

地域再生が成立した要因

— 地域的貧困と地域再生政策、ボランティア・アクション —

Factors of Community Regeneration;
area poverty, community regeneration policy & voluntary action

柴田 謙治

Kenji SHIBATA

はじめに—本稿の目的と構成

私は本稿で「貧困と平等主義的社会政策、個別支援と地域再生—貧困への地域レベルでの取組み」で示した地域再生が成立した要因を、「第1節 地域再生の対象としての地域的貧困—物理的側面と社会的側面」「第2節 地域再生の目的と前提—社会開発的意義と社会政策」「第3節 地域再生のプログラムと推進機関」「第4節 貧困への取組みとボランティア・アクションの役割」という構成で、掘り下げたい。

なお、本稿は金城学院大学国内研修『『人間性を育てる福祉実践』の事例収集による授業改善の取組み』の成果の一部である。

第1節 地域再生の対象としての地域的貧困— 物理的側面と社会的側面

(1) 地域的貧困とは何か

① 地域再生の対象としての地域的貧困

私が「貧困と平等主義的社会政策、個別支援と地域再生—貧困への地域レベルでの取組み」で示したバーミンガム・セトルメントによる地域再生とエンパワーメントが成立したのは、漠然とした「貧困」ではなく「地域的貧困」を対象としたからである。1990年代末

までの地域的貧困についての論議は同論文で紹介したが、ここでは Ruth Lupton による "Poverty Street — The dynamics of neighbourhood decline and renewal" (The Policy Press, 2003) から、地域再生の対象である地域的貧困について、掘り下げてみたい。

Lupton は地域的貧困 (Lupton の用語では "area poverty" ではなく "poverty street") について、1998年のソーシャル・エクスクルージョン・ユニットによる報告から、4,000の近隣がデプリベーションのポケットにあるという記述を紹介し、貧困な地域のなかから12地区を抽出して、フィールドワークをおこなった (Lupton 2003:6, 17)。¹⁾

② 地域的貧困とは何か—老朽化した住宅と失業、生活環境と治安

Lupton は12地区を抽出する際に、社会住宅などの比率、カリブ系やアジア系などの人口の比率、所得補助や求職者手当の申請件数と比率、死亡率、識字率、教育に関する統計などの項目について統計を示し、地域の最前線にいる人へのインタビュー結果も含めて考察をおこなった (Lupton 2003:26—32)。こ

これらの項目が地域的貧困を示す指標であると解釈するならば、地域的貧困とは「住宅が老朽化しており、失業率が高く、エスニック・マイノリティも含めて貧困層が集中し、保健衛生や教育、社会サービスなどが不十分で、犯罪や非行、ヴァンダリズムなどの問題が多発し、スティグマのある地域」であるといえることができるであろう。

ただしそれぞれの指標が示す数値には、単純な因果関係にとどまらず、質的で複雑な事情が背景にある場合もある。たとえば公共サービス一つをとりあげても、実は問題はサービスの不足ではなく、需要に対応できないことにある。ゴミを回収する回数は他地区よりも多いにもかかわらず、まちはきれいににならないなど、公共サービスの現場はニーズに対応できるようなサービスの質を目指して苦闘していることもある。近年では自治体の財源も厳しいため、公共サービスの効果も問われており、社会サービスの職員を配置できない事態の発生やユースワーカーがフルタイムから期限付きになるなど、困難を抱えた地域を把握するにはスタッフの配置が薄くなりつつある。その一方で社会経済的な問題の集中により、仕事量は増加しており、外部からやって来る職員がその地域の住民が経験しているような生活や問題を経験していないため、戸惑うこともある (Lupton 2003:99—107)。

③ 地域的貧困と地域のつながり—社会的な相互作用と分裂、近隣のスティグマ

貧困は近隣のネットワークへの依存を創り出す傾向があることもあるため、貧困地域ではコミュニティのつながりは残存している。イベントや若者・高齢者の支援、相互扶助などの地域住民によるボランティアな活動も存在し、住民がゴミを散らかさないなどの地域改善に取り組むこともあった。しかし貧困な地

域では、人口が流出し、減少するため、そのようなつながりは圧力のもとにある。このような状況のなかで少数の人が問題を起こすと「彼ら」と「我々」という分裂が生じやすくなり、社会的ネットワークは縮小し、近隣の社会的資本は乏しくなる。そして近隣のスティグマにより、貧困な地域に該当する郵便番号の住民はクレジット買いをできないなどの、差別もみられるようになる。地域内のネットワークが、閉鎖性や一種の拘束として作用する場合には、地域自体が外部から孤立し、地域外で豊かな機会を享受するうえで、制約になることもある (Lupton 2003:111—20)。

Marilyn Taylor もまた、貧困な近隣の住民が不利な状況に置かれることにより、社会的ネットワークを発展させて、集団的活動に参加することを妨げられると指摘している。そして社会的排除により能力を奪われ、外部社会から無力な存在としてラベリングや定義され、内面化されていくことも、地域的貧困の一つの様相である (Taylor 2003:78, 73)。

(2) 地域的貧困の背景と構造

① 地域的貧困の経済的背景

Lupton が調査した12の近隣も、最初から貧困だったわけではない。かつては工業化し、産業が発展した近隣もあれば、戦間期ないしは終戦直後の住宅建設ブームに大規模な公営団地が建設され、インナー・シティとなった近隣もある。またかつて繁栄を経験したが中産階級が郊外に脱出し、移民が流入した近隣もある。それぞれの近隣が繁栄から衰退に転じた背景には、1960年代以降の伝統的な産業の衰退と現業労働部門の崩壊と、1970年代以降の新技術の導入による省力化による、雇用の減少があった (Lupton 2003:46—7)。

1990年代には経済成長によりサービス関連職の雇用とパートタイム雇用が増加し、IT

等の新たな産業が発展した。また、大企業が近くに進出した地域もあった。しかし産業によっては、専門性の高い熟練した労働者が必要とされ、そのような水準は地元住民には手の届かないものであった。柔軟で一時的な雇用が創出されたため、低熟練で低賃金の雇用は増加したが、中間程度の雇用が減少し、中産階層が押し出されるかたちになった。都市部では再開発により地価等が高騰したことも、中産階層の転出に拍車をかけた。このような労働市場の変化によって、収入の不平等は拡大し、それが雇用機会、そして学業における成果と結びついて、将来展望の両極化が生じた。ただし低熟練・低賃金雇用の増加により失業率は低下し、失業手当の申請者は減少した（Lupton 2003:70, 51—2, 73, 40—5, 69, 53, 74）。

