

英国地域再生のコミュニティ・ エンパワメント政策の意義と課題

岩満 賢次*

地域再生の脈絡において、公私多面的な利害関係者によるパートナーシップを枢軸としたローカルガバナンスの重要性が議論されている。わが国においても2000年の社会福祉法制定以降、地域福祉計画の策定が進められ、そこでは「住民参加」が強調されているように、ローカルガバナンスへの移行が見られる。しかし、地域福祉計画のような行政計画の策定には権力の問題が伴うにもかかわらず、住民間の権力バランスの問題には言及されてこなかった。社会的に排除されているコミュニティのエンパワメントを行う政策がなければ、排除されるコミュニティはますます排除されてしまう。本稿では、英国において「近隣地域再生に関する新たな確約」(2001年)が刊行されて以降、地域再生政策の中でコミュニティ・エンパワメントに関する政策を導入していることから、英国のコミュニティ・エンパワメントに関する政策を分析するとともに、英国の地域再生におけるパートナーシップ戦略の課題を示している。

キーワード：地域再生，ローカルガバナンス，パートナーシップ，権力，コミュニティ・エンパワメント

はじめに

(1)問題の所在

わが国において、2000年に社会福祉法が制定されて以降、地域福祉計画の策定が進められている。厚生労働省の統計では、2005年(平成17年)4月1日現在で、地域福祉計画を策定している市区町村は1403(58.3%)であり、地域福祉支援計画を策定している都道府県は42(89.4%)となっている(いずれも策定中・策定

予定を含む)。

この地域福祉計画の策定にあたっては、「住民参加」が強調されている。社会福祉法には、市町村地域福祉計画の策定にあたって「あらかじめ、住民、社会福祉を目的とする事業を営業者その他社会福祉に関する活動を行う者の意見を反映させるために必要な措置を講ずるとともに、その内容を公表するものとする」(第107条)とされており、「市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画策定指針の在り方について(一人ひとりの地域住民への訴え)」においても、「地域福祉計画の最大の特徴は『地域住民の参加がなければ策定できない』ことにある」とされていることから、そのこと

* 立命館大学大学院社会学研究科博士後期課程
2007. 4より聖カタリナ大学助教

が理解できる。

このように住民参加が強調される背景には、地域（もしくは都市）が衰退する中で、労働を中心とした人々の生活の基盤が崩れ、社会的排除の問題が顕在化していることが挙げられる。地域再生の中で住民参加を促すことによりソーシャルインクルージョンを達成することの重要性が強調されるようになってきているのである。わが国の地域福祉の中核の理念にもソーシャルインクルージョンがあり、このソーシャルインクルージョンを達成するためにも、地域福祉計画という公的な意思決定への住民参加は重要とされる。

筆者は、過去の研究の中で、わが国の地域福祉計画の策定にあたっては、民主的な意思決定のために、ローカルガバナンスに基づいて公私関係を見直す必要があることを論じた（岩満2006）。すなわち、地方自治体をコミュニティのリーダーとし、市民社会の中核となるボランティア及びコミュニティ組織（Voluntary and Community Organization, 以下VCO）を地方自治体のパートナーとして位置づける必要があるのである。従って、パートナーシップ政策を住民参加の視点から分析することが現在必要となっている。

しかし、住民参加の視点からのパートナーシップ政策にも課題は残る。すなわち、パートナーシップには複数のアクターが参画するために計画策定のような地域の意思決定には、権力関係が伴うという問題を考慮しなければいけないのである。この権力関係には、二つのものが存在する。第一に、コミュニティ間の権力関係である。地方自治体が一部のVCOとパートナーシップを組むことにより、少数派のコミュニティは排除される可能性がある。第二に、地方自

治体とVCOセクター、すなわちセクター間の権力関係である。このセクター間の権力関係が不均衡な場合、パートナーシップを組むことにより、VCOが行政に取り込まれてしまう危険性がある。

そのため、少数派のコミュニティが市民社会内部で対等に意思表示できるよう社会的地位を高め、そしてVCOがセクターとして地方自治体と対等になるような政策が必要である。本稿では、このような政策をコミュニティ・エンパワメント政策と呼ぶ。

ソーシャルインクルージョンを達成するためには、地域の周辺部に追いやられてしまう少数派を取り込むことが重要である。しかし、わが国の地域福祉計画では、その意思決定において、住民参加は強調されているものの、少数派のコミュニティをエンパワメントすることに関してはほとんど議論されておらず、住民間及びセクター間の権力関係の不均衡を是正するような政策は採られていない。権力関係のバランスを図るような政策を行わなければ、排除されるコミュニティはますます排除されてしまうことになる。そのため、市民社会内部の権力関係を是正し、市民社会内部の多様な組織をひとつのセクターとしてまとめ上げ、そして地方自治体と対等なセクターとなるよう公私の関係を見直すことが必要である。そこで、このコミュニティ・エンパワメント政策が必要となるのである。

本稿は、上述のわが国の地域福祉の住民参加の課題を克服するために、コミュニティ・エンパワメント政策の先進事例として英国のそれを取り上げている。

英国の地域再生政策では、2001年に「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)」(以下、国家戦略行動計画)が刊行され、コミュニティ参加のプログラムを確約している。そこでは、コミュニティ活動の活性化や少規模コミュニティのエンパワメント、そして、VCOセクターを独立したセクターとして確立させるための組織間のネットワーク化を図るなど、コミュニティ・エンパワメント政策が始められおり、ボトムアップのガバナンスを深化させる可能性があることが本稿で英国を取り上げる理由である。

(2)先行研究の整理と本研究の目的

わが国の地域再生におけるローカルガバナンスの必要性に関する研究は吉原(2001)と山本(2005)のものがある。また、わが国のパートナーシップ政策に関する研究について、住民参加の系譜の議論が欠けていることを指摘してものとして、白石(2003)のそれがある。

続いて、英国の地域再生政策は、ローカルガバナンスの脈絡から注目されており、すでにわが国においても研究が行われている(山本2003, 山本2004, 山本2005)。それらの研究では、主に1990年代の地域再生政策に焦点が当てられている。1990年代の地域再生政策に対する主要な論点は、英国においても、わが国においても、とりわけ統合再生予算(Single Regeneration Budget)に関して、上部組織(中央政府, ヨーロッパ連合)の圧力が強く、真のローカルガバナンスの具現化には課題が残るというものである(山本2004: 43, 山本2005: 301, Davies 2002; 179, Mayo 1997; 10)。

