

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、それをを用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VCS Eセ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VCS E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 (VCS E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VCS Eセクターの動向を踏まえつつ、公的セクターとVCS E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、VCS E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VCS E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) と呼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) ボランタリー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

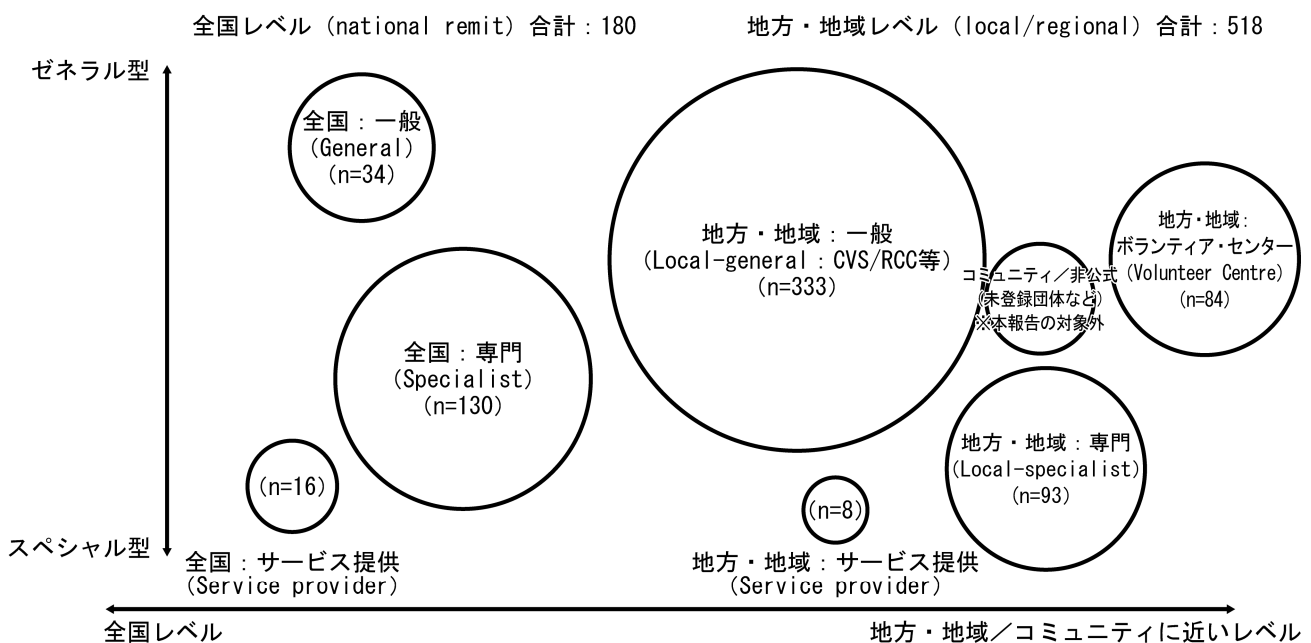
L I Oの中心は、ボランティア・サービス協議会 (Council for Voluntary Service: CVS) という20世紀初頭から全国の自治体の範域に設置されるようになった組織であり、地方のゼネラル型の代表的な組織である。DCMS (2025a) によれば、全英でインフラ支援を担うことを直接の目的としていた地方組織の総数は、1991年～2023年のいずれかの時点で存在した団体数で1,392団体にのぼったという。Kane & Cohen (2023) の調査では、2020年度における地方のインフラ組織の総数は518団体で、うちゼネラル型組織 (L I O) は333団体に及ぶ (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

