年）は46万ポンド、Macmillan et al. (2022) によればNAVCAの会員組織の中央値（2020年）は59.6万ポンドと急激に増加している。もっとも、増額分の多くは現場団体に分配する資金であり、いわば「右から左に」流れる資金である。この傾向が今後も続くかどうかはLIOの中でも見解が分かれている（Macmillan et al. 2022; Kane & Cohen 2023）。

LIOの主な収入源については、DCMS (2025a) によれば、政府（主に自治体）からの補助金・委託金が全体の46.1%を占める。これをNAVCA会員組織に限ると、図3のように地元自治体とNHS（National Health Service）などの保健機関からの収入が57.3%を占める（Macmillan et al. 2022）。

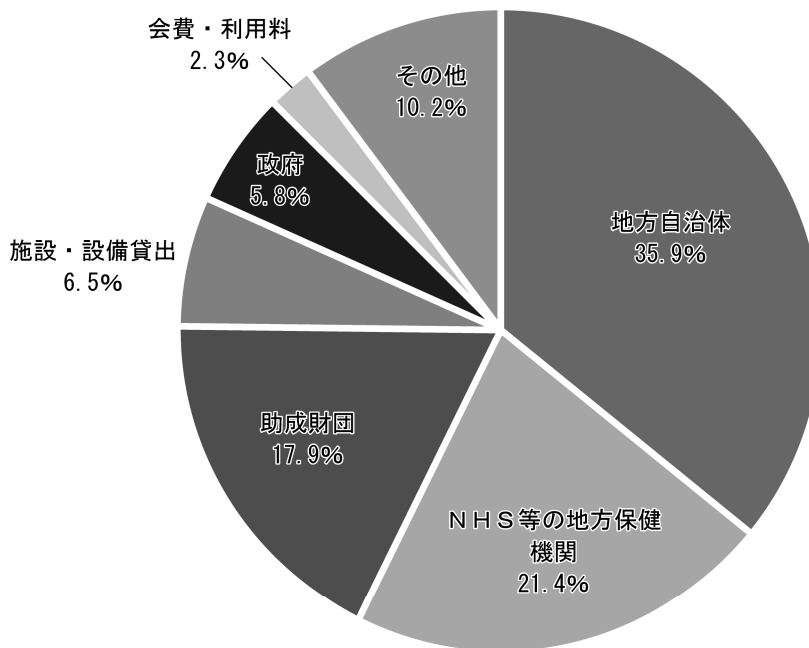
2010年代の10年間は、全体としてみればLIOにとって財政面では冬の時代であった。2010年代以降、助成財団からの助成金収入が公的資金の収入減を穴埋めする代替財源と期待されるようになったが、非政府系の助成金については、主要財団上位5団体で助成額全体の3分の1を占めるなど（Kane & Cohen 2023）、選択肢は限られている。2018年から2022年

の間に半数以上のLIOが複数の助成財団から助成を受けた一方で、3分の1のLIOはまったく受けていなかった。その多くは小規模なLIOである。年間収入10万ポンド未満の小規模なLIOが全体に占める割合は、1995年の約50%から、2023年には約15%まで低下した（DCMS 2025a）。その一方で、収入規模上位20団体でLIOの収入全体の37.5%を占めるに至っている（Kane & Cohen 2023）。資金獲得の競争性の高まりが、規模の二極化に拍車をかけているといえそうである。

2-（3）LIOの機能と求められる能力

LIOの役割については、これまでさまざまな立場から議論されてきている。DCMS (2025a) は、①VCSE間の連携促進、②組織の能力開発、③意思決定者への影響力行使の3つを挙げている（DCMS 2025a）。活動頻度別では、①ボランティア活動・コミュニティ参加、②組織開発、③アドボカシー、④資金調達、⑤ネットワーク形成・パートナーシップが続いた（DCMS 2025a）。Macmillan et al. (2022) の調査では、重要度が高いと捉える上位5つの活動として①個別組織支援、②セクターの代表・アドボカシー、③ボランティア仲介、④情報提供・助言、⑤ネットワーク運営が挙げられた。ただし、支援を

図3 L I Oの収入構成（2022年）



注：NAVCA会員組織を対象。n=67。

出典：Macmillan et al. (2022) 図7をもとに筆者作成。

受ける現場団体からは、資金調達や組織開発といった現場団体を直接支援することへのニーズが高い傾向がある。また、現場団体がL I Oに求める能力としてもっとも多かったのが、地域に関する知識であり、他の組織との良好な連携、資金調達力がこれに続いた（DCMS 2025a）。

2-(4) 地方の公的機関とのパートナーシップ

自治体にはコミュニティ戦略のような地域の将来ビジョンの策定に関わる協議会のほか、個別法の規定で事業者や市民（活動団体）の代表を交えた会議体を設置することが求められるものもある。NAVCA会員組織のL I Oは、総じてこれらの会議体の多くにメンバーとして関わっている。最近では、VCSE戦略やコミュニティ戦略のような包括的な協議体だけでなく、統合ケア・パートナーシップ（ICP）、保健とウェルビーイング戦略のような社会サービス関連の会議体にも関与している。他方で、地域経済、気候変動、サービス・コミッションングなどの領域では比較的関与の割合は低く、領域によって関わり方に違いがある（DCMS 2025a）。

2-(5) 小 括

L I Oは、イングランドの大半の自治体の範囲に存在し、地域のVCSEを幅広く支援している。その支援内容は現場団体の資金調達や能力開発だけでなく、広くVCSE間のネットワークや公的セクターとの橋渡しの役割を担う存在と認知されている。その主たる財源は地元自治体からの補助金であるが、2010年以降の政府の緊縮財政によってその額は大幅に減額され、代替財源として助成金や個別の社会サービスの契約を模索するようになりつつある。それが規模の二極化を加速させている。こうした中で、Covid-19パンデミックに伴う緊急支援によってL I Oの収入は増加に転じ、2006年度から2008年度の期間に次ぐ収入規模の第二のピークを迎えている。この傾向はL I O関係者には概ね好意的に受け止められているが、反面、再分配のための資金とそれに係る活動の急増により、草の根の活動支援や幅広いネットワーク形成の実態がみえにくくなっている（Macmillan et al. 2022; Kane & Cohen 2023）。

また、L I Oは公的セクターとのパートナーシップにも全体として積極的に関わっているものの、その多くは個別法の規定で設置が義務づけられている

社会サービス関連が中心であり、必ずしもセクター全体の声を代弁するという意味での影響力が拡充されているわけではない。こうしたことから、L I Oの収入規模は以前のピークの水準に回復しつつあるものの、ネットワークを形成するV C S E間の調整や公的セクターとの関係は変容している可能性がある。

他方で、Covid-19パンデミックに端を発する緊急支援は、L I Oの再評価につながっている。それは、一つには、DCMS (2025a) が指摘するように、L I Oは地域に関する知識や組織間の連携を促す能力に優れていることが挙げられよう。それは、L I Oが自治体の範域を単位としてコミュニティ・ベースで活動し、伝統的に地元自治体を中心とする公的セクターとのパートナーシップの関係を築いてきた実績が基盤になっているといえるだろう。

では、なぜL I Oは純粋に民間の団体であるにもかかわらず、その多くが自治体の範域に存在し、V C S E間のネットワークや代表機能を重視した活動を展開してきたのだろうか。この点を理解するために、次に英国のV C S Eの歴史的な経緯を振り返ってみたい。

3. 19世紀～20世紀初頭までの状況：中間支援組織発足前夜

3-1 19世紀の慈善活動の活発化

英国における慈善活動は、18世紀以降その活動を徐々に拡大させ、19世紀に入って数が急増するとともに、その性格を変容させていく。その過程は、ちょうど英国の国家による社会統合のありようが変容し、それに伴って政府の機能が拡大していく過程と軌を一にしていた。まず、19世紀末までの英国では、国家は自由な市場経済を保障する文字通りの「小さな政府」であり、その主権は、担税力が高く政治的教養を兼ね備えた名望家に限られていた。彼らの関心は、政府の経済介入をできる限り限定することであったが、その一方で、数の上では多数を占める労働者層の排除の上に成り立つ体制でもあった。

この時期の社会政策は、もっぱら1834年の救貧法改正法 (Poor Law Amendment Act 1834) に基づき、当局は資産調査によって救済すべき対象を選り分け、選り分けられた人のみを救済し、残りは民間の自発的な活動に委ねるというものであった。そうした中で、社会統合を図るために、中産階級を主たる担い手として、禁酒、不道德な出版やギャンブルの禁止などの道徳改革運動が行われた。政府は経済活動には不介入であった一方で、道徳改革には介入的姿勢をとったのである (二宮2014)。この時期の英国における政府と慈善活動との関係は、しばしば救貧は困窮に限定し、慈善は困窮に至る前段階を担うという分業として構想された (Goschen 1869)。

このような時代背景において、慈善活動の担い手として女性の進出が進んだ (Prochaska 1980)⁽⁹⁾。専門的な職業や政治から排除されていた中産階級の女性にとって、慈善活動は自己実現と社会参加の手段となっていく。慈善活動は女性たちを家庭の外へ連れ出し、女性同士の連帯を生み出した。他方で、支援の過程で中産階級の道徳基準や価値観を貧困層に押し付けるという、階級的な非対称性も内包していた。聖書の配布、禁酒の説教、清掃や衛生指導といった道徳的教化とセットになっていたのである。

18世紀末から19世紀前半の時期では、地元教会や有力者を中心とする伝統的な支配層を中心として、(旧)救貧法体制に基づく教区 (パリッシュ) 単位で救貧活動が行われていたが、都市部を中心に、大規模な産業化や人口増加に伴って慈善活動が増加した。これらは、救貧、道徳改革、教育、医療、治安などさまざまな目的を持っており、政府の援助や権威に頼らずに目的を達成しようとする特徴を有していた (Morris 1983: 95-96)。すなわち、加入者による民主主義 (subscriber democracy) を基本として、総会等で選出された委員会と役員が活動を組織し、資金はメンバーからの寄付で賄われるというものであった (Morris 1983: 101-102)。その担い手は中産階級であり、彼らは貧困、教育、治安といった都市問題に自律的に対処していたため、国家の介入や営

(9) 慈善活動全体の女性の割合は、19世紀初頭の10%前後から、19世紀末までに60%を超えるまでに増加したという (Prochaska 1980)。

利活動とは独立して、都市の事実上のルール形成や社会問題への対応を担っていた。中産階級は、当時宗教的な対立や選挙権の制限などによって国家権力を直接行使することはできなかったものの、慈善団体の結成・運営を通じて都市社会を統治していた面があったのである。それは、言い換えれば慈善活動や教育という非権力的な手段を通じて、当時増えつつあった労働者階級に対するヘゲモニーを確立しようとするものでもあった（Morris 1983: 110-113）。

3-(2) 労働運動の高まり

19世紀を通じて、相互扶助を担うアソシエーション活動は拡大した（高田2014）。とりわけ、友愛組合⁽¹⁰⁾は広く普及し、協同組合運動も19世紀後半に急速に発展した。こうした相互扶助的結社の発展とともに、労働者の結社の法的位置づけもまた変化していった。労働者の団結を強く制限していた1799年・1800年団結禁止法（Combination Acts 1799/1800）は1824年に撤廃され、1825年労働者団結法（Combinations of Workmen Act 1825）によって再規制された。その後、1871年の労働組合法（Trade Union Act 1871）では、労働組合活動について取引制限（restraint of trade）を理由に刑事犯罪とみなす扱いから外し、登録制度を設けて組合の法的地位を整え、あわせて組合資産の保護を可能にした。

加えて、慈善活動の領域をめぐるも、政府が放任するのではなく、法制度を通じて監督・統治の枠組みを整える動きがみられるようになった。たとえば、慈善信託法（Charitable Trusts Act 1853）は、慈善信託（charitable trusts）に関する管轄・監督のためのチャリティ委員（Charity Commissioners）を置く枠組みを定め、公益信託の不正・逸脱への対応を制度化した。また、救貧行政については、1871年地方自治庁法（Local Government Board Act 1871）により地方自治庁⁽¹¹⁾が設置され、従来の救貧法庁（Poor Law Board）の権限・義務が移管されるなど、監督官庁の再編が行われた。さらに、救貧法に基づく医療扶助の受給を理由として選挙資格・投票資格

を失う問題については、1885年医療救済欠格排除法（Medical Relief Disqualification Removal Act 1885）により、その欠格要件が除去された。

こうして労働者の相互扶助活動が活発化するにつれ、労働者階級は中産階級主導の活動を自らの階級的利益に即して再解釈し、ときには参加しないことによって距離を取った。他方で、中産階級の活動自体も、景気後退や加入者の減少による資金難に直面し、1850年前後から次第に国家援助を求めるようになった。その結果、19世紀後半には、これらの団体は国家機関と商業的競争の影に隠れた存在になっていった（Morris 1983: 116-118）。さらに、20世紀初頭の自由党の福祉改革として学校給食・学校医療、老齢年金、失業保険・健康保険などが相次いで打ち出され、福祉国家の礎が築かれた。それは、福祉給付の対象が人生のライフステージに沿って広く国民全般に向けられるようになったことを意味する。

その後の第一次世界大戦では、歳出増大に伴う課税率の引き上げ、戦時公債の発行、徴兵制、出征兵士の家族への手当など国民生活に対する政府関与を著しく拡大させる一方で、挙国一致の盛り上がり背景とする慈善活動が爆発的に増加した。こうして、従来は救貧の外にいるが援助を必要とする人を慈善活動が支えるという構図から、政府の活動と慈善活動は互いに協力し合うという考え方が支持されるようになった。慈善活動や相互扶助は、病院、学校などとあいまって、広く労働者層全体にわたる生活防衛や社会保障を補完するという位置づけに変化していったのである。

3-(3) 慈善活動の調整

19世紀から20世紀にかけて慈善活動は活発化していったが、それらは個々ばらばらに活動していた。これに対し、これらの活動を調整・組織化しようとする動きがみられるようになった。それが1869年にロンドンで設立された慈善組織協会（Charity Organisation Society: COS）であった。COSはサービスの調整を行ったが、ソーシャル・ケース

(10) 会員が定額の拠出金を支払い、病気、怪我、死亡（葬儀費用）の際に給付を受ける相互保険の仕組み。

(11) 1871年～1919年の英国（イングランドおよびウェールズ）において、自治体や公衆衛生、貧困救済を監督・管理した中央政府の機関で、1919年に保健省（Ministry of Health）に改組・統合された。

ワーク（個別訪問調査）を用いて、救済に値する適格貧民とそうでない者を厳しく選別することを活動の柱に置いていた（たとえば Skinner & Thomas 2017）。彼らが開発したケースワークの技術はソーシャルワークの基礎となったものの、貧困原因を低賃金などの構造要因ではなく個人の資質・行動（怠惰、節度の欠如等）に求める姿勢が20世紀に入ると強く批判されるようになった。

1903年に、ブラッドフォードから始まったギルド・オブ・ヘルプ（guilds of help）の運動は、数年で全国の地方都市に広がった。これは、都市部の貧困問題に対する地域密着の運動で、貧困支援に携わるチャリティの支援とその調整を主な役割としており、従来のCOSに代わる「新しいフィランソロピー」として構想された。新しいフィランソロピーは、COSのような対象者（クライアント）で公私を切り分けていたことに対し、タスク（どのような支援を提供するか）で捉えるべきだと主張した（Lewis 1996: 158）。1911年には全国70団体に及び、COSを上回る主要な自発的支援組織に成長した。また、COSのメンバーであったNunn（Thomas Hancock Nunn）は、COSの排他的性格や一方的にCOSの理念を押し付けるやり方に反発してCOSを離脱し、地域にあるすべての公的・民間団体が、対等な立場で参加する代表者会議の設置を模索し、1901年にロンドンのハムステッド（Hampstead）地区でハムステッド社会福祉協議会（Hampstead Council of Social Welfare）を立ち上げた（Lewis 1996: 168-175）。これは、ハムステッドの行政区画を活動エリアとして、関係者を集めて地域の問題を話しあう代表者会議の運営、COSのような“尋問”ではなく、支援が必要な場合にもっとも適切な機関を紹介する振り分け、精神的な支えや保健衛生のアドバイスに重点を置く訪問活動などを重視するものであった。

3-（4） 第一次大戦と政府の調整

第一次世界大戦が勃発すると、英国では産業や雇用への打撃に伴う失業と貧困の発生が懸念された。そこで、政府は1914年8月に、戦争に伴って生じうる困窮への対応策を助言し調整することを目的とす

る苦難予防・救済政府委員会（Government Committee on the Prevention and Relief of Distress: G C P R D）を設置した。委員会の事務は地方自治庁の行政機構を用いて処理することとされた。失業対策としては、まず通常雇用の維持が優先され、それでもなお余剰労働力が残る地域では自治体等による公共事業を前倒しして行うこととされ、政府貸付もそのために利用可能とされた。救済給付は、こうした措置で対応できない場合に限り行われた（Government Committee on Prevention and Relief of Distress Due to the War 1914: 6, 25）。

自治体には当該地域の行政関係者だけでなく、救貧法に規定される保護委員、労働組合、慈善団体の代表者を含む、失業問題に対処するための地方代表委員会（Local Representative Committees）の設置が求められた（Grant 2012: 142）。地方代表委員会は国民救済基金（National Relief Fund）の配分管理を行った。国民救済基金とは、第一次世界大戦初期の1914年8月にプリンス・オブ・ウェールズ（後のエドワード8世）の呼びかけにより設立された募金基金を原資とし、兵士の家族や失業者への義援金の交付を目的とするものだった。ただし、資金の無計画な執行や重複支給を防ぐため、苦難予防・救済政府委員会からの承認を必要とした（Government Committee on Prevention and Relief of Distress Due to the War 1914: 7）。また、中央からの資金だけでなく、地方で独自に募金を募り、それを運用することもできた（Grant 2012: 146-148）。このように、政府による雇用の確保を前提に、それでも不足する場合に限り救済を配分するという方針のもと、公共事業を通じた政府資金の自治体等への投入と、政府資金の枠組みから漏れる領域を補完するための民間資金の投入が行われ、その調整を地方代表委員会が担ったのである。

大戦の只中では、多種多様な慈善団体の設立が相次ぎ、その活動も活発化した。その中には、戦争協力を騙る詐欺的な募金活動なども含まれていた（Grant 2012: 339-340, 354-356）。そこで、政府は1916年戦争慈善法（War Charities Act 1916）を制定し、戦争救済を目的とした募金集めをする団体の自治体への登録の義務づけや、会計記録の保持と監査

当局への提出を義務づけた。これは、ノン・エンダウト・チャリティ（Non-endowed charities：受け取った寄付金や資産の全額を必要な時に活動資金として利用できるタイプの慈善団体または基金）を主要な対象として規制した最初の立法となった（Grant 2012: 26）。

他方で、大戦の勃発によって、兵士への慰問品や包帯等の衛生品の提供、寄付金集めなどの活動が爆発的に増加した。募金については当初前述の国民救済基金を通じて調整が図られたが、物資については、活動の重複、支援物資の偏り、多大な資源の無駄使い（規格外の衣類など）が生じるなど、前線への供給に混乱が生じるようになった。そこで、陸軍省は慈善活動の需要と供給を統括する役職として、1915年秋にボランティア組織長官（Director General of Voluntary Organisations）を置いた。長官は全国の自治体の単位に協会⁽¹²⁾を設置させた。数多ある小規模なグループは、この協会に登録することで軍公認の組織として活動することが許された。軍は物資を一元管理し、現地で必要な物資リストを協会に提供するとともに、公認団体には物資の原材料を低廉な価格または無償で提供したり、運搬費の無料または減免措置を講じたりした。また、一定時間以上のボランティア活動を行った者に表彰バッジなどを授与した（Grant 2012: 318-322; Casey 2022: 283-288）。こうして、正規に生産される物資供給とは別に、それを補完する兵站支援が実現したのである。