地域再生政策では、少数派のコミュニティをも含めたソーシャルインクルージョンが重要で

あるために、国家戦略行動計画に基づくコミュニティ・エンパワメント政策は注目に値する。しかし、これまで、英国の地域再生政策は、このコミュニティ・エンパワメント政策の脈絡からは、十分には言及されてこなかった。

他方で、エンパワメントについては、わが国においても社会福祉の領域で議論が進められてきている。特に社会福祉援助技術的体系の中で、利用者と専門職との関係から論じられてきた(例, 小松1995)。しかし、コミュニティに対して、心理的, 社会的, 政治的にエンパワメントすることが必要であり、このような同一の利害をもつ人たちの集合体としてのコミュニティへのエンパワメントは、市民社会を通じて行われる。貧困者のように弱い立場にある人たちは、制度的, 組織的に力を剥奪されてきたために弱い立場にあるのであるから、その力の源となる資源へのアクセス機会を得ることにより、エンパワメントされる必要があり、それは政治的プロセスである必要があるという指摘がこれまでなされてきている(Friedmann 1992 = 1995, 栃本1996, Taylor 2003)。その中でも、テイラーのコミュニティ・エンパワメント理論は、体系だった包括的なものであり、ローカルガバナンスのためのコミュニティ・エンパワメントとして有用であると考えられる。そこで、本稿では、主にこのテイラーのコミュニティ・エンパワメントの理論に依拠しながら、このコミュニティ・エンパワメント政策によるVCOセクターへの影響を分析し、英国のコミュニティ・エンパワメント政策の到達点と課題を分析していくことを目的とする。

具体的には以下のとおり議論を進めたい。第1章では、地域再生の脈絡において、エンパワメントの必要性を検討した上で、テイラーのコ

コミュニティ・エンパワメントの理論を整理する。第2章では、英国のコミュニティ・エンパワメント政策を取り上げ、分析を行い、その到達点を見ていく。第3章では、英国の地域再生戦略におけるコミュニティ・エンパワメント政策の課題を、ローカルガバナンスの視点から分析していくことにする。なお、本研究は、イングランドのディプライド・エリア¹⁾に焦点を限定して論じていくこととする。

1. 地域再生におけるコミュニティ・エンパワメントの必要性

ここでは、コミュニティ・エンパワメント政策が必要とされる背景を整理したうえで、そのコミュニティ・エンパワメント政策の枠組みをテイラーのコミュニティ・エンパワメントの理論に依拠しながら、整理していく。

1.1 英国の地域再生のコミュニティ・エンパワメント政策が必要とされる背景

先進諸国のみならず、世界中において、地域再生の脈絡の中で、地方自治体とVCOセクターとのパートナーシップは、その解決のための前提条件とされるようになってきている。それは、従来型の地域開発のような経済開発を主としたものではなく、労働を中心とした人々の生活を基盤にすえた地域再生の脈絡の中で強調されている。

パートナーシップが求められる背景には、二つの要因がある。第一に、サービス供給に関することであり、このサービス供給を国家から独立セクターに転換させる試みが進んでいることである。第二に、協議に関することであり、公的セクターがVCOセクターとの協議を行うこ

とへの期待が高まっていることである（Taylor 2001; 95）。

わが国のパートナーシップに関する議論は、前者から展開されるものが多く、協議の観点から、パートナーシップが論じられることはほとんどない。その背景には、国家政策としての地域福祉そのものが、国家の社会福祉の供給の削減を目的としている社会福祉の市場化を補うものとして台頭している感が否めないからである。さらに、安価なサービス提供者としての地域住民としての意識が強く、地域福祉がウィックド・イシュー²⁾を解決する政策とはなりえていないからであると考えられる。

英国の1990年代以降の一連の地域再生に関する政策では、中央政府からの資金の供給には、地域レベルのパートナーシップの形成が前提条件とされている（例、統合再生予算）。しかし、1998年の報告書「イギリスをひとつにまとめる：近隣地域再生のための国家戦略（Bringing British Together: a national strategy for neighbourhood renewal）」では、1990年代の地域再生政策の結果においても、著しい地域間格差が生まれていることを報告している。すなわち、最も社会的に不利な地域の改善は見られなかったどころか、いくつかのエリアにおいては悪化しているのである。こうした中で、改めて、2001年に刊行された国家戦略行動計画において、真のパートナーシップに向けた新たな政策を推し進めることになったのである。そのひとつがコミュニティをエンパワメントするための政策である。

1990年代の地域再生に関するパートナーシップ政策において、VCOセクターは、確かに地域の意思決定においてアウトサイダーからインサイダーへとその位置を大きく転換させた。しか

し、VCO セクターが真に意思決定に参加するためには、改めてコミュニティ・エンパワメント政策が必要となる。特に、黒人や少数民族、貧困層などの少数派コミュニティは、地域の周辺部に追いやられる可能性が高く、エンパワメントが必要となる。このことが地域民主主義の深化につながり、ソーシャルインクルージョンを達成するために必要なのである。

1.2 コミュニティ・エンパワメントの理論的枠組み

さて、エンパワメントに関して、いくつかの議論がある。ハーシュマン（1970=2005）は衰退している組織への対処行動として、「退出（exit）」、「発言（voice）」、「忠誠（royalty）」を区別している。1980年代のサッチャー政権を中心とした新自由主義的改革の中では、人々への選択の自由を重視し、「退出」するための権利を与えることにより、個人をエンパワメントしようと試みた。しかし、こうした議論には批判もある。すなわち、退出できない人々もしくは退出できない領域が存在するからである。このことについて、テイラーは、次のように述べている。

「退出」は、市場において単純な生産に用いられる場合に確実であるが、製品やサービスが複雑になればなるほど、より複雑なものとなり、消費者の退出する能力が市場における彼らのニーズや購買能力により抑制されている場合には、なお複雑となる。ソーシャルケアのような複雑な製品に対する分析に対して用いる際に、容易に退出できない状況が多くあると理解することができる。

(Taylor 2003; 95)

