



イギリスにおける地域再生政策とボランティア組織*

吉 田 忠 彦

1. はじめに

今日イギリスでは、公と民との役割分担や協働が、単なる理念でなく、さまざまなスキームとして、大きな予算を伴って試行されている。とりわけ、さまざまな分野でセクターをまたがったパートナーシップが機能しており、さらにそれらのパートナーシップを統合する地域戦略パートナーシップ（LSP；Local Strategic Partnerships）が、大型の補助金の対象となった衰退地域から全国に普及し、公民パートナーシップの標準的な枠組みになっている。本稿では、地域戦略パートナーシップにいたるイギリスにおける地域再生政策の流れを整理し、コベントリー市の地域戦略パートナーシップにおけるボランティア組織のフィールド調査から得た観察結果から、地域戦略パートナーシップの課題を検討する。

2. 1980年代の地域再生政策

かつては産業革命の先陣をきり、世界の工場と称されていたイギリスだが、第2次産業から第3次産業へのシフトやグローバル化の進展の中で、徐々に経済が衰退していった。また、福祉国家政策も経済の活力を失う原因のひとつとなっていた。さらに、その寛容さで知られる移民政策と法制度によって移民の流入も進んだ。こうした状況を背景として、地域によって衰退が著しく進み、地域間格差が広がるようになった。

1979年に発足したサッチャー政権では、経済の国際競争力のをこ入れと同時に、こうした地域間格差の是正に力が入れられた。サッチャー政権は、発足翌年の1980年には地方政府・計画および土地法（Local Government, Planning and Land Act）を制定し、経済と地域の問題を積極的に手がけ始めた。そして、この法律を根拠法として、都市開発公社（UDC）とエンタープライズゾーン（EZ）が生まれた。

都市開発公社は、それまで地域開発に強い権限を持っていた地方自治体をバイパスして中央政府から直接に補助金を受け、その地区の開発計画を策定し、さまざまな都市開発事

業を実施する主体とされた。1981年に設立されたロンドンのドッグランズ都市開発公社を皮切りに、各地に都市開発公社が作られた。造船などの産業の衰退によって荒廃していた地区を再開発するために、ウォーターフロントに観光施設や商業施設などを開発するという事業が、その仕事の典型であった。

エンタープライズゾーンは、都市開発公社のような事業主体ではなく、特定の地区の指定の制度である。エンタープライズゾーンに指定されると、それに該当する開発計画が自動的に許可されたり、地区内の事業者に対する税制優遇がなされるといった特典が与えられる。これによってその地区に企業を誘致し、不動産への投資を呼びこみ、地区の開発を進めようというものである。対象になったのは、インナーシティ問題と呼ばれるような課題を抱える大都市内の衰退地域や、構造的不況に苦しむ都市郊外地域などであった。

都市開発公社もエンタープライズゾーンも、約10年の期限付きであった。特定の地区に短期的に集中して開発のてこ入れをすることによってはずみをつけ、その効果を波及させようという狙いがあったと思われる。また、地域の開発に強い権限を持っていた地方自治体に対して、中央政府がそれを飛び越して地域開発に介入するという政策の試みとしての意図もあったといわれる。イギリスでは、地方自治体が区域内の土地のかなりの部分を直接に所有していたことから⁽¹⁾、それぞれの地域における開発にも強い権限を持っており、労働党や公共部門も含めた各産業の労働組合の影響力もあって、地域の経済や開発は保護主義的で不活発なものとなっていた。とりわけインナーシティ問題が生じている大都市を抱える地方自治体では、労働党が地方政府の政権を握っていることが多く、既存の制度や産業を守ろうとする傾向が強かったために、改革が進まなかった。そうした状況の打破が、サッチャーの保守党政権の目標の一つとなっていたのである。

3. 1990年代の地域再生政策

1980年代のサッチャー政権における地域再生の政策は、小さな政府を目指した規制緩和と、地方自治体をバイパスしての中央政府による直接的推進によって一定の成果をあげた。しかし、不動産投資を中心にした都市中心部やウォーターフロントなどでの成果の一方で、衰退地域ではあまり再生が進まず、地域間格差はさらに拡大した。そのため、1990年代に入ると、商業や観光などの施設の建設といった経済中心の政策から、より幅広い経済的、社会的な課題解決を図るために、地域のさまざまな組織を巻き込んだ地域再開発を目指した政策への転換が進められた。

