

公益財団法人国土地理協会 第14回学術研究助成

イギリスの自治体内分権制度における
地域住民組織の役割

研究代表者

前田 洋介 新潟大学教育学部

1. はじめに

第2次世界大戦後、多くの先進資本主義諸国において福祉国家の構築が目指された。しかし、オイルショックなどを契機に経済の高度成長時代が終焉を迎えると、福祉国家は危機に直面した。それに対して多くの国では、いわゆる新自由主義的行財政改革が推し進められるようになり、福祉国家の再編が進んだ。そうした中、様々な政策分野において、コミュニティや地域社会、近隣など、比較的狭域なスケールにおける住民の組織や社会関係の役割が注目を集めるようになってきた。たとえば DeFilippis et al. (2006 : 673) は、英語圏諸国において、保健、経済、住宅、教育をはじめとする諸分野で、コミュニティが重要な対象として理解されるようになってきていると指摘する。

コミュニティや地域社会の役割に対しては社会的・学術的に様々な期待が寄せられているが、中でも大きなものとして次の3点を指摘することができよう。すなわち、①公的課題を担う新たな主体としての期待、②社会の不安や分断の緩和に寄与するような社会関係を育む場としての期待、そして、③コミュニティ・レベルの諸問題に対して自律的に取り組むためのガバナンスが構築される場としての期待である（前田 2017:1）。こうしたコミュニティに対する諸期待は交錯するものであるが、本報告書では、とりわけ自治体内分権制度に象徴されるような、ガバナンスが構築される場としての期待（③）に焦点をあて、コミュニティをめぐる問題について検討する。具体的にはイギリスのブリストル市とロンドン・クロイドン区（以下、クロイドン区）を対象とし、地域住民組織 residents association の役割に着目して分析していく。

以下、本報告書は次の手順で議論を進めていく。2では、イギリスのコミュニティをめぐる政策動向を概観するとともに、本報告書の目的を提示する。3では、ブリストル市とクロイドン区で実施した調査と、本報告書で使用するデータの概要を述べる。4ではブリストル市の、5ではクロイドン区における調査・分析結果を提示する。そして6では、結論を述べる。

2. イギリスのコミュニティをめぐる政策動向

1において、コミュニティに対する期待の高まりについて触れたが、本報告書が対象とするイギリスは、こうした動きがいち早くみられた国のひとつである。特に1997年に労働党のブレア政権が発足して以降、コミュニティに対する政治的・社会的な関心が高まっている。最近でも、保守党と自民党との連立政権であるキャメロン政権（2010-2016年、2015-2016年は保守党単独政権）が、「大きな社会 Big Society」というスローガンのもと、様々な社会問題に対して市民とともにコミュニティが主体的な役割を果たすことを推進していた。

もとよりイギリスにおいてコミュニティに対する期待が一貫して高かったわけではなく、コミュニティの政治的・社会的布置は時代によって大きく異なる。本章では、特に都市部に焦点をあて、第2次世界大戦以降のイギリスにおけるコミュニティの政策上の位置づけの変遷を概観し、今日、イギリスにおいてコミュニティがどのような布置にあるのか確認する。その上で、本報告書の目的を提示する。

まず、第2次世界大戦後からブレア政権期（1997-2007年）までのコミュニティの布置について、MacLeavy (2008) を参考にしながら概観する。MacLeavy (2008) は、イギリスにおけるコミュニティの都市政策上の位置づけを、1) 1945-1968年、2) 1968-1977年、3) 1978-1990年、4) 1991-1997年、5) 1997年以降の5つの時期に区分し、次の表1のように整理している。

まず、1) と2) の時期は、経済の高度成長を背景とした、福祉国家の時代である。それゆえ、福祉や社会問題に取り組む中心主体は政府であったといえよう。そこではコミュニティは、1で述べたよ

表1 イギリスにおけるコミュニティの都市政策上の位置づけ

1) 1945-1968	コミュニティは自然で価値のあるものと捉えられていたが、都市政策の対象ではなかった。
2) 1968-1977	コミュニティは社会のモラルなどの土台として捉えられ、政策における特定の目標を迫及するなかで、活性化が求められた。
3) 1978-1990	コミュニティの強調が、起業文化を妨げるとされ、開発機会を提供するイニシアティブにより、「個人」が求められた。その恩恵が、地域住民にも染み渡ると考えられた。
4) 1991-1997	コミュニティは新自由主義的政策を実施する上での資源とされ、住民は、民間セクターや補助金を活用するよう動員された。
5) 1997-	コミュニティは社会における自然なものと捉えられ、政府の包括的／ワークフェア的な理想を追求するための舞台となった。