このように、20世紀に入って誕生しつつあった新しいフィランソロピーの動きは第一次大戦で加速するとともに、政府機関や自治体との調整が喫緊の対応として求められるようになった。その際、地方代表委員会を通じて労働組合や慈善団体の代表者が資源分配の意思決定に参画し、行政関係者とのパートナーシップの関係が築き上げられた。苦難予防・救済政府委員会はまた、無給ボランティアの活動が正規の軍需品の製造に従事する女性の雇用を脅かさなようにすることをねらいとした女性雇用中央委員

会（Central Committee on Women's Employment）を傘下に設け、労働組合の女性関係者を委員に招へいた（Casey 2022: 170-172）。こうして、福祉国家への動き、新しいフィランソロピーの潮流、戦争による総力戦といった状況が重なり、ボランティア・セクターを国家との関係で捉える視点が一般化していくとともに、両セクターがパートナーシップの関係を構築することの必要性が広く認識されるようになった。

さらに、1915年6月にカクストン・ホール（Caxton Hall）で開催された戦時救済と人的サービスに関する会議（Conference on War Relief and Personal Service）は、戦争がボランティア運動に及ぼした影響を検討するとともに、主要な慈善団体相互および公的機関との協働の必要性を確認する契機となった。この会議では、地方代表委員会の将来に関する報告を通じて、戦時の救済経験を一時的な対応にとどめず、より恒常的な全国的調整組織の設置へと発展させる方向が明確化された。会議後には、政府との連絡調整を担う合同社会サービス委員会（Joint Committee on Social Service）が拡充され、Grundy（マンチェスター・ギルド）、D'Aeth（ギルド・オブ・ヘルプ）、Pringle（慈善組織協会）、Nunn（社会福祉協議会）ら、ボランティア側の主要人物がその形成を担った。また、この全国組織に対応する地方組織を各地に設置し、それらが中央の合同社会サービス委員会と協力して活動する構想も、この段階で示されていた（Smith 2019: 17-22）。

こうした調整過程の中で、Nunnをはじめとするボランティア活動の指導者たちは、戦時に形成された協働関係を平時の社会政策へ接続しうる全国的連携組織の創設に向けて奔走した。Smith (2019: 20-22) によれば、この過程でボランティア側の主要人物に加えて、地方自治庁の高級官僚も深く関与した。とりわけ、Sir Aubrey Symondsは地方自治庁次官補（Assistant Secretary of the Local Government Board）として、合同社会サービス委員会の会合を主宰し、のちに新組織の初代議長としてその発足を支えた。

(12) 呼称は地域によって異なるが、多くの場合、地域の名称（自治体名）の後に「ボランティア労働者協会」（Association of Voluntary Workers）や「戦争労働協会」（War Work Association）といった名称が用いられた。

全国的な連携組織の形成は、ボランティア側の自発的構想であると同時に、政府部局との関係構築を伴いながら具体化していったのである。

その結果、全国社会サービス協議会（National Council of Social Service: NCSS）が1919年3月に正式に組織化され、同月には初代議長Sir Aubrey Symondsの添書付きで、全国の市長および地方当局の長に通知された⁽¹³⁾。NCSSの初期目的は、第一に、ボランティアな社会事業を全国および地方の双方で体系的に組織化すること、第二に、各自治体区域においてボランティア活動と公的機関の双方を代表する地方協議会の形成を促進すること、第三に、社会サービスに関する情報を収集・登録・提供すること、第四に、社会サービスに関する国際協力を促進することにあった。NCSSの設立には幅広い領域にわたる団体が参集した（Smith 2019: 32-33）。

3-(5) NCSSの発足

NCSSは、全国の連携組織として、単に諸団体を名目的に束ねるだけでなく、各分野にわたる団体と政府部局の経験を持ち寄る全国的な調整機関として構想された。NCSSが1948年に刊行した『ボランティア社会サービス（ハンドブック）』によれば、NCSSは1919年にボランティア組織と政府部局の代表約60名で構成されたが、第二次大戦後にはその規模が二倍以上に拡大していたという。NCSSは特定分野の団体の利益代表というよりも、官民双方を含む全国的な情報・連絡・調整のハブとして運営することが意図されていたのである（NCSS 1948: 14-15, 38-39）。同書には、地域社会の改善やサービスの連絡調整、情報提供、研究、訓練などを含む、より広い意味でのボランティア社会サービスを担う団体が収録された一方、救済配分を担う慈善救済（charitable relief）の団体は収録されなかった（NCSS 1948: Foreword）。NCSSは、旧来の単発的・個別的な慈善救済を超え、自らを社会サービスの組織化された担い手として捉え、横のつながりを強化しようとしていたのである。

地域レベルでは、NCSSの地方版として、現在のCVSの前身に当たる社会サービス協議会（Councils of Social Service: CSS）と農村コミュニティ協議会（Rural Community Councils: RCC）が設立されていった。都市部のCSSについて、同書はその主たる任務を、①地域の社会サービス状況の調査、②利用可能な社会サービスに関する情報提供、③ボランティア組織同士の討議・経験交流・相互支援の場の提供、④必要に応じた新規サービスの企画・実施、⑤社会サービス分野における公的機関との協力促進、の5つに要約している。そして、その具体例として、コミュニティ・センター（community centres）、市民相談所（Citizens Advice Bureaux）、高齢者福祉サービス（Old People's Welfare service）が顕著な展開として挙げられていた。

他方、非都市部のRCCは、成人教育、レクリエーション、音楽や演劇、農村工芸、村落ホールや運動場の整備、景観保全、さらにはパリッシュの再生にまで関与し、農村における自助とコミュニティ改善の活動として紹介されていた。このようにみると、CSS/RCCは単なる代表組織ではなく、地域のボランティア活動を可視化し、結びつけ、不足領域を補い、行政との協働を媒介するゼネラル支援型組織として発展することがすでに展望されていたといえる（NCSS 1948: 14-15, 38-39）。

NCSSの連絡調整活動は多岐にわたった。たとえば、全国的な青年団体の協議体である全国ボランティア青年団体常設会議（Standing Conference of National Voluntary Youth Organisations）に対しては、NCSSが事務職員とオフィスを提供していた（NCSS 1948: 42）。また、英国ソーシャルワーカー連盟（British Federation of Social Workers）との合同委員会を通じて、社会福祉専門職の給与・労働条件に関する報告書作成にも関与していた（NCSS 1948: 23）。加えて、『ボランティア社会サービス』の出版をはじめ、年次報告書、各種報告書・ハンドブックなどの刊行を通じて、出版・情報提供の面で

(13) NCVO（National Council for Voluntary Organisations）の前身。NCVOは現在英国最大のボランティア組織の中間支援組織である。1980年にNCSSから名称変更した。

も全国的な連絡調整を担っていた（NCSS 1948: 142-143）。

なお、C S Sが地域でボランティア組織を代表するとともに公的セクターと協働する主体として展開することができた下地として、地方制度の近代化があった⁽¹⁴⁾。19世紀後半までのイングランドの地方行政は、治安判事（Justices of the Peace）が四季裁判所（Quarter Sessions）⁽¹⁵⁾を通じて一定の行政機能を担う一方で、救貧・公衆衛生・都市改良などの個別領域は、特定目的機関（ad hoc authorities）によって分担されており、責任主体と管轄区域は必ずしも統一されていなかった。これに対し、1888年地方自治法（Local Government Act 1888）によって、選挙で選ばれるカウンティ（county councils）およびカウンティ・バラ（county boroughs）が創設され、カウンティ・レベルの行政機能が明確に自治体へ位置づけられた。1894年地方自治法（Local Government Act 1894）では、従来の地域的な特定目的機関が再編され、都市部のアーバン・ディストリクト・カウンスル（urban district councils）と非都市部のルーラル・ディストリクト・カウンスル（rural district councils）が整備された。こうして地方行政は、各種の分節的な機関が併存する体系から、自治体を中心とする体系へと再編され、責任主体と区域がそれ以前よりも明確化されたのである。こうした制度改革が、その後NCSSが官民協働の組織化を自治体単位で展開していく道筋をつくったといえる。

4. 戦後のボランティア・セクターの展開

4-（1）NCSSの苗床機能

NCSSは、新たな全国的サービスや分野別組織を内部で育成する役割も果たした。NCSSは、自前の部署だけでなく、提携・関連する組織や会議体を媒介として各種事業を進めていた。その中には、市民相談所、社会サービス協議会常設会議（Standing Conference of Councils of Social Service）、高齢者福祉サービス、全国ボランティア青少年団体

常設会議などが含まれていた（NCSS 1948）。

市民相談所は1938年からNCSSが地方での展開を支援し、中央政府の資金配分を監督したことによって急速に全国に普及した。1940年末までに900を超える相談所が生まれ、1942年には年間200万件を超える相談を扱うまでに拡大した（Smith 2019: 81-82; NCSS 1948: 103）。同様に、高齢者福祉の領域では、NCSSが1940年に諸団体を招集して高齢者福祉委員会（Old People's Welfare Committee）を立ち上げ、その後、全国高齢者福祉委員会（National Old People's Welfare Committee: NOPWC）を半自律的な中央組織として内部に抱えつつ、地方に多数の地方委員会を組織し、その育成を図った。この系譜が1970年にエイジ・コンサーン（Age Concern）として独立した（Smith 2019: 82-83）。

地域インフラの系譜でも同様の発展が確認できる。社会サービス協議会常設会議は1945年に形成され、年1～2回の総会と地域代表による中央委員会を通じて運営されていた。その役割は、地域の諸団体を恒常的に結びつける討議の場を提供すること、社会事業に関する情報センターとして機能すること、会議・講演会・展示会を開催すること、新たな社会的実験を促進すること、そして自治体その他の公的団体との関係を構築することにあつた（NCSS 1948: 183）。この地方ネットワークの全国組織は、その後NCSS/NCVO内部で半自律的に発展し、1982年にボランティア・サービス・全国連携協議会（Councils for Voluntary Service-National Association: CVS-NA）へ改組され、1991年には全国ボランティア・サービス全国協会（National Association of Councils for Voluntary Service: NACVS）として正式に独立した。さらにNACVSは2006年に全国ボランティア・コミュニティ活動協会（National Association for Voluntary and Community Action: NAVCA）へ改称して現在に至っている。

このように、NCSSは全国的な協議の場であるだけでなく、新しい社会サービスの発展を支援して

(14) 地方制度改革の経緯についてはHouse of Commons Library (2025) を参照した。

(15) 四季裁判所（Quarter Sessions）とは、イングランド・ウェールズで四半期ごとに開かれた地方裁判所で、主に治安判事が刑事事件や上訴事件を扱ったが、同時に、救貧、道路、監獄、酒類営業許可などの行政事務を担う場でもあつた。

ネットワーク化し、一定の成熟段階に達すると独立を促していくという「苗床」としても機能していたのである。

4-(2) 1940年代～70年代：中間支援とパートナーシップ政策の嚆矢

戦後、Beveridge (1948=2014) はボランティアな社会サービスの重要性を指摘したが、戦後直ちに政府の体系的なパートナーシップ政策が成立したわけではなかった。戦後のNCSSは福祉国家の拡大の中で自らの位置を模索していた。1978年のいわゆるウルフenden報告 (Wolfenden Committee 1978) でも、戦後から1960年代半ばまでの時期はボランティア運動が一時的な停滞局面にあったと総括している。NCSSには1962年から新たな包括補助金 (consolidated grant) が交付され、同年には保健省 (Ministry of Health) が地方福祉当局・病院理事会に対して主要公共サービスにおけるボランティア活用の拡大を求める通達を出していた。もっとも、政府資金の総量は限定的で、支援も断片的であった。

転機となったのが、1966年にNCSSと全国ソーシャル・ワーク研修所 (National Institute for Social Work Training: NISWT) が共同で設置した、Aves (Geraldine M. Aves) を委員長とする調査委員会である。その報告書 (いわゆるエイブス報告) は1969年11月に公刊され、社会サービス分野におけるボランティア活動の拡充、学校教育を通じたボランティア精神の涵養、全国的なボランティア相談所 (volunteer bureaux) のネットワーク整備、公的資金を基盤とする全国ボランティア財団の創設などを提起した (Aves 1969=1972)。この提言は大きな議論を呼び、1973年9月にボランティア・センター (Volunteer Centre) が設立された。エイブス報告公表時に33か所だったボランティア相談所は1972年末

には52、1974年には105に増加しており、その多くはCSSを基盤としていた。1973年には内務省 (Home Office) 内にボランティア・サービス・ユニット (Voluntary Services Unit: VSU) が設置された。その目的は適切とみなされる団体 (worthwhile organisations) の存続支援と、サービスの発展・拡充の促進であった (Hilton et al. 2012: 303-306)。

1978年1月18日の貴族院討論では、VSUは内務省だけでなく、環境省 (Department of the Environment)、保健社会保障省 (Department of Health and Social Security)、教育科学省 (Department of Education and Science) を横断し、政府の関心を集約する中心的窓口 (focal point) だと説明されている。また同討論では、VSUがボランティア・センターを支援するとともに、地方自治体再編⁽¹⁶⁾後のボランティア組織と自治体の関係調整のため6つの大都市圏カウンティ (metropolitan counties) に開発担当官 (development officer) を配置することで、CVSの発展を後押ししていることも紹介された⁽¹⁷⁾。もっとも、VSUは目立った成果をあげられなかったという評価もなされている (Hilton et al. 2012: 356)。VSUはボランティア・セクター—政府を横断的につなぐ接点となったものの、その省庁内でのプレゼンスや政治的な位置づけには限界があったからである。

VSUを通じた配分総額は、1974年度833,445ポンド、1975年度3,788,859ポンド、1976年度4,313,569ポンドと増加し、1983年度には16,693,120ポンドに達した。ただし、1976年度の中央政府によるボランティア組織への助成総額は3,540万ポンドだったため、ボランティア組織への配分総額のごく一部を占めるに過ぎなかった。VSUは象徴的な専管窓口ではあっても、政府助成全体

(16) ここでいう「地方自治体再編」とは、1972年地方自治法 (Local Government Act 1972) に基づき、1974年4月1日に実施されたイングランド・ウェールズの地方自治制度再編を指す。この再編では、カウンティ (county: 県) とディストリクト (district: 市) を基礎とする制度が導入され、イングランドでは6つの大都市圏カウンティ (metropolitan counties) も設けられた。こうした制度変更の結果、ボランティア組織と自治体との既存の関係も再調整を迫られたため、VSUは、再編後の新しい地方自治体構造のもとで両者の適切な関係を形成することを目的として、ロンドンを除く6つの大都市圏カウンティに開発担当官を配置し、CVSの発展を後押ししたのである。

(17) UK Parliament. (1978, January 18). *Voluntary Organisations: Wolfenden Report. Parliamentary Debates (Hansard)*, House of Lords, Vol. 388, cc. 101-196.

を調整する立場にはなく、1970年代の政府—ボランティア・セクターの関係はなお限定的であった (Hilton et al. 2012: 303-304)。

1978年のウルフエンデン報告 (Wolfenden Committee 1978) は、ボランティア組織に対する限定的・断片的支援から、これを福祉供給の一翼として政策的に位置づける方向への変化を論理的に提起した。同報告は、ソーシャル・ケアを提供するインフォーマル・システム (informal system)、商業的システム (commercial system)、法定システム (statutory system)、ボランティア・システム (voluntary system) という「4つのシステム」を区別し、従来の国家対ボランティアという二元論ではなく、これらの相互関係を再検討する新たな長期戦略の必要を説いた。また、地方レベルの中間支援組織 (local intermediary bodies) としてCVSやRCCの重要性が指摘され、その役割は未充足ニーズ (unmet needs) の把握、研修等のサービスの提供、資金調整、自治体とのパートナーシップにあると整理された。

前述のとおり、政府のボランティア組織に対する横断的な政策は萌芽的な段階であったが、エイブス報告、VSU設置、ウルフエンデン報告という一連の展開を通じて、ボランティア組織と中間支援組織を社会サービス供給構造の中に体系的に位置づける視点が定着し、その後のパートナーシップ政策の前提が形成されることとなった。

4-(3) 1980年代～90年代：サービス供給ニーズの高まりと契約文化

1980年代に入ると、保守党政権のもとで公共支出の抑制と公的サービス供給の再編が進み、ボランティア組織をめぐる資金環境も大きく変化した。この変化は個別プログラムや事業別資金への移行としてあらわれた。1980～90年代には、環境省のアーバン・プログラム (Urban Programme)、人材サービス委員会 (Manpower Services Commission: MSC) の若者訓練制度 (Youth Training Scheme)、さらに

1990年NHSおよびコミュニティ・ケア法 (NHS and Community Care Act 1990) などの実施を通じて、中央政府主導の資金提供の枠組みがつくられていった (Harris et al. 2001: 13-14)。1980年代にはボランティア・セクター資金の約20%をMSCが占め、その72%がコミュニティ・プログラム (Community Programme) を通じて配分され、同プログラム終了時の1988年には過半の事業がボランティア組織によって実施されていた (Hilton et al. 2012: 331-332, 384)。

住宅政策の面でも自治体の直接供給から外部主体への移行が進んだ。1980年の公営住宅購入権 (Right to Buy) は公営住宅ストックの縮小を促し、1988年住宅法 (Housing Act 1988) は自治体から非営利組織であるハウジング・アソシエーションへの移管を促した。その結果、社会住宅供給における自治体の直接的役割は後退し、ハウジング・アソシエーションの地位が一段と高まった。

1990年NHSおよびコミュニティ・ケア法は、コミュニティ・ケアにおける混合経済を制度的に推し進め、自治体に対し、従来の公的サービスの直接提供主体としての役割よりも、ニーズ志向のアセスメントに基づいてサービスを購入・調達する役割を強く求めた。Scott & Russell (2001: 50-51) は、この改革の要点として、施設中心から地域中心への転換、供給主導からニーズ主導への転換、政府から自治体への責任の分散、そして民間・非営利を含む独立セクター (independent sector) を組み込んだ混合経済の形成を挙げている。1993年2月11日の下院の討論では、移転財源の85%を独立セクターからの購入に充てる条件が政府によって明示されており、同改革が市場的調達を強く志向していたことがうかがえる⁽¹⁸⁾。こうして、ボランティア組織は社会サービス供給への参入機会を拡大したものの、同時に補助から契約への移行圧力に直面することになった。1992年の貴族院討論では、すでに契約文化 (contract culture) という語が広く用いられており、その効率性が評価される一方で、セクターの独立した声を損なうので

(18) UK Parliament. (1993, February 11). *Community care* [House of Commons debate]. *Parliamentary Debates (Hansard)*, Vol. 218, cols. 1132-1172.