1992年にはシティ・チャレンジ（City Challenge）、そして1994年には単一再生予算（SRB：Single Regeneration Fund）が導入され、ABIs（Area Based Initiatives）と呼ばれる地域における分野横断的プログラムが推進されるようになった。

シティ・チャレンジは地域再生のための補助金プログラムで、その受給にはそれぞれの各地域において地方自治体、企業、ボランティア組織、コミュニティ組織などによるパートナーシップを設置し、そこから申請することが要件とされた。そして補助金の決定は、申請されたプログラム間での競争入札とされた。これによって地域におけるパートナーシップが重要な役割を担うことになったが、その対象は57の衰退地域に限られていた。それを全国的なスキームに発展させたのが単一再生予算（SRB）である。これは環境省、内務省、教育省、貿易・産業省、雇用省の5つの省に計上されていた地域再生関連予算の簡素化と執行の効率化を図るために、それらの省の20の補助金を統合し、単一の予算にしたものである。その中のチャレンジ・ファンド（Challenge Fund）は、シティ・チャレンジと同じように各地域のパートナーシップから申請されたプログラム間での競争入札となっており、選定された地域には最長7年間の補助金が交付された。これによって事業主体として地域のパートナーシップの裁量が拡大され、地域ニーズにもとづく分野横断的、包括的なプログラムの実践が可能となった。これらの予算の管理は、広域地域ごとに設けられた地域開発公社（RDA；Regional Development Agency）が行った。

4. ブレア政権の地域再生政策

1997年に政権は保守党からブレアの労働党へと引渡されるが、ブレアは自ら「ニューレイバー」を標榜し、保守党のサッチャーとメージャーによって推進された改革の路線を受け継いだ。しかし、競争入札による地域再生のプログラムでは、公共サービスの量的側面が基準となり、その質的な側面が十分に配慮されないことが反省され、コミュニティの関与がより重視されるようになった。そしてコミュニティにおけるボランティア組織とコミュニティ組織の役割が重視され、VCO（Voluntary and Community Organisations）という言葉もさかんに用いられるようになる。

実際、こうしたコミュニティ重視の背景には、産業の衰退や移民の増加による社会的排除（social exclusion）の問題の深刻化があった。そして、1998年にニューディール（NDC；New Deal for Communities）が導入され、社会的包摂（social inclusion）を理念として、コミュニティ主導のプログラムが進められた。とりわけ社会的排除などが深

刻となっている地域を重点化するために、貧困度の指標が定められ、その度数によって対象地域が選定されるようになる。

1998年には、第1ラウンドとして17のパートナーシップが認定され、翌年の1999年には、第2ラウンドとして22のパートナーシップが認定された。これら39のパートナーシップに対して、10年間にわたり総額20億ポンドが交付された。平均で人口1万人から2万人という地区に、約5,000万ポンドもの資金が投入され、それらの地区のさまざまな分野の事業が推進された。

2001年には、近隣地域再生に対する新たな確約：国家戦略行動計画（A New Commitment to Neighbourhood Renewal；National Strategy Action Plan）が発表され、最も貧困度の高い88の地域が指定され、近隣再生資金（NRF；Neighbourhood Renewal Fund）が投入された。この対象地域においては、地域戦略パートナーシップ（LSP；Local Strategic Partnerships）の設置が義務づけられた。地域戦略パートナーシップは、地方自治体単位で組織される独立機関で、地域戦略、近隣再生計画、コンパクト、地域エリア協定（LAA；Local Area Agreements）などの決定を行う機関である。その構成メンバーは、地方自治体などの行政関係者、ボランティア組織・コミュニティ組織の代表者、地元企業の代表者、学校関係者、警察関係者、消防関係者など、地域の多様なメンバーで構成される。

この88の貧困地域に対しては、地域戦略パートナーシップへのボランティア組織・コミュニティ組織の参加を支援するためのコミュニティ支援資金（Community Empowerment Fund）が提供され、その受給にはCEN（Community Empowerment Network）の設置が要請される。CENはその代表者を、地域戦略パートナーシップのメンバーとして参加させ、ボランティア組織・コミュニティ組織の意向を地域の意思決定に反映させる役割を担う。