このように退出できなくなる理由として次の5点が挙げられる。第一に、費用負担の問題である。公共サービスの領域において、支払う余裕のない人たちは、より良いサービスを購入するための手段を持っておらず、しばしば、彼らは、費用面で利用可能な範囲のものしか利用することができない。第二に、社会福祉は、継続性が必要とされる製品であり、選択を行う際の時間的要素が限られている。第三に、公共サービスは複雑性が高いために、個人は単一の要素の基準によってのみ考えることができない。すなわち、ひとつの点を改善すれば、他方での既存の利点を失うかもしれないというリスクがある。第四に、多くの人々は、危機的な状況において、ケアや福祉の選択を行わなければならないために、合理的選択を行うための能力に限界がある。第五に、市場それ自体が可能な選択肢を作り出していることである。すなわち、市場は情報をたくみに操り、そして、暮らし向きの良い人たちのみに可能な選択肢に影響を与えることができるのである。生活のいくつかの側面における選択は、必然的に不公平である (Taylor 2003; 95-97)。このような理由から、ソーシャル・サービスにおいて、退出は困難となるのである。

たとえ退出できたとしても、自分が退出した場合の組織へ与える影響を考慮して、残留を決める場合もある。それが、ハーシュマンの言うところの「忠誠」である (Hirschman 1970 = 2005; 105)。しかし、それは、退出が可能な場合の選択肢であり、退出できない場合が存在しうる。そのような領域においては、自分たちが必要な公共サービスに関する意思決定において、「発言」という選択肢が必要となる。しかし、発言へのアクセスは、退出へのアクセスと

同様に制限されている。すべてのコミュニティが平等に発言できるわけではなく、また、最も発言が大きい人（the loudest voice）が必ずしも最大のニーズを持っているわけではない。より大きな権力を持ったコミュニティは権力の弱いコミュニティを犠牲にして利益を獲得する可能性がある。ゆえに、弱い立場にある少数派のコミュニティに発言権を持たせるようエンパワメントしていくことが求められるのである。また、VCO セクターには、多様な組織が存在するために、多様な発言をひとつにまとめ、セクターとして確立することは困難である。そのため、VCO をセクターとして地域の意思決定に参画させるようなエンパワメントが必要である。

ここで、テイラーのコミュニティ・エンパワメントの樹木をもとに、ローカルガバナンスの枠組みからのコミュニティ・エンパワメントを整理しておきたい。彼女は、エンパワメントを3段階のレベルに区分している（図1）。地域の意思決定へ「発言」を行うこと、すなわちガバナンスへの参画は、第3レベル、すなわち最も高いレベルのエンパワメントが必要である。第3レベルの左側にある経済政策は、地域住民の公共サービスを住民が担うという意味で重要であるが、地域の意思決定の影響を与え、ソーシャルインクルージョンを達成するためには、活動や決定の影響の及ぶ地域の人たち、もしくは資源を持っている全ての人たちの参画が必要であるとされる。ゆえに、図の第3レベルの右側の意思決定への参画というガバナンスに影響を与えるようなエンパワメントが必要となるのである。

この第3レベルのガバナンスを実行するためには、もちろん、第1レベル及び第2レベルの

エンパワメントが保障されていなければならない。すなわち、ガバナンスに参画するために必要な基本的権利が確立されている必要があるのである。第1レベルは、彼らがこれらのイニシアチブに参画するために必要な自信と技術を得る場合に必要な地域の設備、活動、教育活動であり、このレベルにおける参画は、第2レベルにより示される個人及び集合的能力（もしくは、ヒューマンキャピタル、ソーシャルキャピタル及び組織的キャピタル）を高める。それは、自分たちの将来に責任を持ち、独自のサービスを運営し、独自の経済的起業を進展させ、排除のない社会を確実に創出するために、三つのレベルを通じて、コミュニティのメンバーが活動するための基盤をつくるのである。このテイラーのコミュニティ・エンパワメントのモデルは、単にガバナンスへの参画を論じているだけでなく、その前提としてのコミュニティの基本的権利をも含めた包括的なものとなっており、ローカルガバナンスからコミュニティ・エンパワメントを分析する際のモデルとして有効であると考えられる。ゆえに、本研究では、この枠組みを使用しながら、英国のコミュニティ・エンパワメント政策を分析していきたい。

2. 英国のコミュニティ・エンパワメント政策

前章では、コミュニティ・エンパワメント政策の理論的枠組みを整理した。ここでは、英国のコミュニティ・エンパワメント政策の政策的脈絡、そして、その実行体制を理解した上で、コミュニティ間の権力を是正する小規模補助金とVCOをセクターとして確立させるためのコミュニティ・エンパワメント・ネットワーク（Community Empowerment Network, 以下