はないかという懸念も示されていた⁽¹⁹⁾。Scott & Russell (2001: 60-62) も、1990年代後半になるとより価格競争的な購買条件 (purchasing criteria) が強まり、契約文化がセクターのより広い社会的目的 (wider objectives) や組織理念 (ethos) に緊張をもたらしたと指摘している。

こうした変化によって、ボランティア組織に新たな機会が与えられる一方で、監査・効率性・説明責任も強く求められるようになった。1983年に監査委員会 (Audit Commission) が発足し、1990年にはその対象がNHSにまで拡張され、公的資金の投入額の多い医療・福祉領域全体で監査とバリュー・フォー・マネー (value-for-money) の論理が浸透した。

1990年代に入っても、景気後退と財政制約は続いたが、他方で1993年ナショナル・ロタリー等法 (National Lottery etc. Act 1993) によって、公益活動 (good causes) 向けの新たな助成の枠組みが設けられた。同助成の大半は1万ポンド未満であり、後年の政府報告 (DCMS 2024a) では、これにより累積では69.5万件超のプロジェクトが支援され、多数の小規模プロジェクトにとって重要な資金源になったことが示されている。ただし、公共サービスの市場化が進むにつれて、中小規模のボランティア組織は競争的契約や大規模化する調達への対応が次第に難しくなっていった。

都市政策の面では、1978年のインナー・アーバン・エリア法 (Inner Urban Areas Act 1978) 以降のインナー・シティ政策においてパートナーシップが求められるようになり、ネットワークの調整主体としてCVSの役割も重視されていたが、総じて効果的に機能していたとは言いがたく、行政主導の色彩が強かった。たとえば、マンチェスターのインナー・シティ・パートナーシップ・プログラムの事例では、手続が官僚的で集権的なためにパートナーシップの特性が十分に生かされなかったことが指摘されている (Williams 1983)。

こうした1980～90年代の経験を背景に、NCVO

が主導したボランティア・セクターの将来に関する委員会 (Commission on the Future of the Voluntary Sector)、いわゆるディーキン委員会 (Deakin Commission) 報告 (Commission on the Future of the Voluntary Sector in England 1996) が、1996年に公表された。この報告の主たる関心はセクターの独立性であり、政府とのパートナーシップ自体は望ましいとしても、それは対等な関係に基づくべきであり、資金関係の有無にかかわらずキャンペーン (campaigning) の自由が保障されなければならないというものであった。そのうちもっとも注目を集めた提言が、政府とセクターの代表者の間で合意される将来の関係の基本原則を定める枠組み (concordat) であった。当時の保守党政権は、検討の俎上には挙げたものの、正式にその採用を退けていた。だが、その提言は野党時代の労働党文書 (Building the Future Together) に取り込まれ、その後コンパクト (Compact) として日の目を見ることとなったのである。

1980～90年代は、一方でボランティア・セクターが契約文化と監査の論理に組み込まれつつ、他方で政府との関係の再定義を試みる動きが具体化した時期と捉えることができよう。

4-4) 1998年～2010年：パートナーシップの枠組みと中間支援組織支援

1998年11月、内務省は、コマンド・ペーパー (Cm 4100) として、イングランドにおける政府とボランティア・コミュニティ・セクターとの関係に関するコンパクトを議会に提出し、公表した。本文書は、法的拘束力を有するものではないものの、政府とボランティア・コミュニティ・セクターとの関係に関する覚書 (memorandum) として、両者の関係を強化するための一般的枠組み (general framework) と、その改善を実効化するイネーブリング・メカニズム (enabling mechanism) を提供するものと位置づけられた。そして、その基本理念として、公共政策および公共サービスの開発・提供に

(19) UK Parliament. (1992, November 11). *Voluntary agencies* [House of Lords debate]. *Parliamentary Debates (Hansard)*, Vol. 540, cols. 227-266.

において、政府とセクターは区別されつつ相互補完的な役割を担うとされ、政府はセクターの独立性を承認・支持し、資金提供関係の有無にかかわらず、適法な範囲で政策に対するキャンペーン、コメント、異議申立て（challenge）を行う権利を認めた。また、政府の約束事項（undertakings）には、政府の政策がセクターに影響する場合には政策形成段階で協議を行うこと、長期・複数年資金の意義を認めること、さらに資金提供や協議に関する行動規範（codes of good practice）を政府とセクターが協議しつつ作成することが含まれていた。

加えて、政府はインフラストラクチャーの重要性を認識し、必要に応じて国・地域・地方レベルでその発展を支援する方針を掲げた。とりわけ黒人・少数民族派（Black and Minority Ethnic: BME）団体については、BMEインフラ組織への資源配分の必要性が明示され、「BMEのボランティア・コミュニティ組織の有効性を国・地域・地方レベルで高めること」とされた。

1998年のコンパクト締結後、労働党政権はボランティア組織を政策遂行のパートナーとして組み込む動きを強め、2000年地方自治法（Local Government Act 2000）を制定した。同法は自治体に対して地域の社会的・経済的・環境的ウェルビーイングを促進・改善するためのコミュニティ戦略（community strategy）の策定を義務づけた。そして、法律自体には明記されなかったものの、政府はこの戦略を実施する中心的メカニズムとして地域戦略パートナーシップ（Local Strategic Partnership: LSP）の設置を強く推奨した。2005年までに、政府はイングランドに360強のLSPを設置した（ODPM 2005）。LSP自体は法定機関ではなかったが、政府はコミュニティ戦略の推進を担う主要なパートナーシップとしてLSPを位置づけ、自治体はその設置を主導すべきこと、その中核メンバーにはセクターの代表や地域住民が含まれるべきことを示した（DETR 2001）。また、2004年以降、LSPを通じて地域エリア協定（Local Area Agreement: LAA）が順次締

結されていった。これは、政府と自治体／関係団体の中で地域の優先課題と達成すべき目標を合意するものであった。

LSPの普及を後押ししたのは、内閣府社会的排除ユニット（Social Exclusion Unit）が2001年に公表した近隣地域再生への新たなコミットメント（A New Commitment to Neighbourhood Renewal）であった。政府は、もともと剥奪度の高い88自治体に対する近隣再生基金（Neighbourhood Renewal Fund: NRF）の配分にあたり、LSPの存在と、LSPとで合意された近隣地域再生戦略（Local Neighbourhood Renewal Strategy）の策定を条件としたのである。また、NRFの継続的支援は、ボランティア・コミュニティ組織や地域住民を含む主要アクターを十分に関与させる「効果的なLSP」を要件とした（Social Exclusion Unit 2001）。このため、地域側に代表構造の整備が求められ、既存のCVS等の中間支援組織や、のちに形成されたコミュニティ・エンパワメント・ネットワーク（Community Empowerment Network: CEN）⁽²⁰⁾が、意見集約や代表選出の基盤としての役割を果たすことが期待された（ODPM 2005）。

こうした状況に対し、英国財務省（HM Treasury）は2002年に、セクターの「キャパシティ」にはインフラ支援能力が含まれることを明示し、政府横断的な能力形成戦略のもとで、地域、リージョン、全国の各レベルで持続可能なインフラ支援基盤を整備する必要があるとした（HM Treasury 2002）。これを受けて、内務省は2004年にチェンジアップ（ChangeUp）を開始し、インフラ支援の改善・再編のための資金投入と10年ビジョンを提示した（Home Office 2004）。さらに、チェンジアップの実施を担う機関として、2006年に政府省庁に属さない非大臣省庁公的機関（Non-Departmental Public Body: NDPB）であるキャパシティビルダーズ（Capacitybuilders）を設置した（Capacitybuilders 2009）。こうした政策のもとで、中間支援組織はパートナーシップ政策を展開するためのインフラと

(20) NRF対象地域においてコミュニティ・エンパワメント資金（Community Empowerment Fund）の支援のもとで形成された、ボランティア・コミュニティ・セクターの意見集約とLSPへの代表参加を担うネットワークのこと。しばしば既存のCVS等の地域インフラ組織を基盤として運営された。

して位置づけられるとともに大規模な公的投資を受けることとなった。他方で、このような一連の政策は、サービス提供機能がボイス（voice）機能に優越し、政府の政策実施を支える方向でセクターが体制内化（co-optation）される危険性も指摘された（Macmillan, 2010）。

4-（5） 2010年以降：緊縮財政のインパクト

2010年に発足した保守党・自由民主党連立政権は、「ビッグ・ソサエティ」（Big Society）を掲げ、社会的行動（social action）、公共サービス改革（public service reform）、コミュニティの権限強化（community empowerment）をその中核に据えた。しかし、この理念は緊縮財政と一体で進められたため、前政権時代に形成されたセクター支援や、政府とのパートナーシップに関する制度的基盤は、早い段階で見直された。キャパシティビルダーズは2011年3月31日をもって業務を終了し、コンパクトの監督機関であったコンパクト委員会（Commission for the Compact）も同日に活動を停止した（Cabinet Office 2010a; Commission for the Compact 2011; National Audit Office 2012）。コンパクト自体は2010年12月に更新されたものの、実質的に効力を失った。中間支援組織は重要な政策的基盤の多くを失うこととなった。

地方の中間支援組織にとって特に痛手だったのが、自治体財政の急激な悪化であった。2010年度から2017年度にかけて、イングランドの自治体の支出（spending power）は実質28.6%減少し、政府からの資金は49.1%減少した（National Audit Office 2018）。住民一人当たりの自治体の歳入・歳出をみても、2009年度～2019年度にかけて20%超減少した（Harris et al. 2019）。こうした中で、アダルト・ソーシャルケアなどの法定サービスを継続させるために、地域のV C S Eやそれを支える中間支援組織への補助金が狙い撃ちされた。

この影響を受け、2010年代前半にはV C S Eへの公的資金は大きく減少した。NCVO (2014) によれば、政府からもたらされるV C S Eセクターへの資金は、2010年度から2011年度の間の実質13億ポンド減少したという。しかも、その資金形態は補助金か

ら契約へと移行していった。英国下院図書館（House of Commons Library 2017）の整理では、政府資金に占める補助金の割合は2004年度の43%から2014年度には19%へ低下し、逆に契約は57%から81%へ上昇した。NCVO (2018) によれば、2015年度には政府からの資金のうち75%が契約関連によるものであったという。

政府は公共サービスを新たな供給主体に開放するとしていたが、議会行政特別委員会（Public Administration Select Committee）は、そうした開放が大手民間請負企業の関与拡大を招き、小規模で地域密着型の提供者を市場から押し出す危険性を指摘した。また同委員会は、ビッグ・ソサエティの実現には政府のより首尾一貫した計画が必要であるとも論じており、この政策が理念先行であったことを示している（House of Commons Public Administration Select Committee 2011）。このように、2010年代は、単に公的資金の縮減だけでなく、補助金型パートナーシップから、契約型・競争型の関係に再編されていく過程だったと捉えることができる。

4-（6） 中間支援組織の統廃合とパートナーシップ政策の転換

Macmillan (2021) は、2010年代の時期について、キャパシティビルダーズの閉鎖、政府の戦略的パートナー資金の縮小、市場ベースのコンサルティング支援、需要主導型の組織基盤強化への移行によって、従来の支援体系が解体された時期だったと論じている。中間支援組織の事業転換を促す移行支援として地域中間支援転換プログラム（Transforming Local Infrastructure）による74団体・総額3,001万6,086ポンドの資金配分や、ビッグ・アシスト（BIG Assist）などのプログラムは存在したが（Cabinet Office 2012）、これらは一時的なものであり、恒常的な基盤補助に代わるものではなかった。その結果、多くの中間支援組織は統合・縮小・有料化・事業転換を迫られ、一部は閉鎖に追い込まれた（Walton & Macmillan 2014）。こうした状況に対し、V C S E側は政府の対応に対して危機感を抱いていた。ACEVO (2011) が2011年に実施したV C S Eの幹部職員向けに行った調査では、「政府はボランタ

リー・セクターをパートナーとして尊重し評価している」との設問に対し、否定的回答（まったく評価しない・評価しない）が回答全体の69.8%に達していた。

労働党政権期の包括的・セクター横断的な協働の基盤も後退した。2010年に新たに地域経済パートナーシップ（Local Enterprise Partnership）が創設されたが、それは地域産業戦略（Local Industrial Strategy）の策定と実行を通じて持続可能な民間主導の経済成長と雇用創出を目的とするものであり、企業と自治体の産業・社会資本部門が中心的なメンバーであった。また、その範囲も地域経済圏が対象であり、基礎自治体の区域をまたがるのが一般的であった（MHCLG 2018）。V C S Eが参画するパートナーシップは、たとえば保健分野における2012年医療およびソーシャルケア法（Health and Social Care Act 2012）のような個別政策領域の協議・調整が中心になっていった（Department of Health 2013）。

2010年代後半になると、政府はV C S Eセクターとの新たな関係構築を模索するようになった。2018年の市民社会戦略（Civil Society Strategy）は、地方のインフラストラクチャーの支援は全国的に十分ではないことを認めた上で、効果的な支援システムの必要性を明記した。また同戦略は、公共サービス（社会的価値）法（Public Services (Social Value) Act 2012）の運用がしばしば形式的運用に陥っており、そのことにかえってV C S Eの参入障壁になりうることも認識していた。市民社会戦略をみる限り、V C S Eや中間支援組織の意義を公式に再評価する方向に方針転換したように見える（DCMS 2018）。また、政府はCovid-19パンデミック期に、政府の新規調達に対し社会的価値を明示的に評価することを求め、2021年1月から適用した（Cabinet Office 2020a）。続いて、自治体やNHSを含む公的機関に対し、社会的価値を含む国家的優先事項を調達において考慮する方針を示した（Cabinet Office 2021）。

ただし、V C S Eに対する具体的な対応は乏しかった。Bennett et al. (2019) は市民社会戦略の中味が曖昧であり、市民社会局（Office for Civil Society）

の低額な予算規模と依然として続く緊縮財政のもとでは、大規模な政策を打ち出すことは難しいと論じている。すでに指摘したKane & Cohen (2023) の調査結果も照らし合わせると、①公的基盤補助の後退、②契約化・競争化の進行、③包括的地域パートナーシップの弱体化を前提に、市民社会戦略や調達方針の変更によってV C S Eセクターを限定的に再評価したとみることができるだろう。

4-(7) Covid-19パンデミック以降：新たなパートナーシップの模索

2020年のCovid-19パンデミックは、一時的にV C S Eセクターへの公的資金供給額を押し上げた。2020年4月、当時の財務相Sunak（Rishi Sunak）は、現場で活動するV C S Eを支援するため、総額7億5,000万ポンドの追加支援策を公表した。その主な内訳は、DV支援やホスピス等のサービス向けに各省庁から直接配分される3億6,000万ポンドと、主として小規模団体向けにナショナル・ロタリー・コミュニティ・ファンド（National Lottery Community Fund）を通じて配分される3億7,000万ポンドであった（HM Treasury 2020）。NCVO（2024）によれば、V C S E総収入に対する政府からの収入の割合は、パンデミック前の2019年度の26%から2020年度には30%へ上昇した。ただし、緊急支援の収束に伴い、2021年度には26%へ低下した。今後の動向にもよるが、パンデミック期の資金拡大は、セクター全体の収入の恒常的な底上げというよりは、危機対応としての一時的な上昇にとどまる可能性がある。

その後、2024年7月に成立した労働党政権は、政府とV C S Eセクターとの関係の再設定を掲げ、同年10月に市民社会協約枠組み（Civil Society Covenant Framework）を公表し、1,200を超える団体と新たな協約の共同作成に着手した（DCMS 2024b）。これを受け、2025年7月17日に最終版の市民社会協約（Civil Society Covenant）が公表され、政府は市民社会を信頼に足る独立したパートナーと位置づけるとともに、国・地方の双方で協働を進め、協働的な委託・調達の仕組み（collaborative commissioning and procurement arrangements）を発展

させるとした (DCMS 2025b, 2025c)。

ただし、この協約が今後どのように発展していくかは未知数である。現時点で市民社会協約に直接関連した財政措置は、DCMSの地域協約パートナーシップ資金 (Local Covenant Partnerships Fund) のみである。これは2026年度～2029年度にわたり、総額1,159万ポンドを投じてイングランドの自治体エリアで新たな合意枠組みの形成を支援する資金である。これは公募型で、2026年1月に募集が始まり、4月に採択結果が示される見込みである⁽²¹⁾が、15地区の採択が予定されているにすぎない (DCMS 2026)。LSPのように全国に設置を求めるような対応にはならないようである。こうしたことから、市民社会協約は概ねVCS Eセクターや自治体からは歓迎されているものの、理念を示すだけでは足りないという評価が多い。たとえば、NCVO & ACEVO (2025) は、政府が協約を実効化するには、約束を実行する手順、点検の仕組み、そして関係づくりを支える継続的な資金が必要だと指摘している。

現時点では、2000年代のような強力なインフラ整備支援が復活する見込みは低い。LIOを取り巻く資金調達環境は依然として厳しい状況が続いているといえそうである。

VCS Eセクターと政府の関係は、今日に至るまで時代ごとに変化してきた。政府がVCS Eを重要なパートナーとみなしてきた点では一貫しているが、その位置づけはNCVO創設期とは大きく異なる。すなわち、20世紀前半までは公的サービス供給において政府がVCS Eセクターの隙間を埋める関係が基本であったのに対し、福祉国家の成立後には政府が中心的供給主体となり、近年では、国家の撤退によって生じた空隙をVCS Eセクターが埋めるという逆転が生じている (Lewis 1993)。もっとも、こうした変化の中にあっても、LIOは一貫して公的

部門との結節点となり、セクター内外のネットワーク形成を担う役割が期待されてきた。他方で近年では、公的資源を前線組織に分配する役割が求められつつあり、パンデミックがこの傾向に拍車をかけた。こうした政策環境の変化は、LIOの運営のあり方に変容をもたらした可能性がある。そこで、最後に、ここ30年ほどのLIOの運営の実態をたどるため、バーミンガム市のLIOを事例として検討する。

Ⅲ. バーミンガム市におけるLIOの実態

1. BVSCの主たる活動と財源の推移

バーミンガム・ボランタリー・サービス協議会 (Birmingham Voluntary Service Council: BVSC)⁽²²⁾は、英国における最古参の部類に属する老舗のCVSである。その前身は、第一次世界大戦中の1916年に設立されたバーミンガム市民協会 (Birmingham Citizens' Society) である。これは、当時のバーミンガム市長であったChamberlain (Neville Chamberlain) の仲介により、バーミンガム慈善組織協会 (Birmingham Charitable Organisation Society) とバーミンガム市救済社会 (Birmingham City Aid Society) が統合する形で設立されたものである。設立時の目的は、第一に戦時期に乱立していた多数の戦時救済基金やボランタリー活動を調整すること、次に困窮する市民に対する直接的援助を拡大すること、第三に自治体とボランタリー・セクターの代表者が協議する場を設けることであった⁽²³⁾。組織はその後、バーミンガムCSS (Birmingham Council of Social Service) を経て現在のBVSCに至る。

1990年代中頃までのBVSCの活動は、独自のソーシャルワーク、コミュニティ・プロジェクト、ボランティアの調整を中心としていた。その主な財

(21) 本稿執筆時点 (2026年3月末) ではまだ結果は出ていなかった。

(22) BVSCに関する以降の記述は、BVSCのウェブサイト、BVSCの事業報告書およびBVSC事務局長・戦略広報責任者へのインタビュー (巻末参照) に基づいている。

(23) <https://www.bvsc.org/news/shaping-birminghams-future-together-birmingham-city-vision-the-voluntary-community-faith-social-enterprise-vcfse-sector> (最終アクセス日: 2026年3月9日)。

源は補助金・助成金⁽²⁴⁾と自社ビルの賃貸料収入であり、財政的には比較的安定していた。それが、1990年代末以降、大型プロジェクトを手がけるようになって収入規模が拡大した。1990年代末には単一再生予算（Single Regeneration Budget: S R B）やコミュニティのためのニュー・ディール（New Deal for Communities: N D C）などの政府プログラムの資金管理責任団体を務めたほか、プライマリ・ケア・トラストや学習技能評議会（Learning and Skills Council: L S C）の資金も獲得した。2000年代にはチェンジアップ関連などの資金も獲得し、2000年代中盤にピークを迎えた。