MacLeavy (2008 : 543) の Table 1 の一部を引用

うな公的課題を担う主体としては捉えられておらず、より素朴なものとしてみられていた。

他方で、高度経済成長の終焉に伴い福祉国家が危機に直面するようになる中、イギリスでは1978年に、多様な主体による福祉サービス供給をめざす「福祉多元主義」が提唱された。また、民営化や競争を重視する新自由主義的の行財政改革が推し進められるようになると、それまでの政府を中心主体とした福祉や社会問題への取り組み方は大きく変化するようになる。続く3)～5)の時期は、こうした福祉国家の再編期に位置づけられる。ここでは福祉や社会問題に多様な主体が関わることが求められるようになり、コミュニティも次第に様々な役割を果たすことが期待されるようになった。ただし、表にもあるように、保守党のサッチャーが政権の座に就いていた3)の時期(1979-1990年)は、「個人」や「民間」の役割が強調される中、コミュニティへの関心はあまり高くなかったといえる(MacLeavy 2008)。特に都市政策においては、都市開発公社の設置に象徴されるが、中央政府のトップダウンのもと、民間部門を活用した政策が遂行された時期と特徴付けられる。たとえば、都市開発公社を中心とした開発では、中央政府と民間企業が大きな役割を果たしており、地方政府やコミュニティの関与は限定的であった¹。

その後コミュニティは、福祉や社会問題に取り組む主体としてより積極的に関与することが期待されるようになり、特に労働党のブレア政権期(1997～2007年)においては、コミュニティはより主体的かつ自律的に地域の諸問題の解決を図る主体として位置づけられるようになった。その代表例として、1998年に開始したコミュニティ・ニューディール政策 New Deal for Communities を挙げることができる。同政策は、困窮地区 deprived area を抱える地区(1,000～4,000世帯程度の範囲)を対象に、各地区に10年間で約5,000万ポンド(約80億円)の資金を提供し、地区が主体的かつ自律的に地域の問題に取り組むことを促すものである²。重要なのは同政策の実施主体が地方政府ではなく、指定にあたって設立が求められる、他主体からなる協働組織であることである。このような政策を通じて、コミュニティなどの主体が主体的に地域問題に取り組むことが推進されたのである。

2010年には労働党政権からキャメロン保守党・自民党連立政権(2010～2016年)へと政権交代

¹ 代表例として、1981年に設立されたロンドン・ドックランズ開発公社(the London Docklands Development Corporation)を挙げることができる。

² イングランド内の39地区が対象地区に指定された。

が生じたが、引き続きコミュニティを重視する立場がとられた。上述したようにキャメロン政権は「大きな社会 Big Society」という構想を掲げ、その中で主要課題として①コミュニティへのより多くの権限の委譲、②住民の地域コミュニティへの積極的な関与の奨励、③中央政府から地方自治体への権限委譲、④協同組合、相互扶助組織、慈善団体、ソーシヤル・エンタープライズ（社会的企業）の支援、⑤政府所有の公的データの一般公開の5点を挙げた。労働党政権期と比べ、コミュニティの布置がどのように異なるかは議論が必要だが、引き続きコミュニティの役割が重視されていることがうかがえる。

コミュニティをめぐるのは、近年の地方分権の動きとも関連する点があるので、この点を最後に補足しておく。イギリスではサッチャー政権期に中央集権化が進んだが、ブレア政権以降、地方分権化が推進されている。たとえば、1999年には、1986年に解体された大ロンドン市 Greater London Council が、Greater London Authority として再度設置された。また、同年、スコットランドとウェールズにも議会と政府が設置された。他方で、地方政府の改革も推進されており、議会における意思決定の不透明さや投票率の低下が問題となる中、2000年に地方自治法が改正された。それに伴い地方政府は公選市長制を導入することが可能となるなど、よりローカルなレベルで意思決定ができる体制の構築も推し進められた。