② 空き家の増加と近隣の荒廃

貧困な近隣における仕事の減少は、人口の流出だけでなく、商店やサービスの存立基盤の喪失につながった。経済的に活発な人は仕事を求めて他所に去り、新たに貧困な人たちが流入し始めた。スラム・クリアランスをおこなうと社会的住宅が建設され、貧困な人たちが流入することもあった。また保守党政権下の「買う権利」による低所得者向けの公営住宅のストックの減少も、貧困な人たちの流入を促した。そして貧困な近隣では、犯罪やドラッグ、ヴァンドリズムが頻発するようになった（Lupton 2003:54, 56—58, 60, 68）。

貧困な近隣の人口は1990年代にも減り続け、経済成長にもかかわらず、収入の格差の拡大などにより、社会的排除は残存した。経済が回復し、住宅市場が活発になると、人々の移動も激しくなり、人気のある近隣と人気のない近隣との分岐が始まった。1990年代末の持

ち家志向の高まりにより、社会的賃貸部門は縮小し、空き家も増えた。なかにはシャッターで閉鎖され、放置された住宅もみられた（Lupton 2003:82, 80—2, 84—5）。

③ 社会的に排除された人の流入

貧困な近隣に新たに転入したのは、どちらかという選択肢の余地が乏しい人たちである。ロンドンやバーミンガムではエスニック・コミュニティが増加し、さらに新たな難民も到着した。バーミンガムにあるパキスタン系のエスニック・コミュニティでは、失業率の高さは白人の2倍であった。また大きなフラットには若い単身の失業者等が住むようになった。このようにして貧困な近隣は、もっとも周縁化され、脆弱な人が居住する地区となった。新たな転入者のなかには以前からいた人に比べて社会的なつながりが弱く、近隣へのコミットメントが乏しい人もおり、社会的な不利益はごみの散乱や深夜の騒音など、ヴァンドリズムや犯罪、反社会的行動というかたちをとるようになった。このようにして、空き家と脆弱な人の比率の多さが結合し、貧困な近隣の環境は変化したのであった（Lupton 2003:87, 91—5, 88）。ケア・イン・ザ・コミュニティ（Care in the community）政策がこのように疲弊したコミュニティにも導入されたことによって、社会的住宅への単身世帯や若者の流入を促進した（Taylor 2003:70）。

これまで述べてきたように、地域的貧困とは経済の分極化と空き家の増加、社会的に排除された人の流入という構造のもとで、失業や低所得、住宅の老朽化、ごみの散乱、深夜の騒音、治安の悪化、社会的に排除された人と周囲の分裂、近隣のスティグマなどの問題が生じることである。そして貧困な地域の住民は、お金や仕事、人並みに快適な住宅と生活環境といった物質面での改善だけでなく、

安全や地域住民同士の肯定的なつながりと自治、差別されないことなどの社会的な側面での改善も必要としている。前者は社会政策の、そして後者は地域再生を通じたエンパワーメントの課題である。

第2節 地域再生の目的と前提—社会開発的意義と社会政策

(1) 地域再生の目的とブレア政権下における地域再生政策

① 地域再生の目的—地域政策における経済開発と社会開発

バーミンガム・セツルメントによる地域再生は、地域的貧困の物質面ではなく社会的な側面にかかわり、住民のエンパワーメントを目的としていた。貧困の解決という、通常は物理的な側面の改善が重視されるが、イギリスで地域再生によるエンパワーメントの独自性が尊重される背景には、地域再生政策の独自性がある。

Graham Houghtonによると、イングランドでは経済開発のなかにも社会開発的な視点がもりこまれることがある。1980年代と1990年代には経済開発として、Urban Development Corporation (UDC) や Training and Enterprise Councils (TECs) と呼ばれる、民間営利部門が主導する団体に補助金が支給され、後者では中央政府の資金が労働市場の支援と小規模な企業の支援に活用された。そして1997年に政権が交代すると、地域経済政策の論調は、経済問題と経済政策から社会的・環境的な様相へとニュアンスが転換した。2001年にはTECsが廃止され、地域の労働市場への補助金のルートは、法的には地方自治体の内部の地位にあり、教育と訓練を実施する Local Learning and Skills Council ならびに、Business Links へと移行した (Houghton 2003:62, 74, 64, 69)。

その結果地域の経済開発では、経済成長の推進と地域経済の創出だけでなく地域住民の能力開発も重視され、公的部門の調整や政府の補助へのアクセス、中小企業の支援、政府のプログラムについての情報提供、地域のマーケティング、訓練と求人ビジネスの支援などがおこなわれた。これらの経済開発の特色は、商業開発よりも中小企業の支援や労働市場への介入である (Houghton 2003:70—72)。

② ブレア政権下の地域再生政策の展開

私が前著「貧困と地域福祉活動—社会福祉協議会とセツルメントの記録」で述べたように、イングランドにおけるコミュニティ政策は、教育優先地域やCDPs (Community Development Projects)、都市計画 (the Urban Programme)、包括的コミュニティ・プログラム (Comprehensive Community Programme) を経て、1980年代にコミュニティを基盤とした地域改善のアプローチから経済主導で、投資家にとっての魅力を重視するアプローチへと転換した。また社会政策学者は、地域的貧困に対する地域を基盤とした政策の限界を指摘していた (Taylor 2003:27—31)。

そしてブレア政権はいくつかの実験的な地域政策を経て、1999年から2000年にかけて New Deal for Communities を、2001年からは近隣再生全国戦略 (National Strategy for Neighbourhood Renewal) を開始した (Lupton 2003:6—7, 141—2)。New Deal for Communities は17地区を指定し、それぞれの地区に10年間以上、2,000万から5,000万ポンドの財政支援を予定していた。また地域再生単一補助 (Single Regeneration Budget=SRB) は2002年まで継続され、その後は Regional Development Agencies に引き継がれることになった。そして2000年末