しかし、その後、これら大型プロジェクトの終了や金融危機に端を発する景気後退によって収入は減少に転じた。2010年の保守・自民連立政権後、政府のV C S E向けの主要プロジェクトは軒並み廃止され、自治体から提供されてきた組織基盤を支える補助金（core fund）も段階的に削減された⁽²⁵⁾ことで、収入減に拍車がかかった。B V S Cの収入額は、2011年度にピーク時の4分の1以下にまで落ち込んだ。2000年代前半に100人近く在籍していた正規スタッフ数は、もっとも厳しい時期には20人を下回るまで削減を余儀なくされた⁽²⁶⁾。

2010年代前半は財政的に厳しい状況が続いたが、ビッグ・ロッタリー・ファンド（Big Lottery Fund: B L F）⁽²⁷⁾による大型助成の獲得が、この局面を打開する転機となった。B V S Cは2014～15年度にかけて、タレント・マッチ（Talent Match：長期失業

状態にある若者の就労支援プログラム）、バーミンガム共に未来を変革（Birmingham Changing Futures Together：ホームレス、薬物・アルコール依存、精神疾患など複合的ニーズを有する人々への支援プログラム）、エイジング・ベター（Ageing Better：50歳以上の人々の社会的孤立を防ぐためのコミュニティ開発プログラム）という3つの大型助成を受けた。これらはいずれも、公的機関のみでは対処しきれない複雑な社会課題に対し、他のV C S E組織や当事者等との協働によって解決を図ろうとするプログラムであった。交付対象は単一組織ではなく、地域の多様な組織の共同提案を対象としており、B V S Cはその幹事団体として助成を受けたのである。その結果、2010年代半ば以降、収入額は再び増加に転じるとともに、これら事業を通じて培った大型プロジェクトのマネジメントや実践の経験が実績となり、新たな事業の獲得につながるという循環を作り出すことができた。実際、これらの実績が評価されて市⁽²⁸⁾やN H Sの新規プロジェクトの受注にもつながった。財政難に苦しむ多くのL I Oを横目に、B V S Cは比較的堅調な運営を続けていくことができた。

さらに、Covid-19パンデミックへの対応や物価高騰対策として国が緊急支援金を予算化した際、バーミンガム市ではその分配機能をB V S Cが担った。これによりB V S Cの年間収入額は急増した。図4は、1994年から2024年までの31年間におけるB V S Cの年間収入額の推移を示したものである。ここか

(24) 1995年度では助成金だけで収入の42.6%を占めていた。

(25) 市のL I O向けの基盤補助金は、2000年代には概ね20万ポンド程度交付されていたものが段階的に削減され、2015年度を最後に全廃された。市やN H Sなどからの委託事業は60万ポンドほどあったが、これらの多くは契約更新されず打ち切られた（2014年インタビュー）。

(26) 各年の事業報告書の人数とインタビュー調査で確認した人数は異なる。本文の数値は実質的に常勤スタッフとして在籍した人数であり、2018年に実施したインタビューによって確認した数値である。

(27) B L Fは政府省庁に属さない非大臣省庁公的機関で、その主な事業は、宝くじ収益を原資とするV C S Eを含む公益活動向けの助成である。このほか、休眠資産預金による資金や政府などに代わって配分する非宝くじ助成プログラムなどがある。なお、中間支援組織が公的資金への依存を減らすための体質改善の一時的な支援金として移行基金（Transition Fund：2010年）や地域中間支援転換プログラム（2011年）といった資金がL I Oなどに提供されたが、これらは主に政府に代わって資金分配されたものであった。

(28) たとえば、バーミンガム市アダルト・ソーシャルケア局は、2019年度より予防ケアの観点から市内の10の選挙区ごとに高齢者や障がい者を地域のコミュニティ活動（アセット）に結びつける事業を開始している。各地区に幹事団体が置かれ、B V S Cが全体の調整・支援を行うまとめ役として受託している。B V S Cの事務局長によれば、B L Fの実践が、事業を通じた現場団体とのネットワークや効果的な支援ノウハウの蓄積に寄与し、さらにCovid-19時の緊急支援金の配給網として機能したという（2023年インタビュー）。

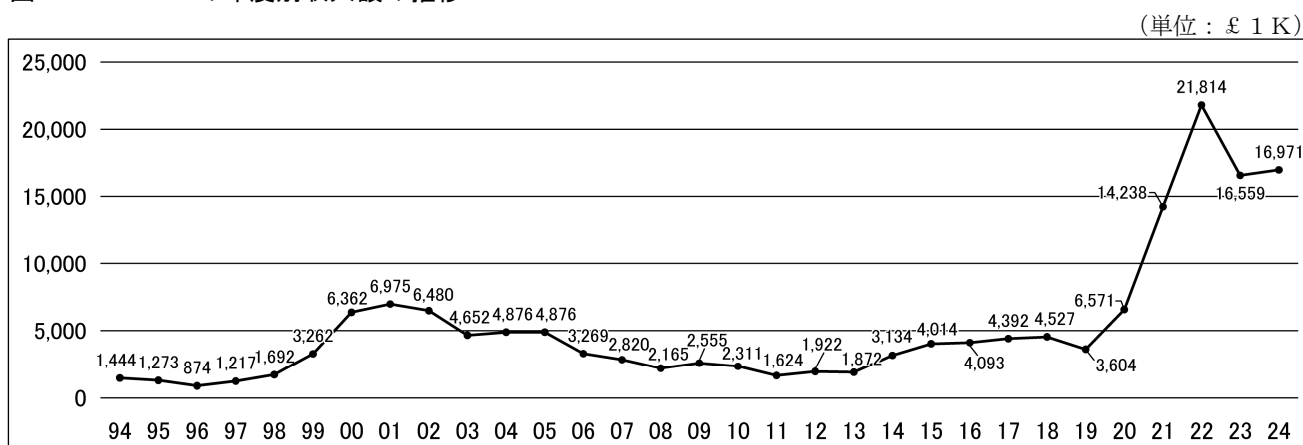
ら、2000年代前半の急激な収入増加がかすんでみえるほど、近年の収入規模が拡大していることが確認できる。

2. ネットワークとパートナーシップ

BVSCが2001年に行った調査によると、当時バーミンガム市には11もの中間支援組織があり、その後チェンジアップ・プログラムによる大型の交付金が創設された効果から一時期48団体にまで膨れ上がった。しかし、同プログラム終了とともにその大半が解散し、現在では数団体しか残っていないという⁽²⁹⁾。しかも特定地域あるいは特定のサービスを提供するタイプがほとんどであった。BVSCは、その中でも一貫してエリア全域を対象に幅広い団体支援を行ってきたほぼ唯一のLIOであったようである。BVSCは現在およそ1,200の会員組織を擁し、個別の団体支援のほか、宗教、障害、高齢など領域別のグループとの定期的な会合を持っている。

BVSCのネットワークが市の政策上重要な意味を持つようになったのが、LSPの設置とそれに付随するネットワーク組織であった。バーミンガム市では、2007年7月に、LSPの設置に対応して、VCSEセクターの声をまとめ、その意思決定に関与するためのネットワーク・フォーラムであるバーミンガム・ボランティア・アセンブリ（Birmingham Voluntary Assembly: BVA）を発足し、BVSCの事務局長がその全体の代表に就任した。BVAの目的は、VCSEの「ネットワークのネットワーク」として機能させるとともに、ネットワークの代表を選出してLSPに送り込むことであった⁽³⁰⁾。BVAには領域別にサブ・ネットワークが存在し、それぞれ1名の代表者（チャンピオン：Champion）が置かれていた⁽³¹⁾。このチャンピオンはLSPのテーマ別部会のメンバーとして選出されていた⁽³²⁾。BVAはVCSEセクターの声を行政に直接反映させる強力な装置となったが、LSPの事実上の運用

図4 BVSCの年度別収入額の推移



出典：各年度のBVSCの事業報告書をもとに筆者作成。

(29) 2014年インタビューによる。

(30) 域内のボランティア・コミュニティ組織であればBVAに参加できた。アセンブリの形態は地域によりさまざまであり、先駆的な地域では独立した組織にして、参加団体の投票によって代表を決めているところもあったが、バーミンガム市ではBVSCの働きかけで組織化された経緯から、BVSCが事務局を担っていた。

(31) チャンピオンの任期は1期3年、最大2期までとされていた。チャンピオンの希望者は立候補した者の中から会員団体の総意に基づいて選出される形をとっていたものの、チャンピオンにはLSPの部会にセクターの代表として直接関与するため、ボランティア・コミュニティ・セクターの影響力を行使するスキルや政策知識が求められていた。そのため、BVSCはチャンピオンとして選出された人物に対し、6ヶ月ごとに面談したり、必要に応じて研修やアドバイスの機会などを提供していたりした。

(32) 日常的な会議のリーダーはBVSCの政策・コミュニケーション・マーケティング・マネジャーが務め、週2日勤務のBVSCのスタッフが事務的な役割を担っていた。これらの経費は、ビッグ・ロットリー・ファンドと市の補助金によって賄われていたが、2013年度末で資金は打ち切られた。

停止によって行政機関への影響力は大きく削がれ、2015年に活動を停止した。

LSPという制度的な基盤が失われただけでなくBVAも解散してしまい、かつてのようにセクターの声を幅広く集約し、代弁する機能は薄れてしまった。BVSCは現在でも、行政機関、警察、NHS、大学、地元企業の代表が参画する市の最上位の戦略的パートナーシップ組織であるバーミンガム市パートナーシップ委員会（Birmingham City Partnership Board）に、VCSEセクターの代表として参画しているほか、社会サービスや教育を中心に領域別のパートナーシップにも積極的に関わっている。だが、かつてのようにセクターとしての声を代弁しにくい環境において、BVSCは公的セクター関係者とのインフォーマルな関係性を重視する傾向にある⁽³³⁾。こうした接触を日常的にとることで、セクターの実情を理解してもらい場となり、相互の信頼関係の醸成につながっているという⁽³⁴⁾。バーミンガム市は2023年9月に、ITシステム導入の失敗や、過去の男女不平等賃金訴訟の敗訴にともなう巨額の賠償金負担により、1988年地方自治体金融法（Local Government Finance Act 1988）第114条に基づく事実上の財政破綻宣言（114条通知）を発した。そうした中でも、BVSCはアダルト・ソーシャル・サービスや資産売却のあり方などについて定期的な協議を持っていた⁽³⁵⁾。

その一方で、何らかの争点が生じた場合はキャンペーン活動も主導的に取り組んでいる。たとえば、

市が福祉関連サービスの予算の大幅削減を公表した際、会員組織を集めて意見集約し、自治体関係者に予算削減の負の影響を具体的に提示したり、個々の議員にロビー活動したりする活動を積極的に展開した。予算削減の負の影響を具体的に示し、キャンペーンやビラ配りも行った。BVSCはセクター全体の脅威と捉えれば、積極的に声を上げる役割を果たしているようである⁽³⁶⁾。

VCSEセクターとの関係づくりにも変化が生じている。たとえば、BVSCは市民社会のリーダーシップ・フォーラムとしてエンゲージ・フォー・グッド（Engage for Good）を組織し、域内の50以上の団体と市当局が地域の社会的ニーズへの対応策の協議、成功事例の共有、資金調達・投資の促進などについて継続的に協議する場を設けている。また、その分科会としてエンゲージ・フォー・ファンディング・ネットワーク（Engage for Funding network：毎週月曜日にオンラインで開催。助成金情報の共有や申請のコツなどを実施）やエンゲージ・フォー・エンバイロメント・ネットワーク（Engage for Environment network：月1回開催し、セクターにおける環境課題について協議）なども開催している。多くのVCSEは行政からの委託事業や補助金が削減され経営が困難になっていたことから、VCSEが直面する切実な問題に向き合うことをネットワークづくりの根幹に置いているのである。

しかし、2010年以降の市の基盤補助の打ち切りと競争型資金の拡充は、BVSCのネットワーク、と

(33) BVSCの幹部スタッフは個々の事業を通じて最低週一度は連絡を取り合っているという。戦略的な協議は月1回程度だが、個々の領域の市の政策担当者のほか、議員、市の事務局長、リーダーなどの市の幹部とも日常的に接触している。BVSCのスタッフは社会サービス関連のプロジェクトの進捗について適宜公的機関の担当職員とコミュニケーションをとっているという（2018年インタビュー）。BVSCは2010年代前半に、基盤補助や大型プロジェクトを一方的に打ち切られてきた。2000年代の時代から手のひらを返したような行政側の態度にBVSC側のスタッフは思うところがあったようだが、没交渉になりがちな局面においても、あえてBVSC側から積極的に働きかけ、コミュニケーションをとることに労力をかけていたという。市からBLF事業のスキームについて照会があった際も、プログラム実施上のアイデア・ノウハウを惜しみなく市側に提供したという。それが結果として脚注(28)の事業の受託につながっている（2023年・2025年インタビュー）。

(34) 2014年・2018年・2023年インタビューによる。

(35) <https://www.bvsc.org/Handlers/Download.ashx?IDMF=51a42b5c-9027-4b19-b08a-5468b42aac77>

<https://www.bvsc.org/Handlers/Download.ashx?IDMF=ecce04e1-1fa7-4a1a-b761-4883bd516602>（最終アクセス日：2026年3月13日）

(36) 筆者がこれまで行ったインタビューの度に、市の予算削減や事業の打ち切りなどに対して何らかのキャンペーンを行っていることが確認できた。セクター全体の意見をまとめ、それを行政当局に伝える役割を果たす必要性についても定期的に説明して回っており、キャンペーンによって行政との関係が崩れることはないという。

りわけ草の根グループやボランティアとの関係づくりに影響を及ぼしている。社会サービスなどの事業に対する資金は獲得できるようになったものの、市からのボランティア・センターの運営補助が2015年度を最後に廃止され、対面業務からオンライン業務に切り替わるなど、ネットワークやコミュニティ開発に関連する資金の多くは打ち切られている。事業型の資金は、後述するように非採算部門への内部補助が難しい。収入規模の拡大が必ずしもネットワークの充実につながっていないのである。

3. 環境変化への対応と課題

以上、BVSCの活動展開とその変容をみてきた。BVSCの事例は、2000年代以降のLIOを取り巻く環境変化とその影響を考察する上で重要な示唆を与えている。以下では、その論点を3点に整理する。

3-（1）経営の不安定化と二極化

第一に、LIOは、その時々々の政府の政策動向によって、その運営が大きく左右されてきたことである。たとえば、BVSCは2000年代の政府のパートナーシップ政策が重視された時代にその規模を急激に拡大させ、その後の緊縮財政の時期に大きく縮小させた。そして、Covid-19パンデミック以降、BVSCの収入規模は従来とは比較にならない水準にまで拡大した。収入増減の動向はLIO全体の動向と似ているが、BVSCの場合は2010年代半ば以降にいち早く収入規模を増加させていた。それが可能になったのは、資金調達先を見直し、大型プロジェクトの幹事団体として現場団体の活動をマネジメントする役割に舵を切ることができたからである。その実績が公的機関からの受託につながり、さらにその経験をパンデミック以降の資金分配団体としての活動に生かすことができ、収入規模を飛躍的に増加させることに成功した。現在、BVSCは全国のLIOの中でも最大級の規模に成長している⁽³⁷⁾。

ただし、BVSCの成功は失敗と紙一重である。競争的な大型助成や委託事業を常に受け続けられるとは限らないからである。ここ15年の間に小規模なLIOは統廃合され、規模の二極化が進みつつある（Kane & Cohen 2023）。LIOの収入のうち行政からの受託事業が占める割合は高まっており、入札への参加を余儀なくされる場面も増えている。中長期の資金確保の見通しは立ちにくく、また契約履行を優先させることで短期的対応に偏りやすくなり、セクター全体を支えるための活動に労力を割きにくくなっている。こうしたことから、LIOにとって収入規模の拡大それ自体は、必ずしも安定した運営に結びついていないのである。

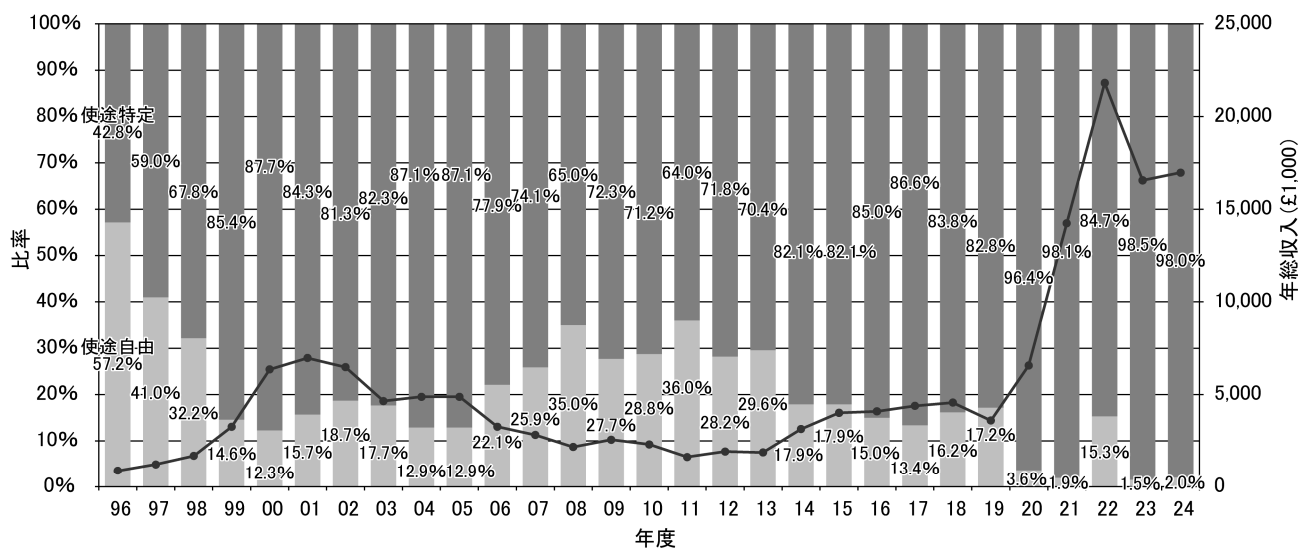
3-（2）競争的資金の弊害

第二に、競争的な資金の割合が増えたことに伴い、草の根団体を含む水平的なネットワークや公的セクターへのアドボカシー（パートナーシップ）といった、LIOが伝統的に取り組んできた機能に注力することがより困難になりつつあることである。

図5は、BVSCの過去29年の収入額の推移について、使途が厳格に決まっている資金（使途特定資金：restricted funds）と使途が自由な資金（使途自由資金：unrestricted funds）に区分して示したものである。収支計算書の書式がこの区分を用いるようになった1996年度からの推移をみると、1990年代末から2000年代半ばまでの、収入額が増加基調の時期には使途自由資金の割合は低下、2000年代後半から2010年代前半までの収入額の減少期には使途自由資金の割合は上昇、2010年代半ば以降の収入額が増加する時期には使途自由資金の割合は再び低下している。特に、Covid-19パンデミック以降の使途自由資金の割合は極端に落ち込んでいる。収入の増加と使途自由資金比は反比例の関係にあることがわかる。全体の収入が減少すると使途自由資金の割合が高まるのは、BVSCには子会社収入による自主財源が