このように中央から地方へと権限が委譲される動きと同時に、上述のコミュニティをはじめ、地方からさらにミクロなレベルで公的な問題に関する意思決定や取り組みを行うことが称揚されている。こうした動きについて、2006年に当時のコミュニティ及び地方政府大臣のD. ミリバンド氏は、中央政府から地方政府へと、地方政府から住民や地域コミュニティへの「double devolution 二重の権限委譲」と表現した³。また、キャメロン保守党・自民党連立政権の方針を示した文書である、『The Coalition: our programme for government』（Cabinet Office 2010）においても、地方政府に加え、コミュニティや住民への権限委譲が記されている。

ここまでイギリスにおけるコミュニティをめぐる政策動向を概観した。ブレア政権以降、イギリスではコミュニティに対する注目が高まっており、そこでは、権限委譲の場となることも期待されている。中でも本報告書では、コミュニティが、自治体内の部分地域において公的課題に関する議論や意思決定を行う場となるような制度、すなわち自治体内分権制度に着目する。とりわけ、自治体内をいくつかの地区に分割し、各地区で議論や意思決定を行う制度を事例とする。そして、そのような自治体内分権制度における地域住民組織の役割について検討することを目的とする。

イギリスにおいても、日本の町内会のように、特定の地理的範囲に居住する人たちによって構成される地域住民組織が存在する地域がある。後述するように、地域住民組織は、自治体内分権制度の運用に一定の影響を与えているといえる。ただし、イギリスにおける地域住民組織は、日本の町内会と異なり、自治体の区域内に遍く存在するわけではない。また、組織の規模や機能も地域ごとに多様である。そのため、自治体内の地区ごとの地域住民組織の状況が、各地区における自治体内分権制度のパフォーマンスに影響を与える可能性が考えられよう。

以上の問題意識のもと、本報告書では、ブリストル市及びロンドン・クロイドン区の Neighbourhood Partnerships 制度を事例とし、地域住民組織が同制度にどのような影響を与えているのか検討する。

³ ミリバンド氏は、2006年3月に the Annual Conference of the National Council for Voluntary Organizations でのスピーチでこのような表現を用いた。

スピーチは、下記の、新聞社「Guardian」のウェブ・サイトに掲載されている。

<http://www.guardian.co.uk/society/2006/feb/21/localgovernment.politics1>（2017年8月31日）

3. 調査・データの概要

本報告書で使用するデータは、主として2014年10月23日～11月3日、2015年7月30日～8月10日、2016年3月1日～3月9日の3回の現地調査によって収集した。3回の現地調査を通じて、ブリストル市では、3名へのインタビュー調査（中間支援団体1名、地域住民組織1名、Neighbourhood Partnerships メンバー1名、）、Neighbourhood Partnerships の会議への参与観察、資料収集等を、またクロイドン区では約20名（区役所職員2名、中間支援団体職員1名、地域住民組織のメンバー約15名）へのインタビュー調査、地域住民組織の会議への参与観察、資料収集等を行った。本報告書の分析や考察は、これらの調査結果に加え、Web上で公開されている行政や各組織の資料をもとに行った。また、ブリストル市の分析に関しては、上記の調査以前に筆者が実施した現地調査において、インタビュー等により収集したデータも適宜使用する。

4. ブリストル市の Neighbourhood Partnerships

4-1. ブリストル市の概要

ブリストル市はイングランド南西部に位置する同地域の中心都市である（図1）。同市の人口は約44.9万人（2015年、推計）で、面積は約110 Km²である。ロンドンからは西へ約170 kmの位置にあり、市内の主要駅である Bristol Temple Meads 駅からは、ロンドン中心部の London Paddington 駅まで鉄道で2時間程度である。

ブリストルは中世から港町として栄えており、17世紀後半頃からは三角貿易により繁栄した（石神 2014）。産業革命後は食品加工や自動車をはじめ、様々な産業が台頭した。第2次世界大戦ではドイツ軍による大規模な空襲を受けるが、航空機エンジンの製造をはじめ、戦後、再び製造業を中心とした産業が隆盛となる。1970年代に入ると構造的な不況の影響を受けるが、近年では文化産業や情報産業の台頭がみられる（Keith et al. 2002a, Tallon 2007）。また、1990年代以降、ウォーター・フロント開発をはじめとする大規模な都市の再開発／再生事業も実施されてきた（たとえば、Keith et al. 2002b）。