には都市白書（Urban White Paper）と新たな住宅政策宣言も示された。ソーシャル・エクスクルージョン・ユニットは危機的な状態にある集団への支援以外に、よりよい公的サービスの提供や傷つきやすい集団への介入、薬物常習者などの再統合の政策を推進し、コミュニティと地方自治省内の「近隣再生ユニット」が近隣再生政策を所管することになった（Lupton 2003:142, 146, 149, 永田 2007:15）。

③ ブレア政権下の地域再生政策の意義と批判

近隣再生全国戦略の鍵は、以下の5つの要素であった。①特定の地方自治体の区域に焦点を当てる（デプリベーション指標に基づいて88の最も剥奪された地域を選択した）、②付加的なプログラムだけでなく主流となるサービスに焦点を当てる（88の地域がある自治体は公私を網羅する単一の連合体としてLocal Strategic Partnerships=LSPsを設立し、戦略を基礎として近隣再生基金（Neighbourhood Renewal Fund）が財政支援をおこなうとされた）、③教育や失業などについて、いかなる近隣もその基準を下回らない最低限度の概念を設定する、④より貧困な近隣に焦点を当てた新たな仕組みの導入と異なる組織の政策の統合をすすめる（中央では近隣再生ユニットが実際に機能する知識を広め、地域では近隣再生チームが政策を執行する）、⑤コミュニティの支援を新たに強調する（政府はコミュニティの参加をすすめるためにコミュニティ・エンパワメント基金を設置し、コミュニティの集団に直接財政支援をするために共同募金も設立した）（Lupton 2003:144—6）。ブレア政権は、雇用のなさや将来展望の乏しさ、保健衛生の改善、犯罪への挑戦、教育の達成、住宅と物理的環境の改善の5つを、地域におけるパートナーシップ事業の鍵となる

戦略的領域として設定し、包括的で長期的なアプローチによって物理的改良と社会的改良の両方に投資して、コミュニティを運転席に座らせるための政策をすすめた。しかし他方では、①政府が糸をひくなかでどこまでコミュニティが主導できるのか、②実現可能性への疑問:貧困な近隣に集中しすぎることで、住み分けに注意を払っていない、③より根本的な不平等のあらわれなのに、貧困の空間的な集中に焦点を当てるのは間違いではないか、などの批判もある（Lupton 2003:150）。

(2) 地域再生政策の限界と目的

① サービスの改善と住民参加の限界

Ruth Luptonが調査をおこなった12地区でも、それぞれの地区がNew Deal for Communitiesや近隣再生全国戦略に指定され、LSPを設置して、地域再生に取り組んでいた。Luptonによると、地域住民がこれらの地域再生政策によって「改善された」と答えたのは、児童ケアと早期教育等のサービス、成人教育、コンピュータ設備であり、それ以外の実現まで時間を要するプログラムについては、効果を実感できる段階以前であったこともあり、失望感もみられた。地域によっては、治安について変化は見られなかった。単一のプログラムやプロジェクトは財政支援により比較的早く実現させ、効果を実感させることができたが、New Deal for Communitiesは視野と目的が大きいため時間を要し、パートナーシップによる事業の実現には時間が必要だったのである。また核となるサービスの財政削減が進行するなかでプロジェクト基盤のサービスを設置しても効果は乏しく、2001年の段階では主流となるサービスに変化は見られなかった、という事情もあった（Lupton 2003:172, 163, 165—7, 168）。

地域再生政策を通じた住民参加の推進もま

た、容易ではなかった。当初住民は、地域再生政策によって自分たちの声を聞いてくれる仕組みができたと感じ、住民代表はプロジェクトの運営委員会にも参加した。それ以外にもさまざまなグループによる活動がおこなわれた。しかし地域住民のなかでも住民参加のために時間を割くことができる人は少なく、コミュニティの力を向上させることは容易ではなかった。専門家から住民への権限委譲も実現せず、住民参加は公式な意思決定に影響を与えるには至らずに、むしろ住民に説明を求められたリーダーが、燃え尽きる地域もみられたのであった (Lupton 2003:167—8, 163)。皮肉なことに、住民が自分たちの権利のために最も主体的に立ち上がったのは、公営住宅の立ち退きと売却により再開発がおこなわれるという噂が、地域に流れたときであった (Lupton 2003:196)。

② 地域再生の限界と社会政策の必要性

地域によっては、地域再生の前線で環境は改善されたものの、失業率の低下は止まらず、ジェントリフィケーションと移民の流入の二極化が進行した。たとえばバーミンガムでは、より豊かな階層が住宅を購入するようになったため家賃が38%上昇し、ヴァンダリズムにあうような空き家はなくなった。しかし他方では、ソマリアやアフガニスタンから居場所を求めて移民が流入し、求職手当申請者のなかで移民からの申請が3分の1を占めるなど、失業者は減らず、貧困の集中は変わらなかった。またロンドンなどの大都市では、民間開発業者が使われなくなった倉庫などを購入して商業開発をおこない、ホームレスや貧困対策による住宅の購入も進んだため、収入の二極化が生じた。一方地方では、空き家を購入するための待機者リストもできずに、空き家が増える危険性が高まっていた (Lupton

2003:157, 177—81)。

このような失業問題に対して New Deal for Communities などの地域再生政策は、職業展の開催や新たに作られる雇用先へ通勤バスを運行するなどの取り組みをすすめ、地域によっては失業率の低下がみられた。しかし労働市場には、高度な技術や熟練を要する報酬が多い職と賃金が低く不安定な仕事の2種類が存在していたため、雇用の増加がインクルージョンにつながるのか、という問題も内在していた。当時は現業部門が衰退する一方でサービス部門が成長し、大都市では小売業とサービス産業の発展により、雇用は増加した。また大都市以外でも、インフラストラクチャーや地理的な条件に恵まれた地域では土地は売れ、コールセンターが作られて雇用は増えた。しかしそれらに恵まれない地域では、新たな経済が生まれる機会は乏しく、工場の海外流出による現業労働の雇用の減少という荒波に翻弄されていた。雇用の拡大により就労する人は増えたが、貧困はそれほど減少していなかった (Lupton 2003, 197—201, 186—7, 215)。

衰退に向けたより大きな力に対して取り組まなければ、近隣レベルに焦点をあてた地域再生には限られた効果しかない。そして Lupton は、地域的貧困の解決策は、集住から分散へという住宅政策の転換と、賃金の平等化と再分配、より寛大な手当、差別の撤廃、保健や教育サービスなどの社会政策だと指摘している (Lupton 2003:127—9, 191—6, 218—9)。