(37) Kane & Cohen (2023) では、BVSCは全国のLIOの中で収入規模ランキング16位にランクしている。

図5 B V S Cの収入額の推移と用途別内訳（用途自由・用途特定）



出典：各年度のB V S Cの事業報告書をもとに筆者作成。

確保されているからである⁽³⁸⁾。つまり、それ以外の主要な収入、端的には自治体等の公的セクターや助成財団からの収入は、補助（助成）・委託の別にかかわらず、その大半が用途特定資金であることを意味する。委託だけでなく補助金・助成金にも契約文化が浸透していることがうかがえるのである。

用途特定資金は、受け取った資金を目的外に使用することが難しいため、この性質の資金依存度が高まるほど、草の根グループなどの非事業型のV C S Eとのネットワークやアドボカシーに関わる活動に労力をかけることは難しくなる。また、助成金や委託事業には、幹事団体として現場団体に資源を提供したり、調整したりするタイプのものが増えているが、この場合、複数のプロジェクトを同時並行で進める必要があり、関わる現場団体も多岐にわたる。B V S Cの場合、こうした調整や進行管理のためのアドバイザーを雇用したり、契約の瑕疵がないよう法律専門職と契約を結んだりしていた。定期的に外部評価を受ける必要もあり、そのための証憑資料の作成も都度行わなければならない。こうした労力や

コストが利益を圧迫し、活動の自由度の制約に拍車をかけている。

さらに、助成金の場合、イノベーティブな活動であるかが問われることが多く、常に新たなアイデアを盛り込む必要に迫られる⁽³⁹⁾。こうした企画提案力を磨くための労力が常に求められるだけでなく、現場との継続的な関係性を構築しにくいという問題もある。このような傾向は今後も続くことが考えられるため、L I Oの事業規模の拡大は、むしろ伝統的にL I Oに期待されてきた機能を弱める方向に作用することすら危惧されるのである。

3-3 L I Oのレジリエンス

第三に、L I Oは長らく自治体の補助金に依存してきたが、そのことは必ずしも自治体の下請けとして活動していたことを意味するわけではなかったということである。

L I Oは2010年代に「冬の時代」を迎えた。B V S Cも運営の大幅な見直しを迫られた。2010年代半ば以降にコンソーシアム型の資金が増加するように

(38) B V S Cはいくつかの子会社を有している。一つは自社ビルの運営に関する会社である。2023年には市から借り入れていたローンを完済したことを転機に移転して新たなビルを取得し、より広いスペースで活動を再開している。もう一つは、V C S Eを中心に、給与計算などの事務処理業務を請け負う事業である。これらが自主事業による収入の柱である。そのほか、就労困難な若者を雇用し、就労訓練としてさまざまな事業所に送り出す事業などを行っているものもあるが、ほとんど利益を見込めないという。

(39) 新しいアイデアを活かした活動を盛り込み、プロジェクト全体を構想するデザイン力が採択の決め手になっているという（2018年インタビュー）。

なってからは、プロジェクト・ベースの雇用が中心になりつつある⁽⁴⁰⁾。BVSCの事務局長は、こうした環境変化に対し、「組織の活動をどう継続させるか」ではなく「資金調達環境にどう組織を合わせていくか」という意識を持っていた。「我々は自分の組織をいかに拡大させるかではなく、いかに環境変化に合わせて自分たちがやるべきことをやれるかを重視しており、いわばアコーディオンのように収縮を繰り返してきた」と語っている⁽⁴¹⁾。これは、LIOを取り巻く資金調達環境がいかに変動的で不安定であったかを示すものである。

2010年に、当時の政府は中間支援組織が政府の補助金に依存し、自律的な運営を十分に行っていないと批判していた（Cabinet Office 2010b）。しかし、LIOが地道に地域との関係構築に努めてきたことが、皮肉にも、Covid-19パンデミックのような非常時において、現場に資源を分配するセーフティネットとして機能した。LIOは公的資金によって支えられてきたのと同時に、公的サービスの適切な供給を下支えしてきたのである。LIOの活動は平時には目立ちにくいだが、こうした活動が1世紀以上にわたって継続されてきたのは、それが市民社会にとって欠くことのできない存在であると広く認識されてきたからであろう。その意味で、委託事業や助成金の枠組みにおいて、単年度ないし数年程度の期間でLIOの成果を測ろうとすることは、あまりに短絡的といえるだろう。

IV. 総括

本稿では英国VCSEの中間支援組織（LIO）を事例として、民主的ガバナンスのあり方を検討してきた。検討を通じて明らかになったのは、第一に、メタガバナンスは問題解決のために機能する反面、作動の仕方によっては民主的統制を迂回しうること、

第二に、契約文化の浸透は、中間支援組織が担ってきたネットワーク形成やアドボカシーを行使する下地を掘り崩し、将来のモードの再調整に必要なレパートリーを縮減させること、第三に、メタガバナンスの成否は、単なる問題解決の成否（アウトプットの達成の有無）だけでなく、民主主義のループが複線化されているか、その回路が逆流していないかが常に問われ続けられる必要がある、中間支援組織がその役割を担いうることである。以下順に確認していく。

i 民主的統制の機能不全の可能性

第一に、メタガバナンスのモードの調整は、作動の仕方によっては民主的統制を迂回しうるという意味で、構造的に失敗のリスクを内包していることである。

メタガバナンスの視点で英国のVCSE政策をみると、1997–2010年の労働党政権期と2010年代以降の保守党政権期では異なる作動モードが働いたという理解ができる。労働党政権下では、コンパクトを通じた関係規範の明確化、セクター基盤（とりわけ中間支援組織）への支援、LSPによるパートナーシップの制度化、LAAによる目標・成果枠組みの設定など、政府の主導的な対応を通じてVCSEセクターとの関係が再定義された。この時期は、ヒエラルキー・モード優位のメタガバナンスが作動したと解釈できよう。政府の一連の対応によって、議会以外の参加・協働のチャンネルが設定され、それを通じて代替的なインプットの回路が確保された。ヒエラルキー・モード優位のメタガバナンスによって、民主主義のループの複線化が実現したのである。

しかし、同時に、LAAやLSPでは、政府が設定した目標に沿って関係者の活動が進行管理される。そこに多くのVCSEが動員されることによって、政府の政策目標や評価枠組みは共有され、自発的に

(40) そのため、スタッフの異動は激しいが、多くは常勤職であり、いわゆる生活保障賃金（Living Wage）が保証されている。また、近年は事業が継続的に確保できているため、一つのプロジェクトが終了しても、希望すれば他のプロジェクトに就いて仕事を継続できるようになりつつあるという。雇用の継続性という点で不透明な面はあるものの、スタッフに十分な賃金を支払うことはVCSEセクターの相対的な地位を向上させ、社会的使命を果たすことにつながるという認識がある。この点は日本のNPOとは大きく異なるところかもしれない。

(41) 2014年・2023年インタビューによる。

達成するよう動機づけられることになる。パートナーシップやネットワークは、地域の末端にまで政府の意図を浸透させるメタガバナンスとしても機能しうるのである（原田2010）。これは、民主主義のループの「逆流」が誘発される可能性を示すものともいえよう。

他方、2010年代以降の保守党政権期には、政策言説としてコミュニティや自助が前面に打ち出され、補助金・基盤支援・パートナーシップといった諸政策は打ち切られていった。しかし、このことは政府の撤退を意味しない。むしろ、統治の形態が、間接的な制度設計（ルール、評価、語り）による遠隔型（ハンズオフ）統治を強化したとみるべきである。すなわち、V C S Eに社会的価値を発揮する主体という言説を与えつつ、公共サービス（社会的価値）法の制定や調達法制の全面見直しといった資金配分ルールの変更を通じて、V C S Eの公共調達への参入機会拡大のための環境を整備したのである。政府は権力的な関与を伴うことなく、V C S Eを競争的資金の獲得へ向かわせる道筋をつくったと解することができよう。この場合、市場モード優位のメタガバナンスが作動したとみることができる。その結果として、V C S Eがサービス供給者として活動するための条件は整備された反面、その副作用として競争的資金環境への適合能力の高い組織とそうでない組織の二極化を招いた。

市場モード優位のメタガバナンスが作動したと捉えることで、一見すると国家の撤退のようにみえる現象も、実際には明確な意図のもとで市場化・民営化が推進されたという理解がしやすくなる。こうした遠隔型統治は可視化されにくいだけでなく、本来であれば民意を問う必要のある政策変更を技術的調整として取り扱うことにより、議会を通じた公式の責任を迂回することになる。この結果、遠隔型統治は政治家／官僚が責任を問われにくくする装置として機能するのである。さらに、市場モード優位のメタガバナンスのもとでV C S Eが競争的資金に過度に依存することは、スループットの正当性を損なうことにもつながる。というのも、V C S Eはライバルを押しつけて契約を獲得し、仕様で求められるアウトプットの達成に追われることで、本来V C S E

間のネットワークに備わっていたはずの透明性や包摂性が失われ、柔軟な利害調整のプロセスが機能しなくなるからである。こうして、民主的制度による統制力は弱まるだけでなく、サービス供給者はそれぞれ個々の事業で定められた業務にのみ責任を負うようになり、統治が断片化するリスクが生じるのである。

ii 調整モードの持続可能性を支える民主的統制

第二に、メタガバナンスのモードの調整は、必ずしも持続可能とはいえないことである。

メタガバナンスは、複数の調整モードの再結合（コリブレーション）を繰り返していくことだとすると、Jessop (2002) が指摘するように、調整の多様性を確保し、戦略を柔軟に変更してより成功しやすいものを選べるようにする反応のレパートリーを確保しておくことが不可欠である。

しかし、契約文化の浸透は、ヒエラルキーやネットワークのあり方に深刻な影響を及ぼした可能性がある。特にネットワークについては、競争的資金環境への移行に伴い、V C S E間の関係が協働から競争へと変質しつつある。やっかいなのは、V C S Eの資金調達が入札や競争的助成金に偏っていくほど、個々のV C S Eは契約の仕様や事後評価の枠組みに自らを順応させることが一般的な行動様式になっていくことである。V C S E同士あるいは営利企業との資金獲得競争を繰り返していくうちに、そうした行動様式を内面化し、市場で生き残り可能な事業体へと制度的同型化を強めていくことが考えられるのである。実際、本稿の事例でみてきたように、近年、L I Oの草の根のネットワークやアドボカシーの機能を維持させるだけの資金を確保することは難しくなりつつある。こうした傾向が続けば、自己組織化したネットワークの根幹を支える相互関係は希薄化し、信頼の基盤が毀損されてしまうだろう。そうなってしまうと、いったん変容したV C S Eや相互関係を元に戻すのは難しい。

Jessop (2002) は、国家は、その権力維持や党派性から、自己利益の防衛のため、代替的な調整モードをイデオロギー的に破壊しようと指摘する。代替的な調整モードのレパートリーが縮減・排除されてい

くと、将来の再調整能力を損なうような改変につながってしまう。調整モードのレパトリーを確保・充実させるためには、メタガバナンスの進捗をモニターし、必要に応じて修正を迫ることのできるボトムアップの拮抗力が不可欠になろう。この意味で、民主的ガバナンスはメタガバナンスのガバナビリティ（governability）を高めるためにも求められるのである。

iii 中間支援機能の制度的・政策的な埋め込み

最後に、上記の点に対処し、メタガバナンスを民主的に統制するためには、市民活動の力を民主的基盤として制度的に接続させるための仕組みを埋め込む必要があるということである。端的には、それはVCSEの中間支援機能の強化である。

英国におけるVCSEセクターと政府の関係をガバナンス論の枠組みで捉えることによって得られた示唆は、統治の技術的卓越性というよりは、19世紀以降、政治・社会動向の変化に柔軟に向き合い、し

たたかに対応してきた英国市民社会の力にある。市民社会の力が、調整モードのレパトリーの一部として機能してきたともいえるのである。

メタガバナンスは、その主たる担い手を政府としている以上、必然的にトップダウン型の問題解決アプローチに傾きやすい。だからこそ、民主的なガバナンスのあり方が常に問われ続けなければならない。これまでの議論にしたがえば、それは①コリブレーションの調整がどのモード（ヒエラルキー・市場・ネットワーク）を優位に置いているか、②現在のモードの調整が、将来の再調整に必要な調整モードの多様性を損なっていないか、③民主主義のループの回路が複雑化されているか、そしてそれが逆流していないかといったことになる。

VCSEの中間支援組織にこうした役割を部分的にでも期待するのなら、それを可能にする制度的・政策的基盤を整備することが求められる。政府の役割が相対化されるからこそ、政府には市民社会を支えるための基盤整備が期待されるのである。

【謝辞】

本稿の執筆にあたり、多くの方々から多大なるご支援とご協力を賜った。在外研究の受け入れ先として温かくお迎えいただき、日頃より有益なご助言をいただいたバーミンガム大学公共政策学部のDavid Bailey先生ならびに調査研究上の多大な便宜を図っていただいた公益財団法人地方自治総合研究所の皆様へ深く感謝申し上げます。また、英国での現地調査においては、BVSCの関係者の皆様から貴重な知見をご教示いただいた。ここに厚く御礼申し上げます。

なお、本研究はJSPS科研費（課題番号：25K05712）の助成を受けたものである。

（はらだ こうき 立教大学コミュニティ福祉学部コミュニティ政策学科教授）

キーワード：ガバナンス／メタガバナンス／パートナーシップ政策／中間支援組織／VCSEセクター

【インタビュー記録】

筆者はBirmingham Voluntary Service Councilに対して5回の訪問調査を行った。本稿ではその一部の発言を引用している。実施日と対象者は下記のとおりである。

- ・第1回：2013年6月27日/Brian Carr氏（事務局長：Chief Executive）/同団体オフィスにて筆者面談。
- ・第2回：2014年9月15日/Brian Carr氏（事務局長：Chief Executive）/同団体オフィスにて筆者面談。
- ・第3回：2018年9月10日/Brian Carr氏（事務局長：Chief Executive）/同団体オフィスにて筆者面談。
- ・第4回：2023年9月7日/Brian Carr氏（事務局長：Chief Executive）/同団体オフィスにて筆者面談。
- ・第5回：2025年9月10日/Elizabeth Goodchild氏（戦略広報責任者：Strategic Communications Lead）/同団体オフィスにて筆者面談。

【引用参考文献】

(研究文献)

- 嶋田暁文 (2020) 「『民主主義のループモデル』の機能不全にどう向き合うべきか? : 『ポストモダン行政学』の問題提起」『法政研究』87(3), 675-699.
- 高田実 (2014) 「ヴォランティアな社会としてのヴィクトリア朝 — イギリス的自由の歴史的展開 —」『ヴィクトリア朝文化研究』12, 28-36.
- 二宮元 (2014) 『福祉国家と新自由主義 — イギリス現代国家の構造とその再編』旬報社.
- 原田晃樹 (2010) 「英国におけるパートナーシップ政策」『NPO再構築への道 — パートナーシップを支える仕組み』勁草書房.
- ハーバーマス、ユルゲン (1994) 『公共性の構造転換 (第2版)』未来社.
- フーコー、ミッシェル (慎改康之訳) (2008) 『ミッシェル・フーコー講義集成8 生政治の誕生 — コレージュ・ド・フランス講義1978-1979年度』筑摩書房.
- ブラウン、ウェンディ (中井亜佐子訳) (2017=2025) 『いかにして民主主義は失われていくのか』みすず書房.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.
- Aves, G. M. (1969=1972). The Voluntary Worker in the Social Services. *Comparative Group Studies*, 3(1), 76.
- Bennett, E., Coule, T., Damm, C., Dayson, C., Dean, J., & Macmillan, R. (2019). Civil society strategy: A policy review. *Voluntary Sector Review*, 10(2), 213-223.
- Beveridge, W. H. (1948=2014). *Voluntary Action (Works of William H. Beveridge): A Report on Methods of Social Advance*. Routledge.
- Casey, F. (2022). *The role of British home front needlework during the First World War, 1914-1918* [Doctoral dissertation, University of Essex].
- Dunsire, A. (1993). *Manipulating social tensions: Collibration as an alternative mode of government intervention* (No. 93/7). MPIFG discussion paper.
- Grant, P. R. (2012). *Mobilizing charity: Non-uniformed voluntary action during the First World War* [Doctoral dissertation, City University London].
- Harris, M., Rochester, C., & Halfpenny, P. (2001). Voluntary organisations and social policy: Twenty years of change. In M. Harris & C. Rochester (Eds.), *Voluntary organisations and social policy in Britain: Perspectives on change and choice* (pp. 1-20). Palgrave Macmillan.
- Hilton, M., Crowson, N., Mouhot, J.-F., & McKay, J. (2012). *A historical guide to NGOs in Britain: Charities, civil society and the voluntary sector since 1945*. Palgrave Macmillan.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69, 3-19.
- Jessop, B. (2002). Governance and meta-governance in the face of complexity: On the roles of requisite variety, reflexive observation, and romantic irony in participatory governance. In *Participatory governance in multi-level context: Concepts and experience* (pp. 33-58). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kendall, J. (2000). *The mainstreaming of the third sector into public policy in England in the late 1990s: Whys and wherefores*. *Policy & Politics*, 28(4), 541-562.
- Kooiman, J. (1993). *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. Sage.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. Sage.
- Kooiman, J., & Jentoft, S. (2009). Meta-governance: Values, norms and principles, and the making of hard choices. *Public Administration*, 87(4), 818-836.
- Koppenjan, J., Kars, M., & Voort, H. V. D. (2009). Vertical politics in horizontal policy networks: Framework setting as coupling arrangement. *Policy Studies Journal*, 37(4), 769-792.
- Le Grand, J. (1982). *The Strategy of Equality: Redistribution and the Social Services*. Routledge.
- Lewis J. (1993). Developing the Mixed Economy of Care: Emerging Issues for Voluntary Organisations. *Journal of Social Policy*. 1993;22 (2) : 173-192.
- Lewis, J. (1996). The boundary between voluntary and statutory social service in the late nineteenth and early twentieth centuries. *The Historical Journal*, 39(1), 155-177.
- Macmillan, R. (2010). *The third sector delivering public services: An evidence review* (Working Paper 20). Third Sector Research Centre.
- Miller, H.T. & Fox, C.J. (2007). *Postmodern Public Administration (2nd ed.)*. Routledge.
- Morris, R. J. (1983). Voluntary Societies and British Urban Elites, 1780-1850: An Analysis. *The Historical Journal*, 26(1), 95-118.