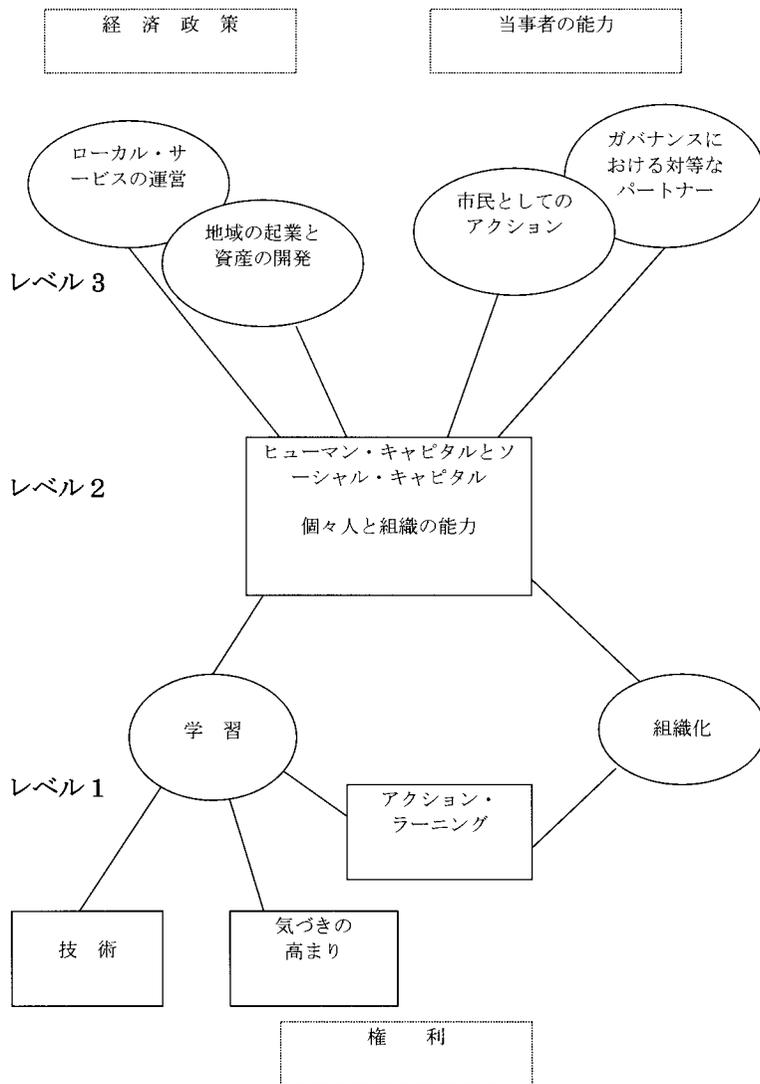


図1 エンパワメントの樹木
 典拠：Taylor, 2003, p178

CEN) の二つの権力関係の是正を目指したコミュニティ・エンパワメント政策を、上述のエンパワメントの樹木に当てはめながら分析していく。

2.1 国家政策の脈絡

ここでは、英国のエンパワメント・エンパワメント政策を理解するために、まずその背景と

なる英国の政策の脈絡を整理する。

現在、コミュニティ・エンパワメント政策は、国家戦略行動計画の地域再生政策の中で強調されている。英国の地域再生は、地域間格差の是正に焦点が当てられているために、すべての地域を対象としたものではない。中央政府が複合的ディプリベーション指数 (Index of Multiple Deprivation) を用いて、ディプリベ

ション指数の高い地域（ディプライブド・エリア）を指定し、そこに重点的に資金配分を行うものである。

この国家戦略行動計画では、最終的な目標をディプライブド・エリアの受け入れがたい悪条件に取り組むこととしている。本計画を推進するにあたって中心的役割を担う機関として、地域戦略パートナーシップ（Local Strategic Partnerships, 以下LSPs）がある。LSPsは、地方自治体圏域の意思決定を行うために組織される独立機関であり、コミュニティ・プラン、近隣地域再生計画、コンパクト、地域エリア協定など地域の決定を行う機関である。その構成メンバーは、地域により異なるが、地方自治体の役人やカウンシルのメンバーなど行政関係者、VCOセクターの代表者、商工会議所のような企業の代表者、宗教組織や各地域のパートナーシップ組織の代表者により構成される。このLSPsは、1998年の地方自治法改正により地方自治体にベストバリューを義務付ける中で、意思決定における利害関係者との協議が義務化され、その協議を実行するために推奨されているものである。また、国家戦略行動計画の中で、ディプライブド・エリアに指定されている地方自治体にはLSPsの設置が義務付けられるようになっている。

他方で、国家戦略行動計画の中では、コミュニティの多様なニーズを取り入れるために、コミュニティ・エンパワメント政策に関する確約が行われており、「コミュニティの効果的な参加は、LSPsの活動の最も重要な側面のひとつであり、このことがなければ、失敗するであろう」とその重要性を強調している。また、本計画の中では、既存の政策がコミュニティ、特に少数派のコミュニティ・エンパワメント政策に

関する視点は欠けていたことを指摘している。このコミュニティ・エンパワメント政策は、社会的に不利な状況に陥っている近隣地域を再生させるためには不可欠な要件であることが認識されているのである。

2.2 統合コミュニティ・プログラムの構造

ここでは、英国のコミュニティ・エンパワメント政策である統合コミュニティ・プログラムの構造を整理する。それは、次章において、ローカルガバナンスの視点からこのプログラムを分析するために行うものである。なお、本節の統合コミュニティ・プログラムの情報は、副首相府の近隣地域再生対策局（Neighbourhood Renewal Unit）が発行した「統合コミュニティ・プログラムの手引き（Single Community Programme Guidance）」（2003）に基づいている。

このコミュニティ・エンパワメント政策は、2001年に開始されて以降、2006年までに、1億8200万ポンドが投入されている。初年度は若干少なめになっているが、2002年以降は、4000万ポンド前後を支出している（図2）。

ここで取り上げる統合コミュニティ・プログラムには、四つの目的がある。第一に、CENの設置、維持である。CENについては、後に説明する。第二に、コミュニティの学習を支援することである。これは、住民が近隣地域再生に十分に参画するために必要な技術や知識を獲得することを目的としており、小規模の補助金や学習戦略の開発を通じて行われる。第三に、コミュニティが能動的で、豊かな資源を持てるように発展を支援することである。これは、小規模補助金を通じて行われ、セルフヘルプ活動やその他のコミュニティ基盤型の活動を活性化させ

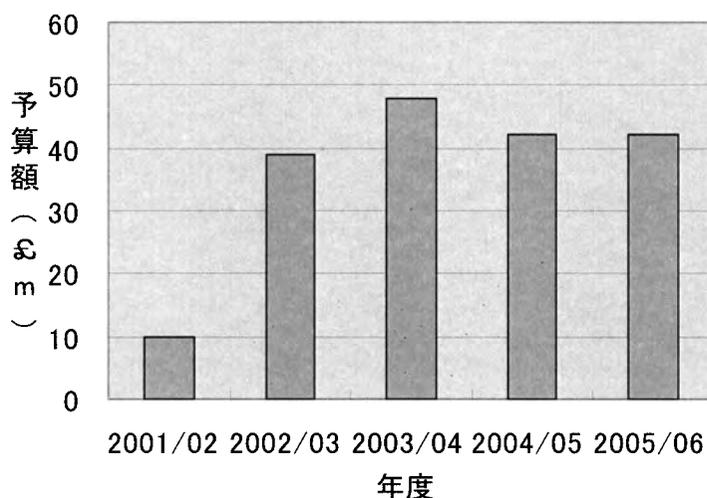


図2 統合コミュニティ・プログラムの推移
 典拠：National Audit Office, 2004, p25

るために行われる。第四に、近隣地域レベルのパートナーシップへのコミュニティの参加を支援することである。これは、近隣地域の再生を推進していく中で、住民が中心的な役割を担えるようにすることである。