(3) 地域再生の前提—社会政策による貧困への対応

① 公的扶助の近代化—普遍主義と選別主義、スティグマの払拭と資格要件
 イングランドで地域再生そして地域再生政

策が地域的貧困に対して、経済的な効果とは独自の社会的な効果から評価される背景には、貧困を解決するのは社会政策であるという認識がある。「貧困と平等主義的社会政策、個別支援と地域再生－貧困への地域レベルでの取組み」で示した北欧の福祉国家ほどではないが、イギリスでもまた貧困を解決する方法をめぐって、社会保険による普遍主義か公的扶助による選別主義か、公的扶助のスティグマの払拭と資力調査、高齢や障がいによる非稼働世帯への公的扶助の資格要件の拡大と、公的扶助の資格要件に該当しない人への手当の新設などが、おこなわれてきた。

イングランドでは救貧法の制定と解体を経て1946年に国民扶助法が制定されたが、当時は国民保険の給付水準が低く国民扶助の受給者数が増加したため、労働党は国民保険における年金給付の改善を重視した。またスティグマにより国民扶助を申請しない人もいたため、1966年に国民扶助制度が補足給付制度に改正され、無拋出給付に権利を付与する規定が盛り込まれたが資力調査は残り、1980年代には受給をためらう人がいる一方で、不正受給者の取り締まりや資力調査も強化された。1971年には、世帯所得捕捉（家族所得補助）制度が新設された。1988年4月に補足給付制度にかえて所得補助（所得援助）が創設され、16歳以上でフルタイムの教育を受けているか報酬のある仕事のない人に加えて、高齢者や障がい者などで非稼働世帯もしくはパートタイム就労のひとり親世帯の貧困も対象となった。フルタイムで働くひとり親世帯の貧困には、世帯所得捕捉が変更された家族クレジット（家族給付制度）が対応し、低所得者にコミュニティケアの費用や埋葬費用等を貸し付ける社会基金も設置された。また住宅給付制度や地方税給付も、重要である（檜原1993:67, 100, 221, 229, 291, 509, 唐鎌 2002:22—9）。

このようにしてイギリスでは最低生活保障制度が構築され、現在では拋出制給付（国民保険）、無拋出制給付（業務災害障害年金、障害者生活手当、付き添い手当、児童給付など）と資力調査付き給付（所得補助、社会基金、求職者給付、住宅給付など）に区分され、世帯ベースでは所得援助が83～87%、住宅給付が92～98%の捕捉率とされている。また失業者には、資力調査付き給付のなかでも所得補助から独立した、求職者手当が対応し、近年では「ベーシック・インカム」という大胆な発想もある²⁾（武川 2006:83—91, 唐鎌2002:26—9）。

② 公的扶助と失業対策

岩名礼助によると、最低所得保障制度の対象者をカテゴリー別に再編し、失業者と高齢者の制度を分離させる動きはイギリスだけでなく、欧州の各国でみられる（岩名2006:289）。ベヴァリジ体制当時から社会保険給付は長期失業をカバーしきれなかったため、貧困により公的扶助を受給する人には長期失業者も含まれていた。そして1970年代から1980年代の失業の急増のなかで、国民保険制度によってカバーされていた失業者は2/5に過ぎず、扶助に依存する人も増えていた。そこでサッチャー政権は給付による就労へのディスインセンティブ効果という疑念から失業給付を削減し、1988年以降は雇用訓練制度への参加なしに失業給付に留まれない仕組みを導入した。そして前述のように、1996年には所得援助制度から分離独立した、「求職者手当制度」が創設された（檜原1993:22,252, 551—3,573）。

このように貧困問題を解決するための社会政策では公的扶助制度は安全網の位置にあるが、この網には社会保険と失業保険によって支えられる側面もみられる。そしてこのような社会政策が貧困に経済的な側面から対応す

ることで、地域再生は貧困に社会開発的な側面からかかわることができるのである。

第3節 地域再生のプログラムと推進機関

(1) イギリスにおける地域再生とコミュニティ・ビジネス

① 地域再生のプログラムとコミュニティ・ビジネス

地域的貧困に社会開発的な側面からかかわるために、イギリスでは①地域の企業や起業家へのアドバイスや援助、事業の設立と運営、②地域の取り引きや商業システムの運営、③あまりコストのかからないクレジットの利用促進、④住宅保全、⑤コミュニティの人々への適切なトレーニング、⑥管理付の仕事場の提供、運営、⑦より良い地域のショッピングの場の提供、⑧コミュニティの人々が仕事を得られるようにする、⑨収入源となるコミュニティ所有の資産の創設、などのプログラムが展開されている。地域再生やコミュニティ・ディベロップメントでは、パートタイムや臨時、低賃金などの仕事を創出しても地域住民はあまり利益を得られないため、利益や収入をそれほど追求せず、コミュニティの経済発展を貧困撲滅運動やコミュニティ・ディベロップメント活動と融合させ、排除されたコミュニティへの包括的なアプローチの要素とすることが重視されている (Twelvetrees 2002=2006:155—6)。

これらのプログラムのなかでも貧困とかかわりが深いのは、仕事づくりにかかわるコミュニティ・ビジネスである。このことばはコミュニティ企業と互換的に用いられ (Twelvetrees 2002=2006:149)³⁾、スコットランドで盛んなコミュニティ・ビジネスは、1971年のイギリスにおける産業共同所有運動 (ICOM) の形成から、1976年の産業共同所有法形成によって、協同企業が法人格を取得できるようになり、融資を受け資金を加盟会員に提供できる

ようになった。イギリスでは労働者協同組合や協同組合開発機関 (CDA)、そして1970年代の経済後退と失業の増加、地方の衰退という背景のなかで誕生した「コミュニティ協同組合」もコミュニティ・ビジネスをすすめており、コミュニティ協同組合のなかにはチャリティ法に登録し、コミュニティケア法を活用して高齢者や障がい者のケア、保育をおこなっているものもある (中川 2005:54—7, 76)。