こうした地域戦略パートナーシップやCENは、近隣再生資金の対象地域以外の地域においても置かれ、今日では地域戦略パートナーシップはほぼ全域に置かれるようになっている。また地域戦略パートナーシップやCENが置かれるようになる以前から、前述のようなボランティア組織やコミュニティ組織の支援組織やネットワークは存在しており、そうした既存の組織やネットワークが、各地における地域戦略パートナーシップにおけるボランティア組織・コミュニティ組織の代表者やCENの中核となっている。

5. パートナーシップにおける VCO の実際： コベントリー市の事例から

このように、ボランティア組織・コミュニティ組織が地域におけるパートナーシップにおいて一定の役割を果たす仕組みが作られているイギリスであるが、問題点も見られる。われわれが2007年11月に行ったコベントリー市におけるフィールド調査において観察できたいくつかの点から、これらの問題点を指摘したい。

コベントリー市における LSP は、コベントリー・パートナーシップと呼ばれ、近隣再生資金の対象になっていた。コベントリー・パートナーシップの理事会は、50名ほどのメンバーで構成され、その顔ぶれは、市関係者、中央政府の出先機関であるウェストミッドランドのガバメント・オフィス関係者、ジャガー社やプジョー社などの企業の代表者、コベントリー大学やウォリック大学の関係者、中小企業の連盟の代表者、警察関係者、消防関係者、そして CEN の代表者などであった。

われわれは、2007年11月7日に開催されたコベントリー・パートナーシップの理事会にオブザーバーとして出席し、またその前後に関係者にインタビューした⁽²⁾。そこでは、議事を進行する市役所のチーフ・エグゼクティブと、ジャガー社の関係者の二人が議長となって会議が進行されていた。出席者は理事メンバーが34名と報告のために出席していたコンサルタント1名であった。

コベントリー市は、古くから自動車産業で栄えたところで、ジャガー社の本拠地である。そのため、ジャガー社が地域の経済を支える大きな存在となっていた。そうした背景もあり、この理事会においてもジャガー社の代表は重要なポジションを占めていた。また、実際の議事進行は、市のチーフ・エグゼクティブの要職に就く女性が進めており、ジャガー社の代表とのツートップ体制となっていた。

それに対して、CEN の代表者の発言は限られたものとなっていた。その CEN の関係者に対する個別のヒアリングでは、こうしたコベントリー・パートナーシップの理事会に対する失望の声が聞かれた⁽³⁾。また、この CEN の関係者によると、コミュニティ組織とボランティア組織とではスタンスの違いがあり、事業活動推進を目指すボランティア組織と、地域での生活の質の向上を目指すコミュニティ組織とでは、場面によっては対立することもあるという。実際、コベントリー市における LSP では、CEN はコミュニティ・セクターを代表するものとして扱われていた。

また、地域政策などの研究者に対するヒアリングでは、このコベントリー・パートナー

シップは LSP の中でもかなり強力なものであり、企業と行政がリードして成功している LSP の典型として認知されていた⁴⁾。

コベントリー市と同じウェスト・ミッドランド地方にあるウォルバーハンプトンと、その近くのヘレフォードシャーの LSP をフィールド調査した西村(2007)によると、貧困度の高い近隣再生資金の対象となっているウォルバーハンプトンの LSP は、地域におけるさまざまなパートナーシップを土台として、2001年の近隣地域再生に対する新たな確約：国家戦略行動計画よりも前からできており、LSP のひとつの成功事例となっているという。そこでは CEN の役割も大きく、地域においてボランティア組織・コミュニティ組織が活発に活動しているという。一方、比較的裕福な地域であるヘレフォードシャーの LSP は、近隣地域再生資金の対象となっておらず、そこからの資金が得られない CEN の LSP における発言力は弱く、地域でのボランティア組織・コミュニティ組織が参加してのパートナーシップは活発ではなく、行政によるトップダウンの傾向が強いという。