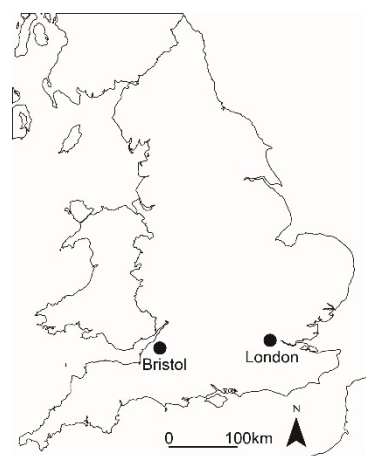


図1 ブリストル市の位置

* ベースマップには Ordnance Survey のデータを使用

続いて、ブリストル市の社会地域構造に目を向ける。図2は、ブリストル市の困窮状況を示したものである（Bristol City Council 2015）。市の北部や北西部は比較的困窮度が低く、相対的に所得階層の高い地域といえる。それに対して、中心の東側は困窮度が高くなっており、いわゆるインナーシティと特徴付けることができる。また、周辺部にも困窮度が高い地域が存在する。こうした地域差は選挙結果からも読み取ることができる。図3は、2015年5月時点のブリストル市議会議員の議席分布を表したものである。北部から北西部にかけて保守党の議員が多く、それ以外の地域には労働党、緑の党、自民党といったリベラル系の政党の議員が多くみられる。

なお上述したように、ブレア政権以降、イギリスではコミュニティをめぐる様々な政策が展開されているが、ブリストル市でも、中心部東側のインナーシティでコミュニティ・ニューディール政策が実施されている。

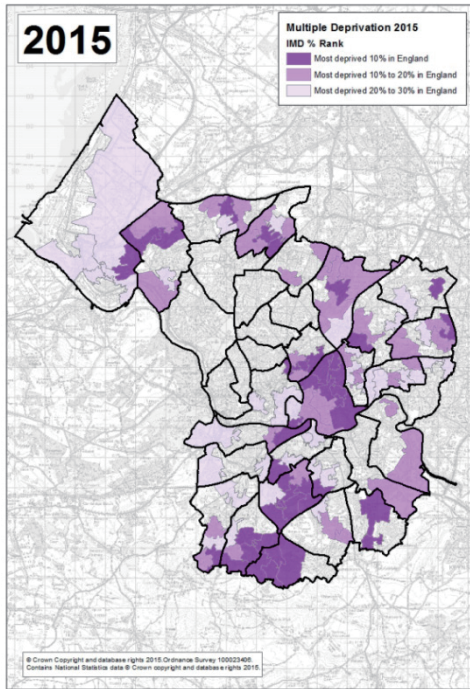


図2 ブリストル市の地区別困窮度
(Bristol City Council 2015: 15より引用)
* 困窮度の高い地区が濃い色で示されている

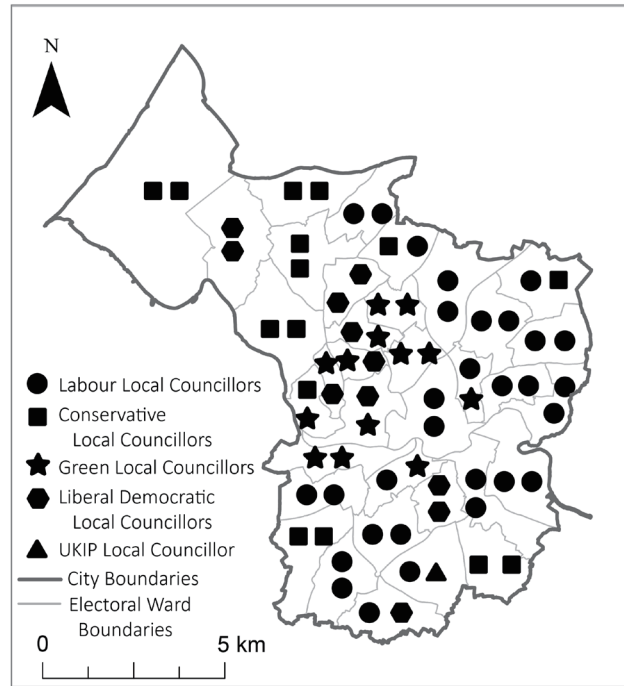


図3 ブリストル市の市議会議員の議席分布
(2015年5月7日時点)