② コミュニティ・ビジネスによるつながりづくりと市民社会の創出

コミュニティ・ビジネスは、雇用を創出する場合にも労働政策的な観点というよりは「社会的なつながりづくり」を重視している。中川雄一郎は社会的企業についてひきこもっていた若者がスタッフや地域住民との交流から徐々に生活感覚を取り戻し、仕事や就労への意欲を生み出していった事例を紹介し、社会的企業の「人々の労働と生活の質」と「コミュニティの質」の双方を向上させることに着目している (中川 2005:122—35, 118—9)。ただしコミュニティ企業には失敗のカタログもあり、小規模なビジネスの失敗率も高いため、コミュニティ企業には所得保障政策に連なり、所得保障から有給の労働に移動しやすくする役割を果たす可能性がある (Taylor 2003:164—6)。

(2) コミュニティ・ディベロップメントをすすめる機関

① ディベロップメント財団

イングランドでは公的部門にもコミュニティ・ディベロップメント・ワーカーが雇用されており、民間ではセツルメントだけでなく、ボランティアサービス協議会や農村地域協議会がコミュニティ・ディベロップメントを実践している。これらの組織については前著「貧

困と地域福祉活動—セツルメントと社会福祉協議会の記録」を参照していただきたい。そして近年ではディベロップメント財団やコミュニティ開発法人が、コミュニティ・ディベロップメントや地域再生をすすめている。前者は地域再生を目的として、小地域をターゲットに、研修や経済的発展、レクリエーション、社会的ケア、住宅等に関心を持つ団体であり、1980年代に増加した。ディベロップメント財団連盟の会員は、200を超える。ディベロップメント財団には、自立的な経済活動を確立するためのビジネス化と貧困地域の経済的再生を両立できるか、という困難もあるため、直接的サービスの提供にとどまらないコミュニティ・ディベロップメントの視点が重要である（Twelvetrees 2002:151-5）。

またコミュニティワーカーにも、仕事の不安定さや背後で支えてくれる専門職の仕組みのなさ、仕事への理解がない雇用者のもとで働くフラストレーション、同じことが繰り返される会議と徐々にしか進まないコミュニティグループとの仕事、天気、不規則な労働時間、具体的な成果をあげよというプレッシャー、ルーティーンどおりではない新たな取り組みへの努力の必要性、皆を喜ばせる仕事をしなければならないプレッシャーなどのストレスがある（Twelvetrees 2002:220-1）。

② コミュニティ開発法人とアメリカのコミュニティ開発法人

コミュニティ開発法人（Community based Development Corporation=CDC、「コミュニティ・ディベロップメント会社」と訳されることもある）はイギリスにとどまらず、1960年代半ばにアメリカでも発展した。これについては、ハウジングアンドコミュニティ財団（1997）を参照していただきたい。

第4節 貧困への取り組みとボランティア・アクションの役割

(1) ボランティア・アクションの定義と動機—社会的良心と架橋的役割

① ボランティア・アクションの定義と特徴

イギリスにおける貧困に対応する社会政策や地域再生の発展には、ボランティア・アクションも貢献している。Lord William Beveridgeは"Voluntary Action—A report on methods of social advance"（George Allen & Unwin,1948）において、ボランティア・アクションとは「国家権力を行使するいかなる機関にも指図されない民間の活動」であり、同書では公共の目的—社会の進歩—のための活動に限定し、相互扶助と博愛という2つの主要な動機によって触発された活動について言及している。そして「ボランティアな団体は、そこで働く人が有給であれ無給であれ、外部から統制されずに、その団体のメンバーによって始められ、統治されている団体である」（Beveridge 1948:8）。

Beveridgeによると博愛事業の開拓者には、①中産階級の重要性（生計のために働かなければならないが、一定の規則の下で他の人に指示されて働かなければならないわけではないか、自由になる時間がある）、②宗教的な動機の重要性、③新たなアイデアを実践に移すための物的な資源の重要性（自分で所有している人もいれば、頼りにできる友人がいる）という特徴があった（Beveridge 1948:155）。

② ボランティア・アクションの動機—社会的良心

Beveridgeによると相互扶助は、自分の不運に備える必要から生じて、仲間にも同じニードがあることに気づいて、互いに助け合うこ

とによる。一方博愛は、隣人が物質的に不快であるうちは精神的な安らぎを得ることはできないという、物質的に快適な人間のもつ社会的良心である。そして Beveridge は、博愛主義的な動機がもつ「個人の活動によって他者の人生をより幸福にしたいという願いが、英国における多種多様な制度と社会の発展を導いてきた」と述べ、「たとえ短くであっても、靈感を受けた (have fire in one's belly)」個人が、その始まりからどのように課題に取り組むようになったのかについての記述を欠いては、社会の進歩の手段としてのボランティア・アクションに関する、いかなる研究も成り立たない」と記述している (Beveridge 1948:8—9, 121, 154)。

そしてワーズワースの「幸せな戦士は誰か」を引用して、博愛事業の開拓者たちに共通するのは、博愛事業をすすめるための闘いと達成、目的をもった人生、助けた人たちや一緒に働いた人たちの愛と尊敬による、人生の幸福であったことを指摘し、それらの人たちは「幸せな戦士」であったと述べている (Beveridge 1948:185—186)。Beveridge は19世紀の社会改良に向けたボランティア・アクションについて、ダイナミックな個人の価値を描写し、ボランティア・アクションが「個人」から始まることを強調している (Beveridge 1948:13)。

③ セツルメントの架橋的役割

Beveridge はボランティア・アクションの具体例として、友愛組合とセツルメントをあげていた。Beveridge によると「セツルメントの本質は、事業や何か特定のことをする場所ではないことに気づくことが重要である」(Beveridge 1948:130)。そしてセツルメントについて「社会で悪い状態とみなされていることの覆いを取り除き、批判する、なくては

ならないセンターであり続けた。おそらく、これが最も偉大な貢献であり、この活動は引き続き必要とされていることを示している」と述べ、調査で明らかにした事実を社会に伝え、啓発する役割を強調した (Beveridge 1948:132)。セツルメントには貧困地域の住民のエンパワーメントだけでなく、このような架橋的役割とよばれる意味もあったのである。

Beveridge はセツルメント運動について、「究極的には、すべての街が混住するコミュニティへと建て替えられた時には、セツルメントは必要とされなくなるのかもしれない。しかしそれが起きるまでは、セツルメントは必要とされ続けるであろう。今日のセツルメントは、市民的な活動を本質とするセンターだけでなく、経済・社会の状態についてその住民の目線から継続的に調査を行う手段でもある」と述べている (Beveridge 1948:132)。そして「セツルメントのレジデントは、特定の場所での特別な人生体験によって影響を受けるため、セツルメントの本質はレジデントのそれぞれの人生にある」という、興味深い記述を残している (Beveridge 1948:131)。