- National Council of Social Service (1948). *Voluntary Social Service*, Hunt, Barnard and Company Ltd.
- Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Aldine-Atherton.
- Pollitt, C. and Hupe, P. (2011). Talking about Government: The Role of Magic Concepts. *Public Management Review*, 13, 641-658.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government*, Addison-Wesley Pub. Co.
- Osborne, S. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, 8, 377-387.
- Osborne, S. P. (Ed.). (2010). *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Routledge.
- Papadopoulos, Y. (2003). Cooperative forms of governance: Problems of democratic accountability in complex environments. *European Journal of Political Research*, 42(4), 473-501.
- Peters, Guy, B. (2010). *Governing in the Shadows*, *SFB-Governance Lecture Series*, No. 3, DFG Research Center (SFB) 700.
- Pierre, J., & Peters, B. G. (2000). *Governance, Politics and the State*. Macmillan.
- Prochaska, F. K. (1980). *Women and philanthropy in nineteenth-century England*. Clarendon Press.
- Provan, K. G., & Kenis, P. N. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229-252.
- Rhodes, R. A. W. (1994). The Hollowing out of the State: The Changing Nature of the Public Service in Britain. *Political Quarterly*, 65, 138-151.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: governing without government. *Political studies*, 44(4), 652-667.
- Rittel, H. W. J., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155-169.
- Scharpf, F. W. (1997). *Games Real Actors Play: Actor-centered Institutionalism in Policy Research*. Routledge.
- Scharpf, F. W. (1998). *Interdependence and democratic legitimation* (No. 98/2). MPIfG working paper.
- Schmidt, V. A. (2013). Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and 'Throughput'. *Political Studies*, 61(1), pp. 2-22.
- Scott, D. W., & Russell, L. (2001). Contracting: The experience of service delivery agencies. In M. Harris & C. Rochester (Eds.), *Voluntary organisations and social policy in Britain: Perspectives on change and choice* (pp. 49-63). Palgrave Macmillan.
- Skinner, A., & Thomas, N. (2017). 'A Pest to Society': The Charity Organisation Society's Domiciliary Assessments into the Circumstances of Poor Families and Children. *Children & Society*, 32(2), 133-144.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2005). The Democratic Anchorage of Governance Networks. *Scandinavian Political Studies*, 28(3), 195-218.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2007). *Theories of democratic network governance*, Palgrave Macmillan UK.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2009). Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public administration*, 87(2), 234-258.
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. *International social science journal*, 50(155), 17-28.
- Walton, C., & Macmillan, R. (2014). *A brave new world for voluntary sector infrastructure? Vouchers, markets and demand-led capacity building* (Third Sector Research Centre Working Paper 118).
- Williams, Smith R. Gwyndaf (1983). *Inner City Urban Policy: A Partnership with the Voluntary Sector?* CVO Occasional Paper Three, Bedford Square Press.
- Williams, P. (2002). The competent boundary spanner. *Public administration*, 80(1), 103-124.
- Wolfenden Committee (1978). *The Future of Voluntary Organisations: Report of the Wolfenden Committee*, Croom Helm.

(政府文書・調査研究レポート等)

- ACEVO. (2011). *Powerful people, responsible society: The report of the Commission on Big Society*.
- Cabinet Office. (2010a). *Big Society speech*.
- Cabinet Office. (2010b). *Supporting a Stronger Civil Society*.
- Cabinet Office. (2012). *Transforming Local Infrastructure awards*.
- Cabinet Office. (2016). *Classification of Public Bodies: Guidance for Departments*.
- Cabinet Office. (2020a). *Procurement Policy Note 06/20: Taking account of social value in the award of central government contracts*.
- Cabinet Office. (2020b). *Procurement Policy Note 11/20: Reserving below threshold procurements*.
- Cabinet Office. (2021). *Procurement Policy Note 05/21: National Procurement Policy Statement*.
- Capacitybuilders. (2009). *Annual report and accounts 2008-09*.
- Commission for the Compact. (2011). *Report and accounts 2010-11*.

- Commission on the Future of the Voluntary Sector in England. (1996). *Meeting the challenge of change: Voluntary action into the 21st century*. NCVO.
- Crown Commercial Service (Cabinet Office) (2024). *Crown Commercial Service Voluntary, Community and Social Enterprises (VCSE) Action Plan*.
- Department for Communities and Local Government. (2008). *Principles of Representation: A framework for effective third sector participation in Local Strategic Partnerships*.
- Department for Culture, Media and Sport (DCMS). (2018). *Civil Society Strategy: Building a future that works for everyone*.
- Department for Culture, Media and Sport (DCMS). (2024a). *National Lottery Distribution Fund annual report and accounts 2023 to 2024*.
- Department for Culture, Media and Sport (DCMS). (2024b). *Annex A: Civil Society Covenant Framework*.
- Department for Culture, Media and Sport (DCMS). (2025a). *Local Civil Society Infrastructure (LCSI) R&D Programme - final research report*.
- Department for Culture, Media and Sport (DCMS). (2025b). *Civil Society Covenant*.
- Department for Culture, Media and Sport (DCMS). (2025c). *Civil Society Covenant: Programme*.
- Department for Culture, Media and Sport (DCMS). (2026). *The Local Covenant Partnerships Fund: Competition Guidance*.
- Department of Health. (2013). *Statutory guidance on joint strategic needs assessments and joint health and wellbeing strategies*.
- Department of the Environment, Transport and the Regions (DETR). (2001). *Local strategic partnerships: Government guidance*.
- Goschen, G. J. (1869). *Letter of the Rt. Hon. G. J. Goschen, president of the Poor Law Board, on the relief to the poor in the metropolis* [Minute/letter; PDF scan]. Shaw and Sons.
- Government Committee on Prevention and Relief of Distress Due to the War. (1914). *The prevention and relief of distress: Memorandum on the steps taken for the prevention and relief of distress due to the war* (Cd. 7603). H. M. Stationery Office.
- Harris, T., Hodge, L., & Phillips, D. (2019). *English local government funding: Trends and challenges in 2019 and beyond* (IFS Report R166). Institute for Fiscal Studies.
- HM Treasury. (2002). *The role of the voluntary and community sector in service delivery: A cross-cutting review*.
- HM Treasury. (2020). *Chancellor sets out extra £750 million coronavirus funding for frontline charities*.
- Home Office. (1998). *Compact on Relations between Government and the Voluntary and Community Sector in England* (Cm 4100).
- Home Office. (2004). *ChangeUp: Capacity building and infrastructure framework for the voluntary and community sector*.
- House of Commons Library. (2017). *Charities and the voluntary sector: Statistics* (Briefing Paper SN05428).
- House of Commons Public Administration Select Committee. (2011). *The Big Society* (HC 902-I).
- House of Commons Library. (2025). *History of local government in English towns and cities*, Research Briefing CBP-10233.
- Kane, David & Cohen, Tania (2023). *Sector Infrastructure Funding Analysis*.
- Local Government Association (LGA). (2024). *Working with Local Infrastructure Organisations to engage smaller VCFSE organisations: Good practice guide*.
- Macmillan, Bob, Leather, David and Stuart, Jo. (2022). *Connecting Locally: local voluntary and community sector infrastructure in England*.
- Macmillan, R. (2021). A surprising turn of events – episodes towards a renaissance of civil society infrastructure in England. *People, Place and Policy*, 15(2), 57-71.
- Ministry of Housing, Communities & Local Government (MHCLG). (2018). *Strengthened Local Enterprise Partnerships*.
- National Audit Office. (2012). *Central government's implementation of the national Compact*.
- National Audit Office. (2018). *Financial sustainability of local authorities 2018*.
- National Council for Voluntary Organisations (NCVO). (2014). *UK Civil Society Almanac 2014*.
- National Council for Voluntary Organisations (NCVO). (2018). *UK Civil Society Almanac 2018*.
- National Council for Voluntary Organisations (NCVO). (2024). *UK Civil Society Almanac 2024*.
- National Council for Voluntary Organisations, & Association of Chief Executives of Voluntary Organisations (NCVO & ACEVO). (2025). *Building a Covenant for Civil Society & Government*.
- National Council of Social Service (NCSS). (1948). *Voluntary social services: a handbook of information & directory of organisations*.
- Office of the Deputy Prime Minister (ODPM). (2005). *Evaluation of Local Strategic Partnerships: Interim Report*.
- Smith, J. D. (2019). *100 Years of NCVO and voluntary action: idealists and realists*. Springer.
- Social Exclusion Unit. (2001). *A new commitment to neighbourhood renewal: National strategy action plan*. Cabinet Office.



気になる地方自治トピックス

地方自治動向研究会などで新聞記事等日々の情報をリソースとして地方自治に関する動向について情報共有し、議論している中で、気になったトピックスについてレポートします。

問題化するメガソーラーと再エネの活路

1. 各地で問題化するメガソーラー事業

出張に向かう車窓からソーラーパネルが延々と続く風景を見ることも珍しくなくなった。国が主力電源化を掲げる再生可能エネルギー（以下「再エネ」）の拡大を支える太陽光発電の発電量は、2023年は2011年の20倍となり電力の1割を占めるとい^①。一方で、メガソーラー（1メガワット（1,000kW）以上の出力を持つ太陽光発電システム発電所）の急速な普及とともに、全国各地で環境・景観・防災など様々な問題が指摘され、建設反対などの事例が相次ぐ。下記は、その一部である。

（1）釧路湿原（北海道）

タンチョウ、オジロワシ、キタサンショウウオなど希少生物も生息する釧路湿原国立公園の周辺で、メガソーラーの設置・計画が相次いでいる。釧路市の鶴間秀典市長は、2025年6月、福島市に続いて全国2例目となる「ノーモアメガソーラー宣言」を行い、特定保全種や特別保全区域を指定、適切な生息調査や保全対策を義務付ける「自然と太陽光発電施設の調和に関する条例」を制定した。条例は2025年10月に施行されたが、2026年1月以降の開発着手からの適用を前に、駆け込み着工が多発した^②。

環境省では、太陽光パネルの設置禁止や許可、届出が必要となるエリアを広げ、開発を制限する国立公園区域を拡張する方針を明らかにし、2026年度末をめざして地元自治体と協議を進めるという^③。

（2）鴨川市（千葉県）

千葉県鴨川市田原地区の山林では、事業面積約250ha、36万本の樹木を伐採し、山を削って出た土砂で谷を埋めることで平地約150haを造成、約47万枚のソーラーパネルを設置する計画がある。山が削られ、森林が大規模に伐採され、土砂崩れも懸念されるが、事業者は、千葉県が盛土規制法に基づいて規制区域を指定して適用した2025年5月26日より前の5月14日に工事に着手したという。2025年10月、千葉県は計画の開発許可条件に違反する森林伐採を確認し、事業者に工事の一時中止を求める行政指導をし、違反伐採を復旧し、盛土規制法上の技術的基準を満たすことが確認できなければ工事再開を認めない方針を示した。2026年1月9日、熊谷俊人千葉県知事は、当該事業のFIT（後述）の認定が失効していることを把握したと発表した^④。

（3）佐世保市宇久島（長崎県）

島全土の約10分の1にあたる約280haに太陽光パネルを設置するメガソーラー計画が進む長崎県佐世保市の五島列島・宇久島。2025年12月10日、関島恒夫・新潟大学教授ら生態学者が「生態系に与える影響の評価や公表を求める要望書」を事業者（クラフティア（旧九電工）、京セラなど）に提出した。同計画の総事業費は約2,000億円で、発電能力は国内最大級の48万kW。4万kW以上の太陽光発電事業は、2020年に環境影響評価法に基づく環境アセスメントの対象となったが、宇久島のメガソーラー事業計画はその前に国に提出されている^⑤。

宇久島メガソーラーは、2023年12月に着工。2027年の運転開始をめざし、年間200億円規模の売電収入を見込み、経済効果も期待されているが、2025年

12月19日、「宇久島の生活を守る会」の島民が、水害リスクなどを懸念して工事差止仮処分を長崎地裁佐世保支部に申し立てた。差止訴訟も検討しているという^⑥。

(4) 阿蘇（熊本県・大分県）

阿蘇くじゅう国立公園を有する阿蘇地域で大規模メガソーラーが増加している。2022年に商業運転を開始した熊本県山都町・高森町のJRE山都高森第一・第二太陽光発電所は、191ha、出力8万kWと九州最大規模となっている。阿蘇は草千里での馬の放牧の景観が有名だが、山都町では野焼きを行えなくなって草原が荒れ、牛を放牧していた組合が土地を売却したという。事業者のJRE社は、外周に樹林帯を設けるなどの環境保全策をとり、住民説明会や見学会を実施し、事業に理解を得ているとしている^⑦。

阿蘇くじゅう国立公園内は、自然公園法に基づく開発規制が可能であるが、公園外は、県の林地開発許可により設置できる。熊本県によると、阿蘇地域にはメガソーラーが20か所（2023年11月現在）あるが、世界遺産登録をめざす景観保全との整合性が課題となっており、環境省では公園区域の拡張や規制強化を検討している^⑧。熊本県は、2019年に2050年までのゼロカーボンを目指す宣言を行い、2020年策定の第2次総合エネルギー計画においては、「再エネの主力電源化」をめざすとして、積極的な取り組みを行っている。一方で、再エネ促進区域の設定に関する県基準による「太陽光発電施設ゾーニング図」（2023年9月公表）をもとに、関係市町村等がメガソーラーの設置を抑制すべきとするエリアを合わせて表示した「阿蘇地域太陽光抑制エリア図」を2025年7月に公表している^⑨。

日照時間に恵まれ、太陽光発電に適した土地が多い九州は、メガソーラーの立地が進み、全国の2割を占めるといわれる。再エネは、天候で発電量が変動するなど需給バランスにより出力抑制が行われる。九州電力によると、管内の出力抑制は、2024年度は128日、2025年度は12月までの9か月間で79日行われた^⑩。

(5) 双葉町・浪江町（福島県）

原発事故から2026年3月で15年、2026年度から東

日本大震災の第三期復興・創生期間となる被災地ではメガソーラーが目立つ。福島県双葉町は、約7,000人の町民が町外へ避難し、2022年8月から一部で再び住めるようになったが、帰還する住民が少ない。町内居住者は180人ほどで、耕作放棄地も広がる。両竹地区や帰還困難区域の寺松地区の2か所でメガソーラーが整備されたほか、小規模な設備も点在するという。町外に暮らす町民には、太陽光発電の設置のための土地の賃借について反当たりいくらかという営業の電話やDMが来るという。双葉町では、町政懇談会でのまちづくりへの影響を懸念する住民の声に応じて2025年12月、「太陽光発電設備の適正な設置及び管理等に関する条例」を制定した^⑪。

福島県では、2016年「福島新エネ社会構想」を策定するなど、再エネに復興の足掛かりを求めてきた。双葉町の北側に位置する浪江町では、復興計画に位置づけられた浪江酒井第一・第二太陽光発電所（計60MW）、浪江谷津田復興ソーラー発電所（60MW、事業用地約88ha）の2つのメガソーラー発電所が稼働している。三方を帰還困難区域に囲まれた谷津田地区では、避難指示が解除されても農業などでの土地利用が難しく、区長が地権者の意見をとりまとめて、メガソーラー設置に踏み切った^⑫。

(6) 福島市他（福島県）

福島市では、2015年に経済産業省資源エネルギー庁から「次世代エネルギーパーク計画」の認定を受け、公共施設等への再エネ発電装置の設置などを進め、8,000枚の太陽光パネルのある「ふくしまさいえねパーク」も市内に整備されている^⑬。

福島市内には、太陽光5、風力2の大規模な再エネ発電施設がある^⑭。そのうちの1つ福島先達山太陽光発電所は、環境アセス（環境影響評価）実施時より、「中止を求める会」から要望書が出されるなどの動きがあり、事業者と地元の協議などを経て、県知事からの林地開発許可がなされた（2021年11月）。その後、造成工事が進行すると、山肌の露出が顕著になり、景観の悪化と災害を懸念する市民の声が上がり、2023年8月には、市長が「ノーモアメガソーラー宣言」を行った。市は、環境アセスの際の景観予測と現況との乖離を指摘し、知事に対応を求めるなどしてきた。2024年6月、降雨により県

道及び金堀沢（普通河川）への土砂流出が起こっている。市は、2025年3月、出力10kWの太陽光発電施設と風力発電施設の設置禁止区域などを規定する「再生可能エネルギー発電施設の適切な設置及び管理に関する条例」を制定した。既設の施設の事業者にも報告の義務を課し、立入検査や措置命令も行える。2025年9月の営業運転開始後も景観の改善が不十分であり、また光害も問題視され、住民団体「先達山を注視する会」も声を上げている。市が条例に基づいて事業者に報告を求めるなどのやり取りを行い、反射光のシミュレーションが提出され、2026年春から追加の植生が行われることとなった^⑤。

先達山太陽光発電所プロジェクトには、三菱UFJ銀行、NTT子会社、大阪ガスなどの大企業が出資している。事業者の「AC7合同会社」は、管理業務や住民説明を外資系のAmp社に委託している。再エネ推進の大義のもとに、責任の押し付け合いや利益追求本位の企業姿勢も見え隠れするという。

福島県内では他に、二本松市で2023年に建設が始まったメガソーラー事業（敷地2ha）において、着工翌年に大雨により敷地から大量の土砂が複数回流出して国道にまで流れ込み、通行止めが発生。県が事業者に対し防災施設の不備や開発区域外での盛土を指摘して2024年7月に工事中止を指示し、復旧計画の提出を求めたが、対応は取られず、2025年12月現在工事は中断したままだという^⑥。

2025年12月中に工事完了予定だったBluePower福島西郷発電所（福島県西郷村）では、土砂の流出が繰り返し発生。2025年10月、施工業者が会社更生手続を開始し、作業員が現場から撤退した^⑦。

2. 再エネの推進と規制

太陽光発電などの再エネの推進は、1997年の京都議定書などを契機に進められ、国は、1997年に新エネルギー利用促進特別措置法、2002年にエネルギー政策基本法を制定した。

2011年東日本大震災における福島原子力発電所事故により、全原発が停止。電力不足となり、原子力にも頼らないカーボンニュートラルをめざして再エネの普及が急がれた。2012年、再エネ特別措置法によりFIT制度（電力会社が、再エネで発電した電

気を国が定めた固定価格で一定期間買い取ることを保証する固定価格買取制度）が開始されて、再エネの利用・普及・参入が進むようになった。2012年から家庭・事業所では、電気料金に上乗せされる形で「再エネ発電促進賦課金」を負担している。2015年のパリ協定、2021年地球温暖化対策推進法一部改正を経て、2050年のカーボンニュートラルの実現をめざしている。

再エネについては推進が先行している。メガソーラーの立地は、森林法に基づく林地開発許可、国立公園内であれば自然公園法による規制、環境影響評価法（2020年に出力4万kW以上の太陽光発電事業が対象として追加された）などで規制されてきた。

自治体においても、2000年の「北海道省エネルギー・新エネルギー促進条例」を皮切りに、2016年までに40の自治体が条例を制定するなど再エネ利用推進が先行してきた。規制条例は、2014年由布市の「自然環境等と再生可能エネルギー発電設備設置事業との調和に関する条例」を嚆矢として、2016年までに20自治体、2025年12月現在では349自治体が制定しており（2025年12月現在の利用促進条例は44条例）、急増している^⑧。立地禁止区域や調整区域を設けて規制する条例も多いが、すでに立地しているメガソーラーについては、事業者環境配慮や報告などの協力を求めていくなどにとどまる。

再エネに法定外税をかける条例も登場している。宮城県の「再生可能エネルギー地域共生促進税条例」（2023年7月公布、2024年4月施行）、「青森県再生可能エネルギー共生税条例」（2025年3月公布、同年10月施行）である。ともに、条例の施行日以降に、一定の区域（0.5haを超える森林開発区域（宮城県）、共生区域（青森県））内に設置される太陽光・風力発電設備（建物設置のものなどを除く）に、出力に応じて課税する内容で、総務大臣の同意を得て施行されている（法定外普通税）。岡山県美作市は、2021年に事業用発電パネル税条例を制定したが（法定外目的税）、地方財政審議会から、市と特定納税義務者は再度協議を尽くすべきとの指摘がなされ、総務大臣の同意が得られておらず施行されていない^⑨。

国は、2025年12月23日、FIT制度の見直しを含

む「大規模太陽光発電事業（メガソーラー）に関する対策パッケージ」を関係閣僚会議で決定した。大きな推進力となってきたメガソーラーへの新規補助（F I T/F I P等）は、これまで徐々に引き下げられてきているが、2027年度以降廃止する方針で、環境影響評価（アセスメント）対象の基準引下げをはじめとした対策が検討されている^②。