* ベースマップには Ordnance Survey のデータを使用

4-2. Neighbourhood Partnerships

本節では、ブリストル市で2008年より実施されている Neighbourhood Partnerships (以下、近隣委員会) の概要を記述する。近隣委員会は、市内を複数の地区に分割し、各地区において住民参加のもとで、道路、環境、福祉分野を中心に、市の予算のうち当該地区に関する数百万円規模の予算の用途を議論・決定する仕組みである。図4は、2014年10月時点のブリストル市の市議会の選挙区 electoral ward と近隣委員会の区割りを表したものである。同図に示されているように、近隣委員会は市議会の選挙区2～3区ごとに全14の近隣委員会が設置されていた。

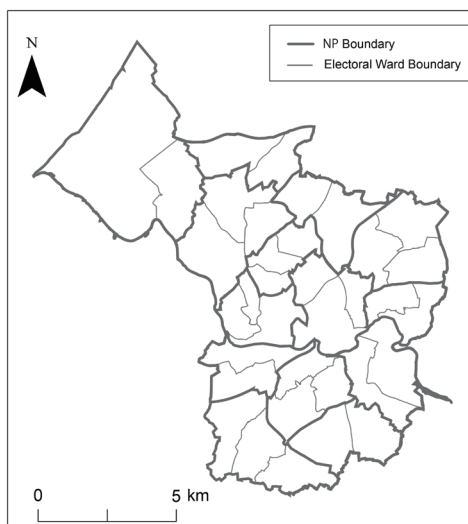


図4 ブリストル市の選挙区及び近隣委員会の区域

* ベースマップには Ordnance Survey のデータを使用

近隣委員会の委員の構成や人数は、当該地区選出の市議会議員が委員となるのが定められている以外は、各近隣委員会で決めることができる。そのため地区ごとに委員構成は多様となっている。近隣委員会の会議はフォーラムとミーティングに大別され、それぞれ年に数回実施される。前者は一般の住民から広く当該地域に関する課題などを募る場となっている。また、後者は地域の課題解決のために上記の予算の用途や地域での取り組みについて、議論や意思決定を行う場となっている。その際に一般の住民も意見を述べたりすることができる

が、議決は委員によって行われる。中でも市の予算に係る議決は、当該地域選出の市議会議員がその場で市としての決定を行うこととなっている。

近隣委員会では議論のみならず、テーマごとに住民によるサブ・グループが設立され、具体的な活動も行われている。フォーラムやミーティングにおける議論は、サブ・グループでの活動をもとに行われるものが多い。

こうしたブリストル市の近隣委員会は、当該地域に関わる自治体予算の権限の一部を実質的に市から委譲されているものと捉えられる。また、同委員会では、上述の通り当該地域の課題解決に向けた取り組みを考案したり、具体的な活動も行っている。ブリストル市の近隣委員会は、いわば市の部分地域に新たな「政府」を設けるようなものであり、自治体内分権の仕組みの中でも分権の程度が大きいものと特徴付けられるだろう。

その中で本報告書が着目したいのは、各近隣委員会のパフォーマンスや取り組みが、その地域内の住民とともに地域住民組織の動きに影響される面が大きいと考えられる点である。次節では、ブリストル市の2つの近隣委員会に着目し、地域住民組織が近隣委員会の中でどのような役割を担い、また、どのような影響を近隣委員会に与えていると考えられるか検討する。

4-3. 地域住民組織の役割

本節では、14の近隣委員会のうち、インナーシティに位置し比較的困窮度合いの高い地域のA近隣委員会と、市の北西部郊外の閑静な住宅街が広がる地域のB近隣委員会を取り上げる。

a. A近隣委員会

A近隣委員会はAshley, Easton, Lawrence Hillという3つの選挙区から構成される。地域住民組織の関与という点からすると、このエリアの最大の特徴は、上述したコミュニティ・ニューディール政策の実施地域を抱えており、同施策の「遺産」(Fuller 2016)としてのEaston and Lawrence Hill Neighbourhood Management (以下、ELHNM)という、有給スタッフを複数抱える大規模なコミュニティ組織が存在することである。ELHNMは、様々なまちづくり事業を実施する一方で、同地域で近隣委員会のフォーラムの運営を行うなど、近隣委員会の運営にも携わっている。また、その他のコミュニティ政策の影響もあり、ELHNM以外にも、St. Paul Unlimited (以下、SPU)をはじめ比較的大きなコミュニティ組織が存在する。