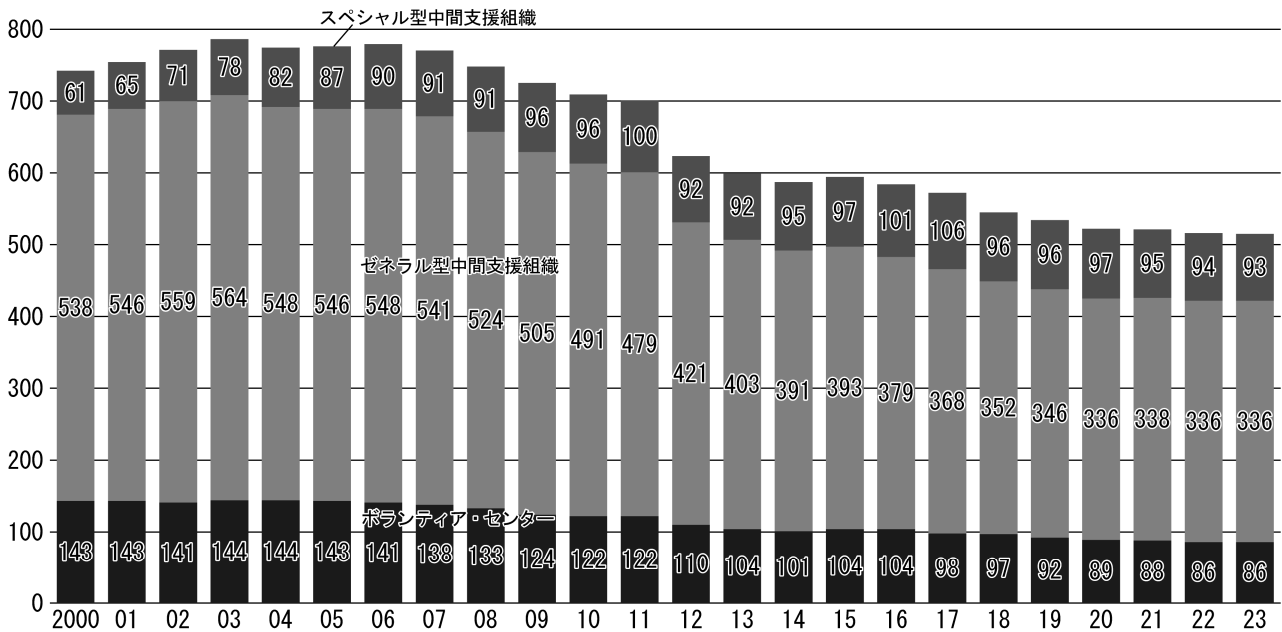
注3: RCC (Rural Community Councils) とは農村部における中間支援組織を指す。

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）。

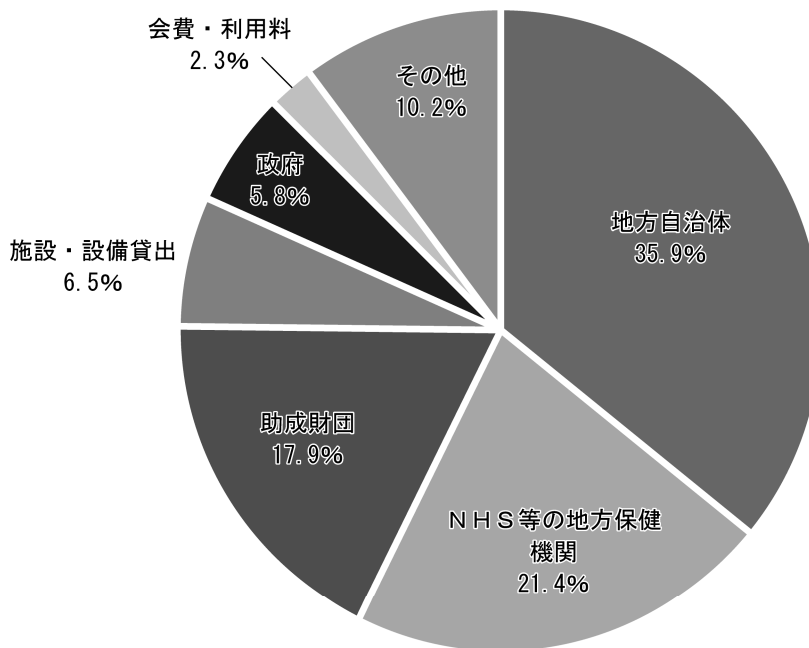
2010年代の10年間は、全体としてみればLIOにとって財政面では冬の時代であった。2010年代以降、助成財団からの助成金収入が公的資金の収入減を穴埋めする代替財源と期待されるようになったが、非政府系の助成金については、主要財団上位5団体で助成額全体の3分の1を占めるなど（Kane & Cohen 2023）、選択肢は限られている。2018年から2022年

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く。

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／関係団体間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VCSSE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VCSSE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VCSSEセクターへの資金は、2010年度から2011年度の間実質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、VCSSE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VCSSE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）。