3. メガソーラー問題の広がり背景

メガソーラーの設置（計画）により地域の環境、生態系、景観、防災などについて懸念される状況が生じるメガソーラー問題が大きく広がった原因としては、いくつか考えられる。

1つめは、カーボンニュートラルをめざすグローバルな状況の中で、福島原発の事故があり、国が強力に再エネ普及を進め、F I T制度など制度が整えられたことである。自治体でも再エネ推進の環境づくりが進められ、実際にメガソーラーが地域内に計画され、問題が指摘されるまで、規制について目配りしていなかったところも多い。日本のエネルギー政策は、再エネの主力電源化を徹底するとしており、2040年に4－5割とされる再エネにおいて太陽光発電は3割程度と主要な位置を占め、「地域特性に応じた」推進をするとしている^③。省エネも掲げられているが、A I時代に向けて、多量の電力を使用するデータセンターの増加も見込まれ、電力需要は増大が予想されている。

2つめは、F I T制度による電力の全量買取制度が登場し、中国製などの安価な太陽光パネルの導入が可能になったことなどからメガソーラーが事業として成立する基盤ができ、メガソーラーの立地が進んだことである^④。2014年、自らの事業の使用電力を100%再エネで賄うことをめざす国際的な「イニシアティブR E 100」という枠組みができ、日本では87社（2024年6月現在）が参加するなど再エネの需要も増加している^⑤。メガソーラーの収益性については、F I T制度の改正で今後さらに低くなっていくことが予想されるが、メガソーラーは先にみたように複数の出資者による事業体で行われたり、設置と運営会社が別であったりする場合も多い。投資の出資者を募って運営したり、土地を転売したりす

るケースもあり、責任の所在が不透明になりがちであるという。中村智彦・神戸国際大学教授（地域経済論）は、再エネの必要性の一方で「利益だけを考えて開発を進める悪質業者を排除できていない」と指摘している^⑥。

3つめは、事業者がメガソーラー用地を安価に購入できる現在の国土・地域の状況である。人口減少による需要減、過疎による後継者不足、輸入製品との価格差などで農林業が衰退し、放置され荒廃している森林や農地、放牧地は少なくない。また、スキー場やゴルフ場などが、採算や設備更新などの課題を抱えてメガソーラー事業者売却される例もある^⑦。所有者が複数の場合、土地の取得が難しいが、山都町（1－（4））や浪江町（1－（5））のように意見集約して、農業の復活を集落単位であきらめるケースもある。福島原発事故による避難で、帰還可能となっても住民がなかなか戻らない地域も多く、「メガソーラー適地」となっている悲しい現実も見える（1－（5））。

一方で、島の10分の1ほどにもなる面積に斑にソーラーパネルを設置予定という佐世保市宇久島では、漁業など島での生業の継続を希望する人たちが環境破壊を懸念し、反発を強めている（1－（3））。その地に住み続けたい、生業を継続したいという住民にとって、メガソーラー開発は、景観、防災、光害、ヒートアイランド現象をはじめとした環境の悪化、悪影響に他ならない。ケースによっては、土地売却の可否や発電事業への賛否などに絡んで住民の分断をもたらし、コミュニティを壊す可能性もある。

4. 再エネの活路

再エネ普及の取組みは、エネルギー自給率の向上とともに、カーボンニュートラルが目的として挙げられる。しかし、ソーラーパネルを設置し、再エネを生み出すために、貴重な湿原や農地や牧草地をつぶし、あるいは大量の樹木を伐採することは、カーボンニュートラルに逆行しないのかと各地で指摘されている^⑧。

しかし、再処理や廃炉のめどが立たない原発の安全性や持続可能性に疑問がもたれる一方で、地球温暖化防止、エネルギー自給の面から再エネ推進は不

可欠であることは間違いない。また、風力発電も行き詰まりを見せており、太陽光への期待は引き続き強い^⑦。

考えられる活路の1つは、都市部での太陽光発電の推進である。東京都では都内に年間延床面積2万㎡以上を供給する住宅会社の新築住宅への太陽光パネルの設置を義務付ける条例を2025年4月から施行した^⑧。また、公共施設への設置の推進として、大阪市では、夢洲1区の一般廃棄物埋立処分場にメガソーラーを設置し2013年10月から発電事業（大阪ひかりの森プロジェクト）を開始し、関西万博でも活用された。薄く、軽量で、曲げることもできるペロブスカイト太陽電池の開発が進められている。2025年10月の高市首相の所信表明演説でもペロブスカイトが取り上げられた。後付けや壁面などへの設置も容易であるため注目され、横浜市の庁舎をはじめ各地で実証実験が始まっている^⑨。また、従来のソーラーパネルは、耐用年数が20年程度と言われている。廃棄や更新のコストや環境負荷が懸念されており、その面でもペロブスカイトに利点があると言われるが、コストや耐久性などの課題があり、普及には時間がかかるのではないかと指摘されている^⑩。建物の外壁・屋根などに直接組み込むB I P V（建材一体型太陽光発電）も開発されてきている。

農業地域では、地域との共生を図るソーラーシェアリング（営農型ソーラー）の取組みが見られる。高さを持たせて設置した太陽光パネルの下で作物を育てるというもので、茨城県筑西市（1.9ha、キャベツやサツマイモ、アシタバなどを栽培、事業者は森ビル）、千葉県匝瑳市（市民エネルギーちば）^⑪での事例などがある。徳島県小松島市では、出光興産が稲作との両立をめざす、ソーラーシェアリングを2026年2月にスタートさせた^⑫。

CO₂を吸収し、地下水をはぐくむ森林、森から水が運ばれる川、海、そして観光だけでなく、暮らしていく上でも心安らぐ緑の景観を構成する土地は、たとえ個人のものであっても、環境は個人のものでなく、いわば共有財産である。メガソーラーはしばしばそうした土地に設置されるが、自治体は、地域の共有財産を守るミッションを負っている。先にみたように、F I T制度の改正をはじめ、国でも順

次対応が進められるが^⑬、立地規制についての法律は、立地場所などにより、森林法、農山漁村再生可能エネルギー法、河川法、盛土規制法など様々である。一方、自治体は総合的に地域の土地利用について把握し得るし、適切な土地利用について、住民の意見を汲み、調整を図っておくこともできる。「太陽光発電施設の適正な立地は、地方自治法2条1項に規定される、地域における事務そのもののように思います。分担管理原則という縦割りの原則が支配する中央政府とは異なり、地方政府は総合的な行政を進めることができる。」^⑭と北村は述べている。

2025年12月現在336制定されている自治体の太陽光発電設備の規制条例^⑮の実効性は、条例内容や制定時期などにより多様性に富む。自治体（条例）ができることはかなりある。各自自治体が再エネの推進と規制の両立を図るため、汗をかくことが求められている。

【註・参照記事・資料】

- ① 「太陽光パネル リサイクル進む制度を」朝日新聞（社説）2025/9/17
- ② 「釧路市、メガソーラー規制条例が成立 すでに開発着手の事業は対象外」朝日新聞（後藤泰良）2025/9/17
「釧路のメガソーラー、業者が年内『駆け込み着工』条例で規制の前に」朝日新聞（後藤泰良）2025/12/26
- ③ 「釧路湿原国立公園を拡張へ、周辺でメガソーラー建設相次ぎ開発制限狙う…環境省」読売新聞2025/10/30
- ④ 「環境破壊や土砂災害、景観の悪化 — 全国に乱立するメガソーラー、なぜ中止にならない？」Yahoo！ニュース オリジナル 特集（小川匡則）2025/12/29
「千葉・鴨川のメガソーラー計画、F I T認定失効期限延長に不備」日本経済新聞2026/1/9
- ⑤ 「長崎・宇久島のメガソーラー、生態学者が環境保全を要望」日本経済新聞2025/12/10
- ⑥ 「メガソーラーを差し止め請求 長崎の島民、仮処分申し立て」共同通信2025/12/19
- ⑦⑧ 「阿蘇の景観覆うメガソーラー…高齢化と後継者不足『野焼きできず草原荒れ果てる道しか』」読売新聞オンライン（帆足英夫、矢野恵祐）2024/4/3
ジャパン・リニューアブル・エナジー株式会社ウェブサイト https://www.encos-re.com/news/pdf/news_20220907-1.pdf
- ⑨ 熊本県ウェブサイト <https://www.pref.kumamoto.jp/shiki/67/241509.html>
熊本県においては、水力発電所が多く立地しているが、

- メガソーラーも数多く立地している（『第2次熊本県総合エネルギー計画 概要版』、p. 2）。また、県民出資でメガソーラーなどに取り組む企業体として、2015年には「熊本いいくに県民発電所」株式会社が設立され、県の廃棄物処分場の上で太陽光発電を行っている（https://www.pref.kumamoto.jp/uploaded/life/189795_476624_misc.pdf）。
- ⑩ 「電気が無駄に…？ 九州で再エネ捨てる『出力制御』急増、なぜ」毎日新聞2024/5/28
九州電力ウェブサイト https://www.occto.or.jp/news/oshirase_shutsuryokuyokusei_2025_250827_shutsuryokuyo_kusei_kyushu_kouhei.html
- ⑪ 「双葉町、太陽光設置管理で条例 12月議会提出へ、計画提出義務付け」福島民友2025/12/3
双葉町・移住交流サイト <https://futaba-iju.com/about-futaba>
「被災地覆う太陽光パネル 復興促進で税優遇『おしまいですよ』」毎日新聞デジタル（尾崎修二）2026/1/7
双葉町ウェブサイト <https://www.town.fukushima-futaba.lg.jp/12544.htm>
- ⑫ 三菱総合研究所ウェブサイト https://www.mri.co.jp/news/press/20201001_1.html
「“新しい再エネの形”としての営農型ソーラー『事業者性善説』で問題噴出 太陽光発電と地域共生、ヒントは？」毎日新聞（佐久間一輝、山口智）2026/1/7
日経BPウェブサイト https://project.nikkeibp.co.jp/ms/atcl/19/news/00001/00727/?SS=imgview_msb&FD=-480271460
大和ハウス ウェブサイト「浪江町再生の柱になる」<https://www.daiwahouse.co.jp/innovation/soh/vol13/>
- ⑬ 福島市ウェブサイト「福島市次世代エネルギーパーク計画」<https://www.city.fukushima.fukushima.jp/machizukuri-kankyo/kankyohozen/3/3/9077.html>
- ⑭ 福島市ウェブサイト「大規模な再生可能エネルギー発電施設の進捗及び稼働状況」<https://www.city.fukushima.fukushima.jp/soshiki/8/1034/2/2/3943.html>
- ⑮ 福島市「先達山太陽光発電施設特設サイト」<https://www.city.fukushima.fukushima.jp/soshiki/8/1034/2/3/3800.html>
「先達山メガソーラー、事業者側『中止しない』一転して住民と対話」朝日新聞デジタル2025/3/19
「福島市のメガソーラー『真摯に対応すべき』出資する大阪ガス社長」朝日新聞（福岡龍一郎）2025/12/9
「先達山メガソーラーのパネル反射光、福島市街地に…事業者が予測報告書」福島民友2026/01/29
- ⑯ 「土砂流出、光害、工事放棄…福島でも相次ぐメガソーラー問題 地域住民が語る実態 無責任開発に政府も対応検討へ」福島テレビ2025/12/23
- ⑰ 前掲⑮
- ⑱ 地方自治研究機構ウェブサイト「再生可能エネルギーの利用促進に関する条例」https://www.rilg.or.jp/htdocs/img/reiki/122_renewable_energy.htm
同「太陽光発電設備の規制に関する条例」https://www.rilg.or.jp/htdocs/img/reiki/005_solar.htm
- ⑲ 地方自治研究機構ウェブサイト「再生可能エネルギー発電設備に対する法定外税条例」https://www.rilg.or.jp/htdocs/img/reiki/153_solar3.htm
条文については、宮城県、青森県のウェブサイトを参照。
西本卓司（2023）「再生可能エネルギー発電事業者への課税条例制定の動き — 岡山県美作市及び宮城県の事例から —」『立法と調査』462号。
- ⑳ 経済産業省「大規模太陽光発電事業（メガソーラー）に関する対策パッケージ」https://www.meti.go.jp/shingikai/enecho/denryoku_gas/saisei_kano/pdf/078_s02_00.pdf
「政府、メガソーラー支援廃止へ 27年度、再エネ戦略転換」共同通信2025/12/15
「メガソーラーのアセス対象拡大へ 年内に、乱開発防止で環境相」共同通信2025/12/16
- ㉑ 資源エネルギー庁『日本のエネルギー2025』https://www.enecho.meti.go.jp/about/pamphlet/pdf/energy_in_japan2025.pdf
また、再エネ設備容量は、FIT制度（2012年）以降5倍となっているが、買取費用4.9兆円（2024年度）、1世帯（月400kwhの家庭）当たりの再エネ賦課金負担1,592円/月となっており、再エネコストの引下げも課題としている。
- ㉒ 「メガソーラービジネスPlus」（<https://project.nikkeibp.co.jp/ms/mega-solar/>）という情報サイトもある。
- ㉓ 「『再エネ少ない国』へ危機感 大手87社要望の背景、競争力に影響も」朝日新聞2024/6/25
- ㉔ 「『売ってしまえば責任なし』メガソーラー“転売ビジネス”横行の闇…小泉氏の規制緩和も背景に」FRIDAY Digital（斎藤さゆり）2025/11/17 https://friday.kodansha.co.jp/article/446748?page=2#goog_rewarded
前掲④
- ㉕ 「ゴルフ場閉鎖も従業員が営業続行 メガソーラー計画に反対 オーナー側『不法占拠』」テレ朝NEWS 2026/2/14
- ㉖ 1-（1）、1-（2）の事例など。
- ㉗ 他に木質バイオマス発電や小水力発電などもある。
- ㉘ 「都民の健康と安全を確保する環境に関する条例」（環境確保条例）の改正による（「戸建てに太陽光パネル義務、東京都の条例可決 25年施行」日本経済新聞2022/12/15）。
- ㉙ 「“曲がる/発電する”太陽電池の台頭と、迫るソーラーパネル大量廃棄。岐路に立つ 日本のエネルギー戦略」jiji.com2026/3/11 <https://www.jiji.com/jc/article?k=000001948.000026157&g=prt>
「メガソーラー 乱開発防ぎ有効に活用を」西日本新聞（社説）2026/1/8

横浜市ウェブサイト <https://www.city.yokohama.lg.jp/kurashi/machizukuri-kankyo/ondanka/etc/perovskite.html>

「国内初のタンデム型ペロブスカイト太陽電池 さいたま市が実証事業」朝日新聞（日浦統）2026/3/19

- ⑳ 太陽光パネルのリサイクルの義務付けの制度化（法制化）が検討されたが、従来のリサイクル法との整合性を鑑み見送られた（前掲①）。2026年に入り、メガソーラー事業者パネル廃棄計画の事前提出を求め、リサイクルを進めるよう義務付ける法制度化が進められている（「太陽光パネルリサイクル、義務付け強化新制度案を発表」日本経済新聞2026/1/23）。

「（取材考記）原発・次世代太陽電池『国産』エネの『信者』たち」朝日新聞デジタル（福地慶太郎）2026/1/6

- ㉑ 前掲⑫

「市民エネルギーちば」ウェブサイト <https://www.energy-chiba.com/>

- ㉒ 「メガソーラーと稲作を両立？ 事業者が自信のぞかせる『動く』パネル」毎日新聞2026/3/6

- ㉓ 前掲⑳

- ㉔ 北村喜宣発言「メガソーラー及び大規模風力が自然環境及び地域に及ぼす影響と対策」（パネルディス

カッション）、日本弁護士連合会・公害対策・環境保全委員会編（2024）『メガソーラー及び大規模風力事業と地域との両立を目指して』、203頁。

- ㉕ 地方自治研究機構ウェブサイト「太陽光発電設備の規制に関する条例」（前掲⑬）

【その他の参考文献】

- ・朝日新聞社説（2026年1月13日）「逆風下の再エネ課題乗り越え、再び加速を」
- ・伊藤香苗（2025）（2026）「自治体の再生可能エネルギー導入における政策化の過程と縦横多元的な調整活動」（一）（二）『国家学会雑誌』138巻9・10号、139巻1・2号
- ・長内祐樹（2025）「四万十川メガソーラー設置不許可処分取消訴訟」『自治総研』No. 565（2025年11月号）
- ・藤井康平（2024）「自治体再生可能エネルギー政策における推進と規制のジレンマ」『公共政策研究』No. 24
- ・丸山康司・西城戸誠編（2022）『どうすればエネルギー転換はうまくいくのか』新泉社
- ・宮崎雅人（2025）『地域戦略の考え方』ちくま新書

（中畠 いづみ 地方自治総合研究所特別研究員）

今月の研究会

(2026年2月20日－3月19日)

自治総研が調査研究・刊行などの研究プロジェクトのために開催している研究会の活動について、前月の研究所会議資料などをもとに掲載します。

(1) 地方交付税制度研究会

開催日時：2026年3月2日（月）15：00－17：00

オンライン会議

出席者(敬称略)：星野菜穂子（地方財政審議会）／
金目哲郎（弘前大学）／宮崎雅人（埼玉大学）

自治総研：飛田博史（副所長・事務局）／其田茂樹（事務局）

概要：其田茂樹研究員報告「交通政策の現状と課題
— 財源保障に寄せながら」

次回開催予定：2026年4月13日（月）

(2) 地方財政研究会

次回開催予定：2026年3月23日（月）14：00

(3) 地方自治判例動向研究会

開催日時：2026年3月13日（金）15：00－17：00

於：自治総研会議室・オンライン併用

出席者(敬称略)：人見剛（主査・早稲田大学）／
小川正（弁護士・法律相談所）／長内祐樹（金沢大学）／嘉藤亮（神奈川大学）／
三浦大介（神奈川大学）／三野靖（香川大学）／矢島聖也（名古屋大学）／山田真一郎（高崎経済大学）

自治総研：坂本誠（事務局）／汪穎（事務局）／
平川則男（事務局長）／中畷いづみ

概要：三浦大介委員報告「伊東市普通河川条例占用
不許可処分取消請求控訴事件（東京高判令和
3年4月21日）」、質疑等

次回開催予定：2026年6月26日（金）

(4) 小規模自治体の持続可能性に関する研究会

次回開催予定：2026年3月23日（月）17：00

(5) 新地方自治研究プラットフォーム

次回開催予定：2026年4月10日（金）

(6) 地方公務員法コンメンタール作成プロジェクト

次回開催予定：2026年4月24日（金）

(7) 地方自治法コンメンタール作成プロジェクト

次回開催予定：2026年3月27日（金）

(8) 地方自治体のAI運用に関する研究会

次回開催予定：2026年3月24日（火）

(9) 全国首長名簿編集委員会

開催日時：2026年3月9日（月）16：00－17：30

於：自治総研会議室

出席者(敬称略)：牛山久仁彦（明治大学）／堀内匠（北海学園大学）

自治総研：平川則男（事務局長）／武田ひろみ

概要：2025年版全国首長名簿のホームページ公開について打合せ

2026年版全国首長名簿作成の打合せ



BOOK REPORT 受贈図書等紹介



貧困研究ハンドブック 日本の貧困を考えるための 70のキーワード

貧困研究会 編
2025年12月
明石書店
3,200円＋税

最近の貧困に関するトピックスは、生活保護の生活扶助基準についての最高裁判決であろう。しかし、貧困研究の対象は、生活保護制度だけではなく、様々な切り口がある。それは、日常の暮らしに止まらず、労働、経済、世論、時代背景など様々な問題が絡んでいる。その意味で、本書は、様々な問題を包括的に網羅し、70もの視点から貧困研究の問題を解説している。なお、本書の編集方針では、「初学者」を対象とし、構成も「ハンドブッ