上述したエンパワメントの樹木に当てはめてみると、第一の目的がレベル3のガバナンスにおけるエンパワメント、特にガバナンスにおける対等なパートナーを目指しているものであり、第二の目的と第三の目的、第四の目的は、レベル1及び2のエンパワメントを目指していると考えられる。すなわち、コミュニティ間の権力関係の是正と地方自治体とVCOとの権力関係の是正の双方を目指しているといえる。

統合コミュニティ・プログラムの資金は、中央政府が調達し、その配分の権限をリージョン政府に委譲している。リージョン政府は、各地域にプログラムの実施の法的及び財政的な責任を持つ責任団体 (Responsible Body) を任命し、その団体に資金を配分する。この責任団体が地域の資金受け皿となり、CENへの資金配分や

小規模団体への補助金の配分を行うのである(図3)。以下では、それぞれのプログラムについてみていきたい。

2.3 小規模補助金

ここでは、英国の統合コミュニティ・プログラムの一つの柱となるプログラムである小規模補助金をテイラーのエンパワメントの樹木に当てはめながら、分析していく。

この補助金は、地域における小規模コミュニティを対象とした補助金であり、小規模コミュニティに資源へのアクセスを可能とすることにより、コミュニティの発展を促そうとするものである。すなわち、これは冒頭で述べた二つの権力関係のうちコミュニティ間の権力関係の是正を図っていると考えられ、エンパワメントの樹木の中では、レベル1とレベル2のエンパワメントを図っているものである。

英国では、1990年代以降、ソーシャル・サービスの領域を中心に、地方自治体とVCOセクターの関係は、契約文化 (contractual culture)

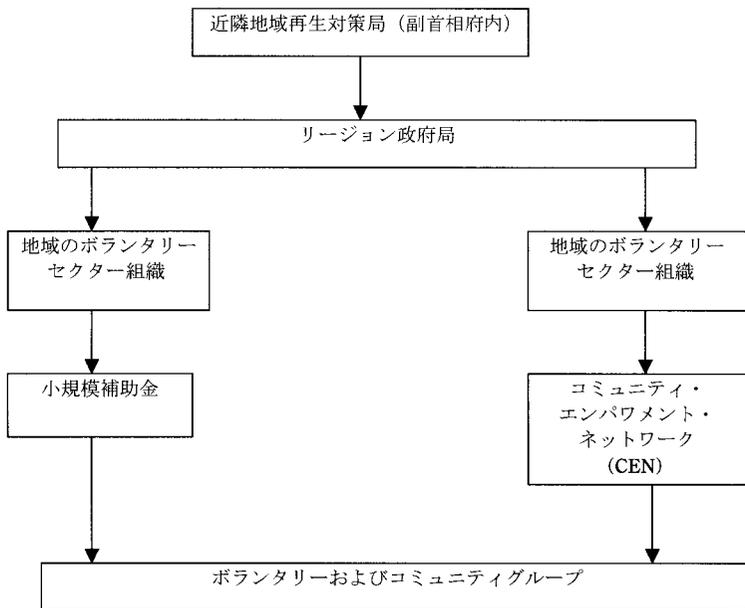


図3 統合コミュニティ・プログラムの資金の流れ
 典拠：National Audit Office, 2004, p28（一部修正）

が主流になり、公共サービスの契約を締結しやすい大規模組織と全くそれらの契約に参加できない小規模組織への二極化が起こった。このことは、地方自治体とVCOセクターとのパートナーシップを主張するブレア政権下においても継続・拡大している。そのため、コミュニティ組織、とりわけ小規模コミュニティ組織は、ますます公的資金から排除されるようになっている。本プログラムが目的としていることは、これまで公的資金にたどり着けなかった小規模コミュニティにも公的資金獲得の道を開くことである。

この小規模補助金は、2004年までに、約25,000団体に配分されており、その活動の内容は、主に近隣地域再生の目標に関することとコミュニティの結合を促すことに関連した事業が多くを占めており（各38%）、双方を行う活動も14%ある（図4）（National Audit Office

2004; 4）。この補助金は、メンバーが50人以下であったり、有給職員がいなかったりするような小規模団体に配分され、小規模コミュニティの地域再生への参画を高めようとしているのである。そのため、補助金の申請をスムーズに行えるよう申請用紙や手続きの簡素化に努めている。また、地域のニーズをよく理解した配分が出来るよう地域のボランティア組織にその配分の権限を委譲することにより、より地域のニーズを理解した配分を可能としている。これらの点については、約8割のコミュニティが概ね満足していると回答している（National Audit Office 2004; 29-30）。この小規模補助金のプログラムにより、コミュニティ間の権力関係が是正される方向に向かっていることが伺える。

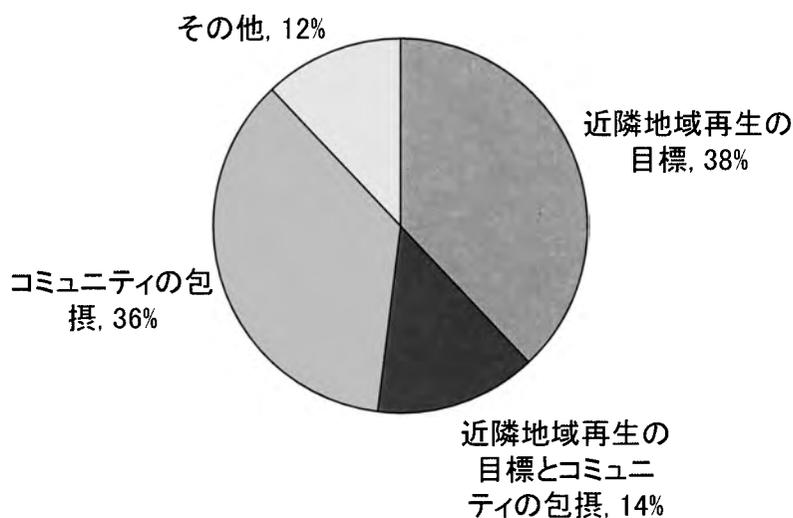


図4 小規模補助金の用途

典拠：National Audit Office, 2004, p28

2.4 コミュニティ・エンパワメント・ネットワークの資金

ここでは、英国の統合コミュニティ・プログラムの一つの柱となるプログラムである CEN の資金をテイラーのコミュニティ・エンパワメントの樹木に当てはめながら、分析していく。