これらの事例から、地域での多様な主体を巻き込んだ地域再生を目指した LSP も、その地域の置かれた状況や、構成メンバー間のパワーの違いによって、かなり性質の違いがあることが確認できる。地域の課題が深刻で、それがゆえに大規模な資金の流入がある近隣再生資金の対象地域では、CEN を中心にしてボランティア組織・コミュニティ組織の活動が活発であるのに対して、そうした資金がない地域では、ボランティア組織・コミュニティ組織の活動があまり活発でなく、行政主導となりがちである。

また、コベントリー市のように近隣再生資金の対象地域でも、その地域の経済が特定の企業に依存している場合には、そうした企業や行政がリードしがちとなるようだ。

こうしたボランティア組織・コミュニティ組織の地域政策への関与のばらつきについては、すでに問題点として認識されており、財務省が2002年に発表した“the Role of the Voluntary and Community Sector in Service Delivery-Cross Cutting Review”においてボランティア組織・コミュニティ組織の能力を向上させる必要性が指摘され、それを受けて内務省が2004年に、「チェンジアップ (ChangeUp: the cross-Government framework on capacity building and infrastructure in the voluntary and community sector)」を刊行し、ボランティア組織・コミュニティ組織の能力を向上させるための10年間の計画が示された。その初期の資金として800万ポンドが用意されるという。

このように、イギリスにおけるパートナーシップはどんどん進展しているが、他方では、そうした中央政府主導によるパートナーシップのスキームが、地域に否応無しに押しつけられる状況に警鐘を鳴らす論者もいる。たしかにボランティア組織・コミュニティ組織が

地域の諸事業にかかわる仕組みは用意されているが、公式的に組まれたパートナーシップの中で、市民やボランティア組織・コミュニティ組織の声がかえってそこに埋没されてしまう危険性もある。

* 本稿は平成20年度科学研究費補助金「中間支援組織を媒介とするイシュー・ネットワークの研究（課題番号 18600010）」（研究代表・吉田忠彦）の研究成果の一部である。

注

- (1) イギリスでは住宅供給が福祉の重要な分野となっており、地方自治体は賃貸する公営住宅を所有していた。その後サッチャーは1988年に住宅法を定め、こうした公営住宅を住民に買い取らせる政策を進めた。
- (2) インタビューはコベントリー市役所、CEN の事務所で行った。対象者は、Stella Manzie (Chief Executive, Coventry Partnership Secretary), Les Ratcliffe (Chair of Coventry Partnership, Community Relations Manager, Jaguar Cars), Rob Allison (Director of Policy and Partnership of Coventry Voluntary Service Council) 等。
- (3) Rob Allison (Director of Policy and Partnership of Coventry Voluntary Service Council) とのインタビュー（2007年11月7日）。Allison 氏はコベントリーの CEN の中核団体である中間支援組織 CVSC の事務局長であり、コベントリー・パートナーシップの理事でもある。
- (4) コベントリー・パートナーシップおよび LSP 全般について次の研究者らとインタビューし、現地での評価等を聴取した。Mike Geddes (Warwick Business School) 2007年11月7日, Mike Smith (Institute of Local Government Studies, University of Birmingham) 2007年11月9日, Sarabajaya Kumar (Said Business School, University of Oxford)。

参 考 文 献

- Coventry Partnership, 2007. Progress through Prevention-Community Plan 2005-2010.
- Coventry City Council and Coventry Partnership, 2007. Progress through Prevention-A “Refreshed” Local Area Agreement for Coventry.
- Coventry Partnership Board Meeting Wednesday, 7 November 2007 Agenda.
- The Home Office, 2004. Change Up: the cross-Government framework on capacity building and infrastructure in the voluntary and community sector.
- The HM Treasury, 2002. The Role of the Voluntary and Community Sector in Service Delivery-Cross Cutting Review.
- イギリス都市拠点事業研究会, 1997. 『検証 イギリスの都市再生戦略』, 風土社.
- 今井良広, 2005. 「イギリスの地域再生とエリア・ベースド・イニシアティブ」, 吉田忠彦（編著）『地域 NPO のマネジメント』, 晃洋書房, 159-186.
- 西村万里子, 2007. 「地域再生政策とローカル・パートナーシップ」, 塚本一郎（他編）『イギリス非営利セクターの挑戦』ミネルヴァ書房, 45-68.
- 吉田忠彦（編著）, 2005. 『地域と NPO のマネジメント』, 晃洋書房.