(2) ボランティア・アクションと福祉国家

① 福祉国家の成立とボランティア・アクションの変容

第2次世界大戦後には、それまでボランティア・アクションが担っていた役割は福祉国家に引き継がれ、ボランティア・アクションにはどのような役割が残されているかが、問われるようになった (Beveridge 1948:225)。Beveridge はボランティア・アクションについて、特定のサービスを恒久的に提供するというように、固定的に考えていたのではなく、福祉国家との関係で流動的に、あるいは自由に考えていた。ベヴァリジは「(才能に) 恵

まれた個人が新たな道しるべをつけるための路は、いつでも開かれていることが重要である。単純な人間が、既存の国家やアソシエーションに禁止されることなく、新たな目的のために新たなかたちをとる活動に従事する自由が残されていることも、同じように重要である」と記述している（Beveridge 1948:157）。

Beveridge は具体的には、当時の福祉国家の役割を経済の運営や所得の再分配と想定し、ボランティア・アクションには「お金で変えないサービス」という新たな課題が残されていると考えた（Beveridge 1948:319—20）。たとえば当時は、日常的な医療や看護は必要ではない高齢者の援助やケアへのニーズ、身体的に自立した高齢者の緊急時のニーズ、余暇や仲間づきあいへのニーズ、身体にハンディキャップをもつ人のお金以外のニーズが新たな課題であった。なかでも余暇は国家が介入すべき領域ではなく、自由に追求するオルタナティブが必要な領域であり、ボランティア・アクションの活動の余地があると記述されていた（Beveridge 1948:227—8, 231—6, 286）。

② ボランティア・アクションと福祉国家

Beveridge はボランティア・アクションと福祉国家の関係について、「社会の改善のためのボランティア・アクションの奨励と、行政による公共の目的のためのボランティアな機関の活用は、将来には過去にもまして望ましいこととなる。ボランティア・アクションの意義は減ずることなく、国家の活動の成長によって破壊されることもないであろう」と記述し、福祉国家におけるボランティア・アクションの存在意義を強調した（Beveridge 1948:306）。

そして Beveridge は「国家は将来には、過去に企図していたより多くのことをおこなわなければならないであろう。しかし同様

に、社会を進歩させる新たな方法を見つけるためには、ボランティア・アクションに存在の余地や機会を保ち、活動を奨励しなければならないことも明らかであるし、明らかでなければならない」と、国家によるボランティア・アクションの支援の必要性を説き、同時に「ボランティア・アクションは完全に、あるいは主に国家からの支援に頼ることはできないし、その必要もない。この国の大衆がお金を出す用意があることには、疑う余地はない」とも述べていた（Beveridge 1948:10, 302）。

(3) 貧困に取り組むボランティア・アクションの一例—CPAGのキャンペーン活動

① CPAGの設立の背景

イギリスにおける貧困に取り組む社会政策の発展には、ボランティア・アクションも一定程度貢献したが、そのなかでも有名なのは Child Poverty Action Group (CPAG) である。

イギリスでは1945年に福祉国家が構築された時点から児童手当の不備が指摘され、その後経済成長により貧困は消滅したと思われたが、Brian Abel-Smith と Townsend が「貧困の再発見」をおこない、1960年に225万人の児童が低所得な世帯に属していると推計して、多子世帯の貧困について警鐘を鳴らした。当時は R.M.Tittmus や Abel-Smith, Townsend が労働党の社会政策形成にかかわる委員会に参加し、影響力を持っていたが、労働党は経済成長を重視し、貧困政策への関心を弱めていった。そして1965年に Abel-Smith がトインビー・ホールでおこなわれた友愛組合の経済委員会で「貧困についてのさまざまな様相」について言及するよう招かれ、会合の結果草稿が作成されて、内閣に送られた。このようにしてCPAGは、1965年に家族手当の増額をめざして設立され、10月には前

述の名称に改称した(McCarthy 1986:3, 42, 24—5, 27, 41, 43)。

② 政党, 労働組合との関係

しかし労働党はCPAGの提言を18ヶ月間無視し続けたため、CPAGは貧困についての調査結果をマスコミに公表した。政府はCPAGなどの圧力集団を無視し、家族の貧困は政治の舞台から消え去ろうとしていた。そこでCPAGは、労働党の社会政策小委員会を通じて貧困問題を「沸騰させ」続けようと試み、1970年の選挙に向けて「労働党政権下では貧困者はますます貧困になった」という調査結果を発表し、労働党が貧困問題に関心を持っていることが神話であるというキャンペーンをおこなった。一方選別主義の立場から保守党も貧困が存在し、ニードに対して給付が不適切であることを示すCPAGに関心をもち、1970年には政権の座に就くと社会サービス担当大臣がTownsend等に会見し、1971年には資産調査つきではあったが家族所得補足制度が設立された(McCarthy 1986:44, 55, 87,104, 121, 132, 134, 143—4, 147—8, 152)。

CPAGは労働組合への政策勧告を通して、労働組合と政府の対話に影響を与えるという役割を果たそうとした。いくつかの壁にぶつかることはあったが、CPAGはガスや電気産業の労働組合の代表から請求書に支払いができず、電気やガスの供給を止められた世帯数について資料を得て、燃料と貧困のかかわりについてキャンペーンをおこなうなどの、協力関係を築いていた。CPAGは支部活動も行っており、地方における草の根レベルでの連携は特に重要であった(McCarthy 1986:215, 223, 236—7)。