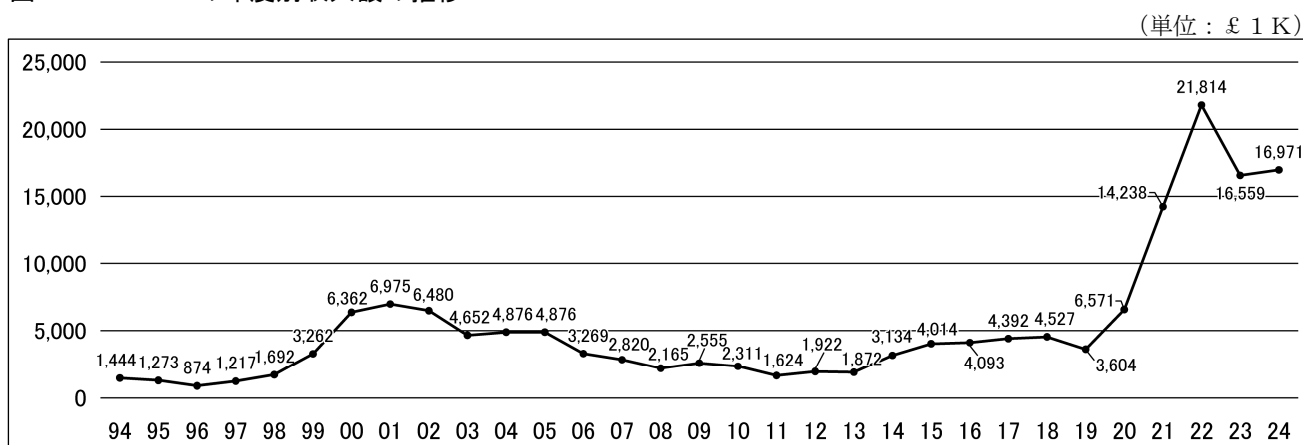
ら、2000年代前半の急激な収入増加がかすんでみえるほど、近年の収入規模が拡大していることが確認できる。

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。

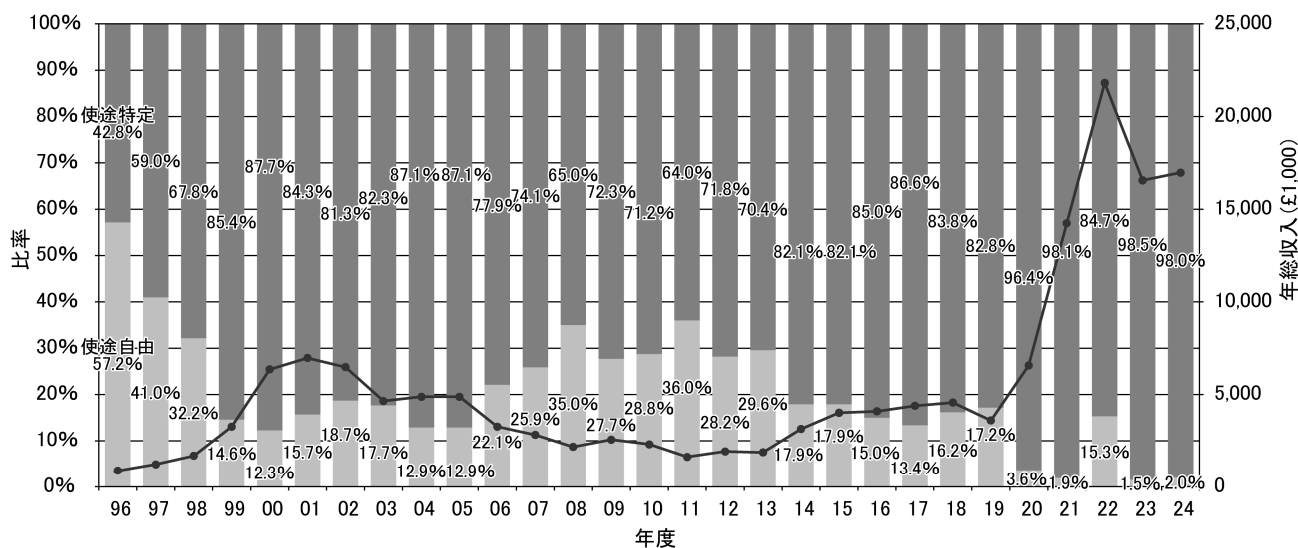
3-（2）競争的資金の弊害

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.