A近隣委員会では、上述のELHNMやSPUといった従来のコミュニティ政策を通じて成長したコミュニティ組織が積極的に関わるかたちで運営されている。こうした組織は、地域の多様な人や組織と接しながら、地域の声を集約するためのノウハウを有している。そうした中、A近隣委員会は、マイノリティや社会的弱者をはじめ、様々な声が反映できるよう、後述のB近隣委員会と比べると委員の数が多く、また、委員の背景も、地域を代表していたり、マイノリティを代表していたりと多様である。結果的に、A近隣委員会には、住民が比較的積極的に関わっていると思われる。たとえば、筆者が2013年1月24日に参加した、EastonとLawrence Hillの二つの地区の合同で行ったA近隣委員会のフォーラムには100名ほどの参加者がみられ、ワークショップ形式によって、地域の多様な声の集約が活発な議論を通じて行われていた。

しかし、コミュニティ組織が大きな影響力を持つことによる問題点も存在する。たとえば、A近隣委員会のエリアにおいても、規模の大きなコミュニティ組織との関係が希薄な地域も存在する。そうした地域では、近隣委員会に自分たちの意見を反映させることが難しいと感じている人たちもいる。この点について、そのような地域の地域住民組織の代表は、“when we sometimes have to battle against that big a voice when it comes to representing our neighbourhood, even if we understand

that *PLACE NAME X or PLACE NAME Y* has much bigger problems than we do” (P 氏, 14 Jan 2013) と、A 近隣委員会のエリア内の「大きな声」に対抗しないといけないことがあると指摘する。

A 近隣委員会のエリアに規模の大きなコミュニティ組織が台頭しているのは、もともと様々な社会問題を抱えているエリアであり、そうした問題の解消のための活動が活発化したためである。ただし、A 近隣委員会の全域が困窮度の高い地域というわけではなく、直面する問題の質が異なる地域も存在する。しかし、問題の深刻さの点からすると、困窮度の高い地域の問題の方が、より深刻なものとして捉えられがちである。コミュニティ政策等を背景に大規模なコミュニティ組織の台頭が珍しくない中、近隣委員会のような制度においては、そうした組織が、いわゆる深刻な社会問題のない地域の問題との関わり方が課題のひとつと考えられる。

b. B 近隣委員会

B 近隣委員会も A 同様に、Henleaze, Stoke Bishop, Westbury-on-Trym という 3 つの選挙区から構成される。この地域は閑静な住宅街が広がるエリアのため、コミュニティ・ニューディール政策のような大規模なコミュニティ政策は実施されていない。そうしたこともあり、A 近隣委員会のように、有給スタッフを複数抱えるコミュニティ組織は存在しない。一方で、小規模なボランティア組織やコミュニティ・グループは多く存在する。また、一部の街区には町内会 residents association が存在する。

B 近隣委員会は、市議会議員に加え、地域の代表と各種団体の代表によって構成されている。地域の代表は選挙区ごとに選挙を行うことで、代表性が担保されている。また、委員数が選挙区ごとに均等になるよう調整されている。様々な背景の委員がいる A 近隣委員会に比べると、委員の人数も少なく、代議制民主主義的な公平性を重視した委員の選び方といえる。

B 近隣委員会のある地域は、深刻な社会問題が比較的少ない地域である。そうした地域において自治体内分権の仕組みを実施する上での大きな課題の一つは、いかに住民の関心を引きつけるかといえよう。B 近隣委員会の地域代表を務める W 氏は、同委員会の課題を次のように指摘する。

“I would think the biggest problem we’ve got is getting people to come to the meetings, that’s the biggest problem. How we communicate, what we’re doing, and getting people involved in that is the biggest problem.”