③ 教育的役割への転換

1974年に労働党が復帰すると、同党はマニ

フェストに入れていた児童手当法案を廃案へと動き出し、それに対してCPAGは影響力を行使できず、大衆の支持を得るための取組みも成功しなかった(McCarthy 1986:236, 259, 267, 274)。そして1979年にサッチャー政権が誕生すると、CPAGは戦略や優先順位、行動を再考する必要に迫られた。研究者主導からソーシャルワーカーや労働組合、福祉権の活動家など多様な構成となったことを反映して、貧困調査や他のグループと協働に加えて、出版活動による情報提供を重視するようになった。CPAGは政治的には議会からの質問に答える、議員に講義する、グループの文書を大臣と反対の政党のスポークスマンに送る、議会の委員会にロビーをおこなうといった方法を用いていたが、変革のために大衆の態度を変えるか、デモなどのより闘争的な戦略を採用するかという選択肢の中で、前者の中でも教育的な役割を好むようになり、他の団体にデータを提供する資源の銀行という役割を得て、BBCでも報道される存在となった(McCarthy 1986:285,290,291, 159,13,33 7,340)。

(4) ボランティア部門の役割の変化

① ボランティア・アクションからボランティア部門へ

その後ボランティア・アクションは公的部門から補助金を受けて生存したが、経済危機によって補助金が減ると、ウルフエンデン委員会は社会的ニードに対応する4つのシステムとして、インフォーマルシステム、商業的(commercial)システム、制度的(statutory)システム、ボランティア・システムをあげ、社会サービスの供給におけるボランティア部門の役割の拡大を提言し、ボランティア部門の生き残りを図った。なお同委員会報告書ではボランティアがインフォーマルシステムと

ボランティア・システムのどちらに分類されるかは明記されていないが、インフォーマル部門には近隣の住民による支援が含まれており、インフォーマルな活動ではニーズに適切に対応できないときにボランティアな団体へと成長する、と記述されている（Wolfenden Committee 1978:20, 74, 22—28）。

1980年代以降コミュニティケアにおいて、ボランティア部門によるサービス供給の役割が拡大した。この改革がボランティア部門に与えた影響については、前著「貧困と地域福祉—セツルメントと社会福祉協議会の記録」をご参照いただきたい。そして1996年にはディーケン委員会が、「契約の文化」がボランティア部門に与えた影響について警鐘を鳴らし、国家と第三のセクターが、第三のセクターの独立性と多様性について合意するように勧告した。その後労働党は『第三の道』で市民社会の構築とボランティア部門の役割について言及し、1998年には政府とボランティア部門が、コンパクトと呼ばれる協定を結んだ（Kendall 2003:51—52, 55—6）。

ブレア政権は社会サービスの「現代化」と、複雑なニーズに対応するためのセクター間の協力というアイデアを結びつけ、政府機関の機能別の分類にはあてはまらない社会問題に対応するために、ボランティア部門を政策の焦点とした。ボランティア部門の社会資本や社会的排除への貢献は、今日では労働党政権の重要な構成要素である（Kendall 2003:57—8, 63）。その結果ボランティア部門には自らの活動の効果について、従来のような自由裁量による「下から」の段階的な変化よりも、共同と累積的な効果という観点から検証することを求められるようになり、なかには若年失業者のためのニューディールなどに突進するボランティア組織も見られた（Kendall 2003:80, 75）⁴¹

② 今日のボランティア部門の役割

Jeremy Kendallは*The Voluntary Sector*（2003）において、クレイマーやパットナムなどの所論を参考にしてボランティア部門の役割を、①サービス提供の役割、②革新的役割、③アドボカシーの役割、④表出（expressive）とリーダーシップの開発の役割、⑤コミュニティを形成する役割、に分類している（Kendall 2003:93）。

①サービス提供の役割とは、営利部門に任せると搾取的になる、社会的な不利益を受けた人たちへのオプションとして、公共の福祉を増進するために、隙間的なケアか専門的なケアの提供を行うことである（Kendall 2003:105—6）。また②の革新的役割とはヒューマニズムのエトスによる社会的企業などを指すが、革新的役割を果たす可能性はボランティア部門だけでなく進歩的な公的部門にもあるため、ボランティア部門は一般的な法則として革新的なのではなく、ボランティア部門は公的部門から特別な補助を受けるなど、特定の状況のもとで革新的になる、と考えるべきである（Kendall 2003:111）。

そしてKendallは③のアドボカシーの役割について、多くのボランティアな組織は政治的な影響力を行使することを望まず、他の機能を果たすことで変革を達成できると考えているため、この役割を果たす組織は、実際にはそれほど多くはないと述べている（Kendall 2003:111）。④表出とリーダーシップの開発の役割とは、市民社会を創り出すための表現の自由である（Kendall 2003:112）。⑤コミュニティを形成する役割についてKendallは、ボランティア部門がコミュニティの参加をすすめることについて、集団活動の成功体験により自信と成長が得られる、経済的・政治的生活にかかわるスキルが得られる、個人の自尊心とコミュニティの名声が高揚さ

れる、運命主義や「期待の貧困」がより肯定的な態度や視野によっておきかえられる、という点が議論されてきたと整理している。しかし Kendall は、ボランティア部門に公的部門よりも社会資本を形成できるという、社会科学的な実証がおこなわれたわけではない、と指摘している (Kendall 2003:113, 115-7)。

③ 今日のボランティア組織の定義と概念、特質

Kendall はボランティア部門についての過去の定義を参考にして、ボランティア組織の定義には、フォーマルで、非営利的に分配し、構成体としては国家から独立しており、自己統制的で、ボランティアズムによる組織である、という要素が含まれていると記述している (Kendall 2003:6)。ボランティア部門には、政党と宗教組織以外を除いて上述の定義に当てはまるものをすべて含めた「広義のボランティア部門」と、そこから大学や学校、スポーツと社交クラブ、労働組合と商業組織など、伝統的にボランティア部門の一部として考えられていなかった組織を除いた「狭義のボランティア部門」がある (Kendall 2003:21)。

Kendallによると、ボランティア部門に普遍的であり、重要なのは、社会的、そして政治的な生活を豊かにし、他の方法では取り上げられないような議題を俎上に乗せ、他の方法では充たされないような、多様で、多彩で、特有なニーズに対応することである (Kendall 2003:220-1)。またボランティア部門には、博愛の不十分さ、博愛の特殊主義、博愛の家父長主義、博愛の素人主義と説明責任の失錯、という弱点もある (Kendall 2003:118-21)。

④ 今日のボランティア部門と公的部門との関係

今日ではボランティア部門の収入源は、

個人から財団中心へと移行した。そして Kendall は、お金によるアプローチが主導的になるとボランティアズムは傷つけられるため、金銭はボランティアなだけでは足りない部分を埋め合わせるための、カバーリング・コストや正当な支出への対価としてのみ受け取ることができる、展望している (Kendall 2003:25, 222)。