CEN は、地域再生における意思決定機関である LSPs へのコミュニティの参画を促し、近隣地域再生に VCO セクターの視点が入り入れられるよう活動する機関であり、この統合コミュニティ・プログラムが主要な資金源となっている。また、このプログラムにおいては、CEN は、VCO セクターの利害関係者を統合し、すべての近隣地域再生におけるコミュニティ参加活動全体にわたる確実な調和と指導を行うという極めて重要な役割を持つとされている (Neighbourhood Renewal Unit 2003; 7)。この CEN は、冒頭で述べた二つの権力関係のうちの地方自治体と VCO セクターというセクター間の権力関係の是正を図っており、エンパワメントの樹木の中では、レベル3のエンパワメン

ト、とりわけガバナンスにおける対等なパートナーの確立を図っているものである。

コミュニティの地域の意思決定への参画というローカルガバナンスを考えた場合、このプログラムにおいてコミュニティ・グループは、CEN を通じて、もしくは、直接的に LSPs に働きかけることができる。その構造は図5のようになる。各コミュニティは、CEN に参加し、お互いのネットワークを広げ、LSPs へ自分たちのニーズを伝えていく。CEN は、LSPs へ代表者を派遣しており、各地域における派遣数の平均は7人である (National Audit Office 2004; 36)。このように、CEN により、VCO セクターをまとめ上げ、ひとつのセクターとして確立させる方向に向かっている。

しかし、LSPs の理事会において、CEN のメンバーとその他のメンバーとの関係については、見解の相違が見られている。例えば、図6のように、CEN とその他のメンバーとの関係が良いと回答する割合は、CEN のメンバーにおいて圧倒的に少なく、CEN の見解を十分に

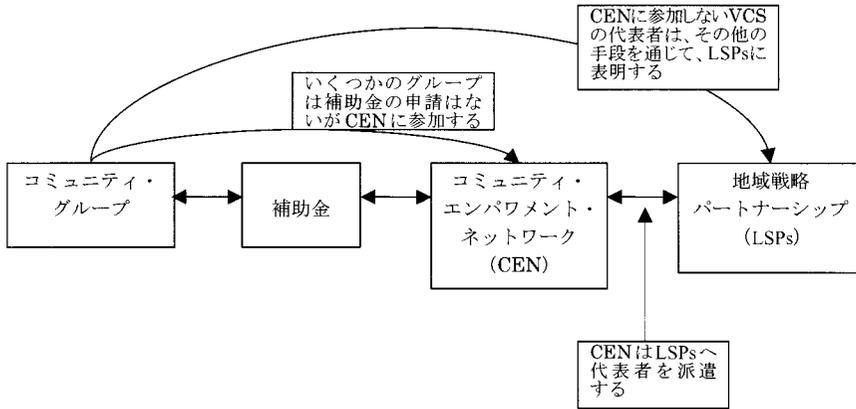
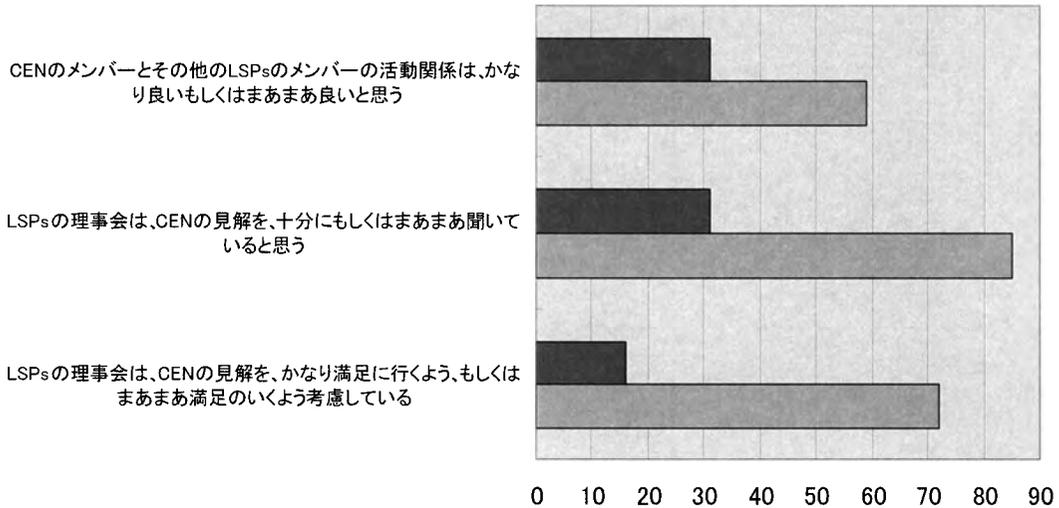


図5 統合コミュニティ・プログラムにおけるコミュニティと他組織との関係
 典拠：National Audit Office, 2004, p10（一部修正）



※ 上部が LSPs 理事会の CEN のメンバーの回答
 ※ 下部がその他の LSPs 理事会のメンバーの回答

図6 LSPs 理事会における CEN のメンバーとその他のメンバーとの影響力の相違
 典拠：National Audit Office, 2004, p37

もしくはまあまあ聞いていると考えている割合には大きなずれが見られており、CEN の見解を考慮に入れているかどうかについては、CEN のメンバーが満足している割合はかなり低くなっている (National Audit Office 2004; 36-37)。このことから考えると、構造的には、

LSPs への意思決定に CEN の参画を促すものとなっているが、実際のセクター間の権力関係から考えると、若干の課題が残っていると考えられる。

3. 英国のコミュニティ・エンパワメント政策の到達点と課題

ここでは、上記で説明したコミュニティ・エンパワメント政策について、テイラーのエンパワメントの樹木と関連させながら分析した上で、とりわけローカルガバナンスの視点からこのコミュニティ・エンパワメント政策の課題を探っていきたい。

これまで見てきたように、英国の地域再生政策は、コミュニティ間の権力関係、そして公私のセクター間の権力関係の是正を図っており、エンパワメントの樹木に示されているガバナンスにおける対等なパートナーを目指し、下位レベルのエンパワメントを含めた包括的なコミュニティ・エンパワメント政策であるといえる。このことは、ローカルガバナンスの具現化に向かっているといえる。