ク」の体裁ではある。しかし、その切り口の多さは、読む者を、貧困問題の「沼」に引き込むほどの迫力をもっている。特に第2部は、ライフサイクルやジェンダー、更には時間の貧困などの切り口が示され、その解説は新たな発見に導く可能性がある。

貧困研究は、これまでも、孤立孤独、社会的剥奪、そして家計管理など、新たな貧困が発見され、制度としても生活困窮者自立支援法につながっている。そして現在、急激な人口減少と単身世帯が増加する中、新たな貧困が生まれる状況がある。一方で、生活保護パッシングなどのように、「政治や社会の動きに左右されやすい」（本書・編集方針）性格がある。そう言った意味で、本書は、貧困問題を冷静に分析しつつ、改めて貧困問題の全体像を俯瞰することができる、貴重な書籍と言える。



BOOK REPORT 受贈図書等紹介



いなかのステキ学 選ばれるまち・選ぶまち

戸田善規 著
2025年11月
セルバ出版
1,800円＋税

人口減少、担い手不足、公共交通の衰退など様々な課題を抱える「いなか」。著者は、（産業や生活を支える）機能が集中する便利な場所を「都会」、都会に比べて不便が目立つ場所を「田舎」と捉え、「いなか」は自然・風土・人のつながりを含む「心のふるさと」と区分し、「いなか」は“課題”ではなく“可能性”であるとする。

兵庫県多可町長を5期務めて多可町に住み続け、現在は総務省地域力創造アドバイザー

としても活躍する著者は、いなかの可能性は、心の過疎と訣別して誇りをもって「適疎」をめざし、知恵を出してまちづくりに取り組むことでひらかれるという。本書には、実践や当事者の声に基づくまちづくりの知恵や発想法があふれている。

特に移住について詳しく取り上げられており、「移住者に選ばれるまちの要件」「選ばれない自治体の共通点」「移住定住の実態と誤解」「新定住で幸福度をあげる2つの実践」「若年層の移住・田舎暮らしに関する意識調査」の他、「移住・定住者のリアルな声」として、体験例も所収している。

また「コンパクトシティ構想の罨」や「風土産業を創る」という節では、まちづくりの発想の転換を促す。人口減少時代に「ふるさとの力」を見直すことを本書は提言する。

今月のマガジン・ラック

各地の地方自治研究所・センター等の発行誌の主な内容を、当研究所の責任で紹介しします。
前月末までに到着したものを対象とします。

北海道自治研究 第686号 2026年3月

公益社団法人 北海道地方自治研究所

鋭角鈍角 新千歳空港滞留解消「私論」

稚内大谷高等学校校長 平岡 祥孝

2026年度自治体政策セミナー 行政サービスを支える人々と地域の未来を考える

基調講演 人的資源確保から見た自治体の現状と課題

北海道大学教授／北海道地方自治研究所理事長 山崎 幹根

パネルディスカッション

株式会社ソーラーパートナーズ取締役CHRO／上川町地域活性化起業人 桑原 孝典

合同会社SunVillage代表社員／元士幌町地域おこし協力隊員 服部 茉矢

北海道保健福祉部高齢者保健福祉課／新得町派遣経験者 山内 悠太

(司会) 北海道大学教授／北海道地方自治研究所理事長 山崎 幹根

散射韻 大雪「人災」生きぬ教訓

外国人共生研究会 第7回学習会

外国ルーツの子どもをめぐる教育の現状と課題

同志社大学政策学部助教 中原 慧

『北海道自治研究』総目次 <2017年1月号(第576号)～2019年12月号(第611号)>

地方自治あおもり 第183号 2026年3月

一般社団法人 青森県地方自治研究センター

視点 社会の適正規模への転換——先送りできない縮小社会

青森県地方自治研究センター理事 太田 正幸

進む自治体のカスハラ対策 そのハードルは？

大阪経済大学国際共創学部准教授 山谷 清秀

【資料】戦後80年未来へつなぐ平和憲法 憲法理念の実現をめざす第62回大会報告集

プログラム 2025年11月8日～10日、於：横浜市内

参加者の報告 上十三下北地方本部 種市菜保子／同 山本由香里／

三八地方本部 林義博／同 馬場光秀／

青森県地方自治研究センター理事 鶴飼弘美／同理事 米沼一夫／

青森県平和推進労働組合会議議長 阿部一久／同事務局長 畠山正蔵

憲法理念の実現をめざす第62回大会(神奈川大会) 基調(抜粋)

【資料】講演「高市“統一教会政権”の危険性」(抜粋) 佐高 信 2026年2月14日／青森市・アウガ

とちぎ地方自治と住民 第636号 2026年3月

一般社団法人 栃木県地方自治研究センター

巻頭言 こども食堂を通して見えた保護者の笑顔の大切さ

栃木県自治研センター監事(宇都宮市議会議員) 中塚 英範

高市王国誕生の背後にあるもの 弁護士（元栃木市長） 鈴木 俊 美
生贄の人身御供から刑罰としての死刑 部落解放同盟栃木連合会執行委員長 和田 献 一
宇都宮市政の大きな転換点 — 令和8年度予算と、大型事業の市民生活への影響の検証
宇都宮市議会議員 保 坂 栄 次
地域短信 多様な視点でウェルビーイングな社会へ — 「政治分野への女性活躍応援セミナー」に参加して
小山市議会議員 直 井 一 博
地域短信 積極的な広報広聴活動で市民の声を！ — 市議会広報公聴常任委員会
足利市議会議員 加 藤 正 一
令和8年度地方団体の歳入歳出総額の見込額（総務省自治財政局）

とうきょうの自治 第139号 2025年冬 公益社団法人 東京自治研究センター
巻頭言 変化する時代のなかでの豊かさ
自治労八王子市職員組合副執行委員長／東京自治研究センター理事 武 藤 美 幸
特集 首都直下地震に備える
東京都の直下地震被害想定から読み解く自治体の対策と課題 東京都立大学名誉教授 中 林 一 樹
巨大地震と自治体の情報伝達を考える 東洋大学教授 中 村 功
災害時に大切なトイレの話 特定非営利活動法人日本トイレ研究所代表理事 加 藤 篤
ここでこんなことが72 足立区が描くシティプロモーションの軌跡 — 誇れるまちを目指して
足立区シティプロモーション課長 栗 木 希
足立区シティプロモーション課係長 鈴 木 亮 太
足立区シティプロモーション課 新 田 安希穂
（聞き手）東京自治研究センター副理事長 栗田文彦／同研究員 阿部康弘／専修大学 北村大樹
足立区のシティプロモーションを取材して考えたこと 専修大学経済学部 北 村 大 樹
会員レポート 府中市で「公契約条例」制定を目指す動き 府中市議会議員 にしみや 幸一
連載 新着資料紹介104 森民夫編著『首長たちの戦いに学ぶ災害緊急対応100日の知恵』ぎょうせい

自治研かながわ月報 第218号 2026年2月 公益社団法人 神奈川県地方自治研究センター
巻頭言 私の仕事と自治研センター～50年を振り返る 自治体学会事務局長 杉 淵 武
都道府県のあり方と大都市制度 — 特別市構想の妥当性 中央大学法学部教授 磯 崎 初 仁
書評 『川崎在日コリアンの歴史 — 共に生きるまちを築いた人びと』
神奈川自治研センター研究員 岡 田 実

信州自治研 第409号 2026年3月 長野県地方自治研究センター
木曾の日本遺産の構成文化財と木曾の郷土史家が作成した構成文化財私案(2)（令和7年10月現在）
会員・塩尻市在住 楯 英 雄
2026年度政府予算と地方財政対策の課題・論点 地方自治総合研究所研究員 其 田 茂 樹
水面11 福山市立大学名誉教授 前 山 総一郎

市町村の出来事（1・2月号広報より）

自治研ぎふ 第143号 2026年2月

岐阜県地方自治研究センター

道標 「働く〇〇改革」から見えるもの

自治労岐阜県本部中央執行委員長 子安 英俊

特集1 旧岐阜県庁舎の再生と、中心市街地のまちづくり

岐阜大学名誉教授／岐阜県地方自治研究センター理事長 富樫 幸一

司町旧岐阜県庁舎保存活用協議会

特集2 バス運賃の着服等を理由とする退職手当不支給処分の違法性

——京都市（懲戒免職処分取消等請求）事件最高裁判決の検討

岐阜大学地域科学部教授／岐阜県地方自治研究センター研究員 河合 墨

地域レポート1 高山市の観光と宿泊税の導入

高山市議会議員 小井戸 真人

地域レポート2 地方行財政制度のあるべき姿の一考——「ふるさと納税制度」の実態を観察して

山県市副市長 久保田 裕司

自治研さが 第16号 2025年3月

佐賀県地方自治問題研究所

巻頭言 国際女性デー・山川菊栄「婦人の特殊要求」

佐賀県地方自治問題研究所理事長 平地 一郎

特集「第41回定期総会記念講演」講演録

自治体におけるジェンダー平等を考える～役所の女性管理職の少なさを論点として

佐賀大学教授 吉岡 剛彦

特集「第60回佐賀県地方自治研究集会」講演録

「疲弊時」における改正地方自治法の問題と課題～地方分権の行方

東京大学教授 金井 利之

レポート 2025年度政府予算と地方財政計画の概要と課題

地方自治総合研究所研究員 其田 茂樹

自治研かごしま 第141号 2026年3月

鹿児島県地方自治研究所

かざんばい 変わる時代と仕事の流儀

連合鹿児島 上 蘭 哲也

第155回定例研究会（2025年11月22日）

高市政権誕生とインターネット選挙

山口大学経済学部准教授 山本 敬生

投稿 農業大国鹿児島の農業技術の継承——法的視点からの検討

志學館大学 上 向 輝 宜

風のうた

瀬 角 龍 平

無礼くTIME

高 橋 誠

まちだより 我が故郷「始良市蒲生町」に思いを馳せて…

鹿児島市職労 別 府 嘉 巳

LIBRARY 今井照『自治体は何のためにあるのか——〈地域活性化〉を問い直す』

鹿児島大学名誉教授 平 井 一 臣

論説 主要食料の消費と生産、輸出に係る政府施策の概要

鹿児島大学名誉教授 田 代 正 一

資料室増加月報

図書番号	図書名	編著者名	発行所	発行年
0 総記				
03 辞書、辞典、文献目録				
03-80-43	独立行政法人・特殊法人総覧／令和7年度版		行政管理研究センター	2026（令8）
05 統計				
05-39-27	社会生活統計指標／都道府県の指標／2026	総務省統計局	日本統計協会	2026（令8）
07 白書				
07-05-49	消防白書／令和7年版	総務省消防庁	第一企画	2026（令8）
1 政治				
10 政治一般				
10-285	日本政治、再建の条件／失われた30年を超えて	山口二郎／中北浩爾	筑摩書房	2025（令7）
11 政治学、政治思想				
11-116	財政規律の比較政治経済学／制度的安定性，柔軟性，包摂性	横田正顕	有斐閣	2026（令8）
2 法律				
23 行政法				
23-628-64	行政法研究／第64号／2026・1	宇賀克也	信山社	2026（令8）
23-708	社会の変革と行政法学／法解釈と法政策の探究	野口貴公美／磯部哲／大橋真由美／田中良弘	弘文堂	2026（令8）
24 労働法				
24-24-4	労働法／第十三版	菅野和夫／山川隆一	弘文堂	2025（令7）
3 行政				
33 公務員制度				
33-93-14	新版／逐条地方公務員法／第7次改訂版	橋本勇／松永邦男	学陽書房	2026（令8）
33-404	なぜ女性公務員の管理職は少ないのか／大規模調査でみる自治体の課題	松井望	勁草書房	2026（令8）

図書番号	図書名	編著者名	発行所	発行年
4 地方自治				
40 地方自治一般				
40-756	ドクトル天水<現場>から世界を変える／天水八策	ドクトル天水（村瀬誠）	公人の友社	2025（令7）
45 地域と自治体（2）				
45-72	自治体の公共交通政策／自治体の地域公共交通政策の実態と取組	上山肇	公人の友社	2025（令7）
5 財政				
50 財政一般				
50-293	Why not?! 財政学／超入門からホット 이슈まで	江成穰／倉地真太郎／佐藤一光／藤原遥	有斐閣	2025（令7）
51 税制				
51-162-26	図説日本の税制／令和6年度版	末光大毅	経経詳報社	2025（令7）
53 財政調整				
53-6-143	地方交付税制度解説／令和7年度／補正係数・基準財政収入額篇	地方交付税制度研究会	地方財務協会	2026（令8）
7 社会労働				
72 社会保障				
72-546	社会保障・税一体改革の政治過程分析	香取照幸	日経BP日本経済新聞出版	2026（令8）
72-547	貧困研究ハンドブック／日本の貧困を考えるための70のキーワード	貧困研究会	明石書店	2025（令7）

自治総研叢書 (敬文堂)

- | | (税別) |
|--|--------|
| 30. 人見剛・横田覚・海老名富夫 編著『公害防止条例の研究』2012年 | 4,500円 |
| 31. 馬場 健 著 『英国の大都市行政と都市政策 1945-2000』2012年 | 3,000円 |
| 32. 河上暁弘 著 『平和と市民自治の憲法理論』2012年 | 4,200円 |
| 33. 武藤博己 編著 『公共サービス改革の本質 — 比較の視点から —』2014年 | 4,500円 |
| 34. 北村喜宣 編著 『第2次分権改革の検証
— 義務付け・枠付けの見直しを中心に —』2016年 | 4,500円 |
| 35. 佐藤 竺 著 『ベルギーの連邦化と地域主義
— 連邦・共同体・地域圏の並存と地方自治の変貌 —』2016年 | 5,500円 |
| 36. 佐藤英善 編著 『公務員制度改革という時代』2017年 | 5,700円 |
| 37. 河上暁弘 著 『戦後日本の平和・民主主義・自治の論点
小林直樹憲法学との「対話」に向けて』2022年 | 4,500円 |
| 38. 鄭 智允 著 『廃棄物行政と自治の領域』2024年 | 5,000円 |
| 39. 堀内 匠 著 『戦後自治体選挙行政体制の成立と展開』2025年 | 6,500円 |



ご注文は書店または敬文堂 (TEL 03-3203-6161 FAX 03-3204-0161) までお願いします。

自治総研関連図書

- | | (税別) |
|--|--------|
| ○ 今井 照/自治総研 編『原発事故 自治体からの証言』2021年 筑摩書房 | 880円 |
| ○ 上林陽治 著『非正規公務員のリアル
欺瞞の会計年度任用職員制度』2021年 日本評論社 | 1,900円 |
| ○ 神原 勝 著『東京・区長準公選運動
区長公選制復活への道程』2022年 公人の友社 | 5,500円 |
| ○ 篠田 徹・上林陽治 編著『格差に挑む自治体労働政策 — 就労支援、地域雇用、
公契約、公共調達』2022年 日本評論社 | 2,000円 |
| ○ 今井 照 著『未来の自治体論 — デジタル社会と地方自治』
2024年 第一法規 | 4,300円 |

ご注文は書店までお願いします。

自治総研ボックス／自治総研ブックレット

自治総研ボックス

(税別)

14. 今村都南雄 著『大牟田市まちづくりの二つの難題
——「楕円の構図」による把握——』2018年 2,200円 (公人社)
15. 辻山幸宣 著『自治年々刻々』 同時代記 一九九六～二〇一七 2018年 2,200円 (")
16. 青木宗明 編『国税・森林環境税 —— 問題だらけの増税 ——』2021年 2,200円 (公人の友社)

自治総研ブックレット

(税別)

19. 辻山幸宣・堀内 匠 編『“地域の民意”と議会』2016年
—— 第30回自治総研セミナーの記録 1,500円 (公人社)
20. 其田茂樹 編『不寛容の時代を生きる～生きづらさを克服する解を求めて～』2018年
—— 第31回自治総研セミナーの記録 1,500円 (")
21. 新垣二郎 編『自治のゆくえ～「連携・補完」を問う～』2018年
—— 第32回自治総研セミナーの記録 1,500円 (")
22. 飛田博史 編『自治のゆくえ 自治体森林政策の可能性』2018年
—— 第33回自治総研セミナーの記録 1,500円 (公人の友社)
23. 今井 照 編『原発災害で自治体ができなかったこと できなかったこと』2019年
—— 第34回自治総研セミナーの記録 1,500円 (")
24. 上林陽治 編『未完の「公共私連携」 介護保険制度20年目の課題』2020年
—— 第35回自治総研セミナーの記録 1,500円 (")
25. 其田茂樹 編『自治から考える「自治体DX」「標準化」「共通化」を中心に』2021年
—— 第36回自治総研セミナーの記録 1,500円 (")
26. 飛田博史 編『コロナ禍で問われる社会政策と自治体 「住まい」の支援を中心に』2022年
—— 第37回自治総研セミナーの記録 1,500円 (")
27. 今井 照・自治総研 編『「転回」する地方自治
《2024年地方自治法改正(上)》【解題編】』2024年 1,700円 (")
28. 坪井ゆづる・其田茂樹・自治総研 編『「転回」する地方自治
《2024年地方自治法改正(下)》【警鐘の記録】』2024年 1,900円 (")
29. 『市民の暮らしを守る —— 高知市副市長・吉岡章』2025年
聞き手：飛田博史／金井利之／沼尾波子／其田茂樹 2,000円 (")
30. 飛田博史・坪井ゆづる 編『2024年改正地方自治法は地方自治をどう変えるのか』2026年
—— 第38回自治総研セミナーの記録 1,500円 (")



書店からの注文が出来ない場合には、自治総研 (TEL 03-3264-5924 FAX 03-3230-3649) までお願いします。なお、在庫切れの場合はご容赦願います。

Monthly Review of Local Government
THE JICHI-SOKEN

Vol.52 No.5 2026.5

No.571

CONTENTS

- Column / KANAI, Toshiyuki.
- 1** Distribution of Local Allocation Taxes among Municipalities.
MACHIDA, Toshihiko. Professor Emeritus of Senshu University.
- 16** Conditions for Democratic Governance: Partnership Policy and Local Infrastructure Organisations in the United Kingdom.
HARADA, Kohki. Professor, Dept. College of Community and Human Services Rikkyo University.
- 54** Local Autonomy Topics.
- 61** Research Working Groups.
- 62** Book Report.
- 63** Magazine Rack.
- 66** Monthly List of Our Library.

-
- 公益財団法人 地方自治総合研究所ウェブサイトにて、本誌の目次および掲載論文を公表しています。
※公表論文には、論文末尾に掲載されるキーワードを登録しています。
 - 月刊『自治総研』への論文投稿を、公募しています。投稿要領については、公益財団法人 地方自治総合研究所ウェブサイトで開催している月刊『自治総研』投稿要領をご参照ください。

<https://www.jichisoken.jp/>

視覚障害その他の理由で活字のままではこの本を利用出来ない人のために、営利を目的とする場合を除き「録音図書」「点字図書」「拡大写本」等の製作を認めます。
その際は当研究所まで御連絡ください。

The Japan Research Institute for Local Government

1 Rokubancho, Chiyoda-ku, Tokyo TEL.03 (3264) 5924