また行政との関係については、ボランティア部門が地域のレベルではばらばらで多様であり、国が要求する速度で政策を改善するわけでもないため、公的部門は驚きと欲求不満を感じることを指摘している (Kendall 2003:75)。イングランドではボランティア部門は急速に拡大したが、1990年代にはいかなる意味でも「コーポラティスト」の線に沿って組織化されたわけではなく、大陸のような補完性の原理はきわめて限られていたため、地方行政はボランティア部門を支援する以前に、ボランティア部門の特質を知らず、ボランティア部門の長所を生かして協働することに、慣れていないのである (Kendall 2003:39-40)。このようなボランティア部門の変容が、貧困と地域再生に取り組むボランティア・アクションにどのような影響を与えるのかについては、私はまだ解明しきれていない。

1) 不利益を受けている地域の選択にはブレッドライン・プリテン指標などを用いて1991年のセンサスからデプリベーションを測定し、284の選挙区を貧困な地区として明らかにし、インナー・ロンドン、インナー・シティの特性をもつ地域、沿岸産業、炭鉱、製造業、その他という区分で2地区ずつ選択した (Lupton 2003:17,18-22)。

2) Tony Fitzpatrick によるとベーシック・インカムとは、社会的扶助と社会保障の区別をなくし「毎週ないし毎月、すべての男性・女性・子どもに対して、市民権に基づく個人の権利として、すなわち、職業上の地位、職歴、求職の意思、婚

姻上の地位とは無関係に、無条件で支払われる所得」のことである (Fitzpatrick, 1999=2005, p3, 12)。ベーシック・インカムには、個人の自由の範囲を広げる、金銭に価値をおき長時間働くか自由時間に価値をおくかの選択を、中立的におこなうことのできる社会につながる (長時間働く人もベーシック・インカムによって働くことの強制から解放される)、社会的公正を増進する (資産調査がないためプライバシーを尊重する、失業者の収入のある仕事への就労など、現在違反とされていることを合法化する)、市民権の考え方に内実を与える、同額のベーシック・インカムを受け取り、同率の税金を払うことで効率化をすすめ、行政コストを削減させる、労働市場の柔軟化と雇用率の上昇に貢献して、賃金への依存度を低下させる、などの賛成論がある。ベーシック・インカムが勤労意欲を改善するのか悪化させるのかについては経験的な調査からの証拠を待たなければならないが、ベーシック・インカムには、フリーライダーを産み出す、水準が低すぎて効果が無いか水準が高くて実現できないかのいずれかに終わる、政治的な観点から実現可能性は疑わしい、などの反対論もある (Fitzpatrick 1999=2005:58, 61—2, 64, 68—9, 79, 82)。

3) 加藤恵正は、「都市生活とコミュニティ・ビジネス」において、ソーシャル・エンタープライズは特定地域にこだわらず展開し、コミュニティ・ビジネスは地域をベースとする事業活動の総称として限定的に用いられると述べ、コミュニティ・ビジネスはソーシャル・エンタープライズの一部分であると整理している (加藤恵正, 2004, p70)。ちなみに日本では、コミュニティ・ビジネスについて、貧困、雇用創出などの関連にふれずに、地域コミュニティに、①雇用創出による経済的基盤の確立、②社会問題の解決、③人間性の回復、④文化の継承、創造、という効果を与える、という程度で紹介する論者もいる (細内 1999:37)。

4) 労働党はマニフェストで「若年失業者のためのニューディール」によって、18歳から24歳の若年失業者250,000人を給付から就労に移行させるという目標をあげた。2000年には283,680人の若者が持続的な仕事に就労したが、早急に職に就かせるために、個々のニーズを考慮せず、圧力をかけることもあるなど、トップダウンのやり方で、一時的で満足のかない仕事で訓練させることも

みられた (Kendall 2003:73—4)。

文献

- ハウジングアンドコミュニティ財団「NPO教書」風土社, 1997年
- 細内信孝「コミュニティ・ビジネスとは何か」澤登信子他監修『コミュニティ・ビジネスガイド1 少子高齢社会を支える市民企業』日本短波放送, 1999年
- 岩名礼介「補論 最低所得制度の給付基準に関する国際比較」栃本一三郎他編『積極的な最低生活保障の確立』第一法規, 2006年
- 加藤恵正「都市生活とコミュニティ・ビジネス」植田和弘他編『岩波講座都市の再生を考える4 都市経済と産業再生』岩波書店, 2004年
- 唐鎌直義「イギリスにおける公的扶助制度の歴史」川上昌子編『公的扶助論』光生館, 2002年
- 檜原朗「イギリス社会保障の史的研究Ⅲ(増補版)」法律文化社, 1993年
- 中川雄一郎「社会的企業とコミュニティの再生—イギリスでの試みに学ぶ」大月書店, 2005年
- 永田祐「近隣ガバナンスへのコミュニティの参画と能力形成」日本生命済生会『地域福祉研究』No. 35, 2007年
- 武川正吾「第1章 イギリスの最低生活保障制度」栃本一三郎他編『積極的な最低生活保障の確立』第一法規, 2006年
- Beveridge, William "Voluntary Action—A report on methods of social advance" George Allen & Unwin, 1948
- Fitzpatrick, Tony "Freedom and Security—An Introduction to the Basic Income Debate" Palgrave 1999 (武川正吾・菊地英明訳『自由と保障—ベーシック・インカム論争』勁草書房, 2005年)
- Haughton, Graham "Local and Regional Economic Development in England" Andrew Beer, Graham Haughton & Alaric Maude (eds.) "Developing Locality" The Policy Press, 2003
- Kendall, Jeremy "The Voluntary Sector" Routledge, 2003
- Lupton, Ruth "Poverty Street—The dynamics of neighbourhood decline and renewal" The Policy Press, 2003

- McCarthy, Michael "*Campaigning for the Poor*"
Croom Helm 1986
- Taylor, Marilyn "*Public Policy in the
Community*" Palgrave, 2003
- Twelvetrees, Alan "*Community Work
(3rd.edition)*" 2002, Palgrave Macmillan (杉
本敏夫訳「コミュニティワーク」2006年, 久美
株式会社)
- Wolfenden Committee "*The Future of
Voluntary Organisations*" 1978