とりわけ、英国のコミュニティ・エンパワメント政策は、小規模団体に対する補助金により住民間の権力関係、そして、CENの形成により、地方自治体とVCOセクターとのセクター間の関係といった二つの権力関係の是正に取り組んでおり、ローカルガバナンスにおける対等なパートナーを目指した政策であるといえる。

これらの政策を図1に立ち返ってみる。市民社会内には多様な組織があるが、少数派のコミュニティに対しては、レベル1を中心とした低いレベルの基礎的なエンパワメントを行う。これらの組織をも巻き込んで、CENを中心としたセクターとしてレベル3のガバナンスへの参画を促そうとしているプログラムである。これは、「発言」を行うためのエンパワメントという点から見ると、大きな評価ができると考えら

れる。

他方で、地方自治体とVCOセクターという公私関係を考える場合、実際のCENのLSPsへの代表者は、上述したとおり、LSPsにおける政策意思決定へ満足いくような影響力を与えることができていないと感じており、地域の意思決定における対等なパートナーとなること、すなわちガバナンスには課題が残っていることになる。

ここでこのガバナンスの問題について考察していききたい。まず英国のコミュニティ・エンパワメント政策である統合コミュニティ・プログラムに関する財源は適切な規模であるのだろうか。この件について、英国の地域再生政策について著名なテイラー教授にインタビュー³⁾したところ、その資金は圧倒的に不足しているという見解であった。コミュニティ参加プログラムから統合コミュニティ・プログラムに移行した際に若干の財政の縮小があり、今後も中央政府の資金は削減傾向にあるという。例えば、同じく国家戦略行動計画で確約されている近隣地域再生資金は18億7500万ポンド（2001-2005年）が投入されており、本プログラムが1億8200万ポンド（同年度）とはかなりの隔たりがある。

次に、権力関係の是正という点から考えてみたい。そもそも権力はどのような方法により対等となるのであろうか。権力とは、ゼロサム的なもの、すなわち有限のものであり、他者をエンパワメントするためには、権力の保有者が権力を譲り渡さなければならない。英国の統合コミュニティ・プログラムにおいては、資金の流れを見た場合、中央政府からリージョン政府を通じて、直接責任団体に渡っている。これにより、確かにコミュニティは能力を高めている

が、地方自治体から VCO セクターへ権力を委譲したことにはならない。

また、英国の地域再生では、地域におけるジョイント・アップ (Joined it up locally) を強調しており、ローカルガバナンスの視点から、この点は重要である。これは、地域のリーダーとなる地方自治体に公的な資源を統合させようとする考え方である。統合コミュニティ・プログラムの資金は、地方自治体を迂回して、コミュニティに渡っているのである。この点は、ローカルガバナンスに基づいて公私関係を再編する際の課題となる点である。

ローカルガバナンスにおいては、地域の意思決定の主体は地方自治体であり、VCO セクターは、この地方自治体との権力関係が問われている。冒頭で論じたように、VCO セクターは地方自治体のパートナーであることが望まれている。そのためには、地方自治体は、パートナーシップ政策に伴うセクター間の権力関係の課題を乗り越えるためにも、地方自治体と VCO セクターの権力関係の再構築に焦点を当てなければならず、地方自治体が VCO セクターに権力を委譲していくためのコミュニティ・エンパワメント政策が必要である。統合コミュニティ・プログラムは、中央政府から VCO に直接資金を供給し、VCO のエンパワメントを促しているが、公私関係の再構築には焦点が当てられていないのである。必要とされるべき点は、地方自治体からコミュニティを基盤とした近隣地域へ意思決定の権限を委譲し、コミュニティのエンパワメントを図っていくことである。すなわち、地方自治体は市民参加のチャンネルを開き、VCO が「発言」を可能とするようなエンパワメントが必要なのである。それ以外の方法での VCO のエンパワメントは、VCO セクター

の発展にはつながるが、地方自治体との関係を見直すことにはならないのである。

英国においては、2000年に地方自治法が改正され、地方自治体が「自分たちのエリアの経済、社会及び環境上の福祉を推進する」義務を新しく持つようになり、地方自治体は地域のリーダーとして明確に位置づけられるようになった。そして、地方自治体が単独で担ってきた伝統的な公共政策立案から利害関係者との協議の重要性が地方自治法の中に明記されるようになり、ローカルガバナンスへ向かった動きになっている。

しかしながら、英国においては、地方自治体の自治が少なく、中央集権的な国家であることはしばしば論じられるところである。地域再生の脈絡においても、地方自治体を中心としたローカルなレベルでのガバナンスを重視しているにもかかわらず、その財源に関しては、国家による統制が強いことは、英国においても、わが国においても、論じられていることは本稿の冒頭で記した。統合コミュニティ・プログラムも、地方自治体を迂回し、中央政府からリージョン政府を通じて、直接コミュニティに資金が渡っているという点を考えると、中央政府が財政のコントロールを地方自治体に委譲しておらず、VCO における業績達成も中央政府がコントロールしようとしていると考えられる。

すなわち、英国においては、地域の意思決定の中心となる地方自治体への財源を伴った権限の委譲、そして、その権限をえた地方自治体から市民社会への権限の委譲を行うようなコミュニティ・エンパワメント政策が必要であるために、真のローカルガバナンスのためのコミュニティ・エンパワメントという点では課題が残るものとなっている。

おわりに

本稿では、地域再生の脈絡において、ローカルガバナンスを具現化し、地域の民主主義を深化させるためには、コミュニティ・エンパワメント政策が必要であるという観点から、テイラーによるコミュニティ・エンパワメントの理論の枠組みを用いながら、英国の地域再生政策の到達点を、そしてローカルガバナンスに基づく公私関係という点からその課題を分析してきた。

本稿の結論としては、英国の統合コミュニティ・プログラムでは、小規模補助金によりコミュニティ間の権力関係の是正を図っていること、そして、CENの形成により、VCOセクターを独立したセクターとして確立させる方向へ向かっており、テイラーによるコミュニティ・エンパワメントの理論に当てはめると、包括的なコミュニティ・エンパワメント政策であることの成果があるが、他方で、その意思決定への参画はCENの代表者にとっては満足のものにはなっていないという課題があるという概観を整理した。その上で、統合コミュニティ・プログラムは、公私関係の視点からは、地域のリーダーとなる地方自治体からVCOセクターへ権限を委譲される仕組みになっていないことを明らかにした。

英国の地域再生政策における統合コミュニティ・プログラムは権限の委譲という観点からは課題が残るものの、地域再生の脈絡において、コミュニティ・エンパワメント政策を採っている事例は他になく、また地域再生という脈絡では長期的な取り組みが必要であるという点から、今後の経過を注視していきたい。

謝辞

本論文を執筆するにあたり、二名の査読者より拙稿の細部に至るまで丁寧なアドバイスを頂いた。記して感謝の意を表したい。

注

- 1) 本稿におけるディプライド・エリアとは、国家戦略行動計画の中で、中央政府が策定する複合ディプリベーション指数 (Index of Multiple Deprivation) に基づいて指定された88の地方自治体を指している。
- 2) 「ウイックド・イシュー」という用語は、地域再生、社会的不利及び社会的排除、犯罪とコミュニティの安全、持続可能な開発と環境問題のような単一の問題に対して、相互作用があり、一貫して処理することができない政策問題に対して利用され、「多面的であること」、「一つのレベルの政府では解決できないこと」、「地域レベルの多くの機関や組織が、問題の一定の側面に取り組むよう、活動の中に関与すること」、「既存の組織による部局構造の中では容易には合致しないこと」「長期にわたる介入が必要であること」を特徴とする問題である。「ウイックド・イシュー」は、「クロスカッティング・イシュー (cross-cutting issue)」と呼ばれることもある (Leach and Percy-Smith 2001; 186-187)。
- 3) 本インタビューは、2006年9月1日の14時から16時の間に、ブリストルにある西イングランド大学において、テイラー教授に行ったものである。

参考文献

- Davies, Jonathan S, 2002, Regeneration partnerships under New Labour: a case of creeping centralization, Caroline Glendinning et al, PARTNERSHIPS, NEW LABOUR AND THE GOVERNANCE OF WELFARE, Policy Press, pp167-198
- Friedmann, John, 1992, Empowerment; The Politics of Alternative Development', Blackwell Publishers (齊藤千宏・雨森孝悦監訳, 1995,

- 『市民・政府・NGO「力の剥奪」からエンパワメントへ』, 新評論)
- Hirschman, Albert O., 1970, *Exit, Voice, and Loyalty, Response to Decline in Firms, Organizations, and States*, Harvard University Press (矢野修一訳, 2005, 「離脱・発言・忠誠—企業・組織・国家における衰退への反応—」, ミネルヴァ書房)
- 岩満賢次, 2006, 「地域福祉計画へのローカルガバナンス導入の有用性に関する研究」, 『日本ボランティア学会学会誌』, 2004・2005年度合併号, 118-136頁
- 小松源助, 1995, 「ソーシャルワーク実践におけるエンパワメント・アプローチの動向と課題」, 『ソーシャルワーク研究』, 21巻2号, 4-9頁
- 厚生労働省, 2005, 「全国の市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画等の策定状況について (平成17年4月1日現在の状況調査結果)」 (<http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/syakai/c-fukushi/kekka0504.html>) 2007年1月6日閲覧
- Leach, Robert and Percy-Smith, Janie, 2001, *Local Governance in Britain*, Macmillan, Palgrave
- Mayo, Marjorie, 1997, *Partnerships for regeneration and community development; some opportunities, challenges and constraints*, *Critical Social Policy*, 17 (3), pp3-26
- National Audit Office, 2004, *Getting Citizens Involved; Community Participation in Neighbourhood Renewal*
- Neighbourhood Renewal Unit, 2003, *Single Community Programme Guidance*
- 白石克孝, 2003, 「パートナーシップと住民参加」, 室井力編『住民参加のシステム改革 自治と民主主義のリニューアル』, 96-114頁
- Social Exclusion Unit, 1998, *Bringing British together: a national strategy for neighbourhood renewal*
- Social Exclusion Unit, 2001, *New Commitment to Neighbourhood Renewal; National Strategy Action Plan*
- Taylor, Marilyn, 2001, *Partnership: Insiders and Outsiders*, Margaret Harris & Colin Rochester, *Voluntary Organisations and Social Policy in Britain*, Palgrave, pp94-107
- Taylor, Marilyn, 2003, *Public Policy in the Community*, Palgrave
- 栃本一三郎, 1995, 「市民参加と社会福祉行政—シチズンシップをどう確保するのか—」, 社会保障研究所編, 『社会福祉における市民参加』, 東京大学出版会, 63-100頁
- 山本隆, 2003, 『イギリスの福祉行財政 政府間関係の視点』, 法律文化社
- 山本隆, 2004, 「イギリスの地域福祉と計画—費用負担の視点から—」, 『立命館大学産業社会論集』, 40巻1号, 27-46頁
- 山本隆, 2005, 「地域福祉とローカルガバナンス—公共圏を担う福祉アクターの交流」, 山口定ら編著『現代国家と市民社会—21世紀の公共性を求めて—』, ミネルヴァ書房, 283-312頁
- 吉原直樹, 2002, 『都市とモダニティの理論』, 東京大学出版会

The significance and challenge of community empowerment policy on neighborhood renewal in England

IWAMITSU Kenji *

Abstract: In the context of regeneration, there is discussion about the importance of local governance in which partnership composed of various stakeholders is a key element. In Japan, some local governments have made community welfare plans since the social welfare law was revised in 2000, in which community involvement was emphasized. However, although decision-making such as the development of community welfare plans involves some problems concerning power balance, it has not been sufficiently discussed yet. Unless action is taken to address the imbalance of power, the marginalized are further excluded. In this paper, I have attempted to analyze policy concerning community empowerment in relation to neighborhood renewal in England and searched for some challenge about partnership policy on neighborhood renewal in England as the central government have published 'A New Commitment to Neighbourhood Renewal; National Strategy Action Plan' in which they have committed to community empowerment.

Keywords: regeneration, local governance, partnership, power balance, community empowerment

* Assistant Professor, Department of Social Welfare, St. Catherine University