“It’s difficult to know about anything. Yes, yes, difficult to know about Neighbourhood Partnerships unless they go to the library or the doctor surgery when there’s a notice up, and do they even look at the notice board. You know, you can put a notice up but it doesn’t mean to say people are going to read it. I would think it is thus the main problem with any group of people is getting people to know that you’re there. People don’t necessarily understand what a Neighbourhood Partnership is, they don’t know they can participate in it, they don’t even know it exists.” (W 氏, 30 Oct 2014)

近隣委員会の案内は、公共施設や地域の掲示板などに掲載されているが、多くの住民の目に留まっているとはいえない。実際、各選挙区とも人口はおおよそ 1 万人程度であるが、選挙区ごとに実施されているフォーラムなどへの参加者は 2,30 名程度である。

そうした中、地域住民組織は、住民に直接近隣委員会に関するアナウンスを行う重要な媒体となっている。たとえば、地域住民組織の一つであるネイバーフッド・ウォッチ Neighbourhood Watch で

は、団体内において近隣委員会の案内が行われている。ネイバーフッド・ウォッチは住民による防犯団体で、警察と連携しながら防犯に関する情報の伝達などを行っている。ブリストル市では、街路ごとにグループが作られ、市レベルにそれらを包括するネットワークである Bristol Neighbourhood Watch Network が存在する。下記の通り、近隣委員会のフォーラムには警察官が参加することもあり、同団体の代表である W 氏はメンバーに近隣委員会への参加を積極的に呼びかけている。

“And if -- when I send out messages or when I -- because I’ m the chair of Bristol Neighbourhood Watch Network, when I speak at any meetings, I always encourage people to go to their Neighbourhood Forums and their Neighbourhood Partnerships. [...] because the police go, and it’ s a good opportunity for them to speak to their local police officers, but also because they then know what’ s going on locally so, because the police always give a report on the Neighbourhood Forums. So, yeah, one can enhance the other, if you like.
(W 氏, 30 Oct 2014)

ただし、ネイバーフッド・ウォッチの街路ごとのグループは市内全域に存在するものではなく、B 近隣委員会のエリアにおいても存在する街路とそうではない街路が存在する。そのため、このネットワークを通じた情報伝達は限られた地域でのみ行われているものと捉えられよう。もとより、ネイバーフッド・ウォッチ以外にも、様々な地域住民組織が存在し、その中でも近隣委員会をはじめとする地域の情報が共有されている。そうした中、地域住民組織の有無や、活動の活発さの差異により、近隣委員会に関する情報の広まりに差が生じている可能性が考えられる。

4-4. 小括

本章ではブリストル市の近隣委員会における地域住民組織の役割と影響についてみてきた。A 近隣委員会と B 近隣委員会とは社会的・経済的に特徴が大きく異なる地域であり、地域住民組織の特徴も異なる。このように地域や組織の特徴には差はあるものの、両地域とも近隣委員会の運営に際し、地域住民組織が一定の影響を与えていることが確認できた。

A 近隣委員会のエリアでは、ブレア政権の時期に大規模なコミュニティ政策が展開されたこともあり、有給スタッフを複数抱えるような比較的大規模なコミュニティ組織が存在する。こうした組織は、フォーラムの運営を担うなど、近隣委員会の運営に比較的大きな役割を果たしている。一方で、B 近隣委員会のエリアでは、地域住民組織が直接運営に関与することはないが、地域住民組織の有無が当該地域での近隣委員会への参加率や関心の強さに影響している可能性がうかがえた。

ブリストル市の近隣委員会は、比較的分権の程度が大きい自治体内分権の仕組みと特色付けられる。こうした仕組みが機能するには、個々の住民の積極的な参加が不可欠であるが、地域住民組織の存在も無視できない点といえよう。

5. クロイドン区の Neighbourhood Partnerships

5-1. クロイドン区の概要

クロイドン区 London Borough of Croydon はロンドン南部に位置する特別区である（図 5）。同区の人口は約 38 万人（2015 年）で、面積は約 87 km² である。区内の主要駅である East Croydon 駅からは、ロンドン中心部の London Victoria 駅まで電車で 15 分ほどである。ロンドン中心部へ通勤する住民も多く、近年では、East Croydon 駅周辺を中心に新たなマンション開発が進められてい

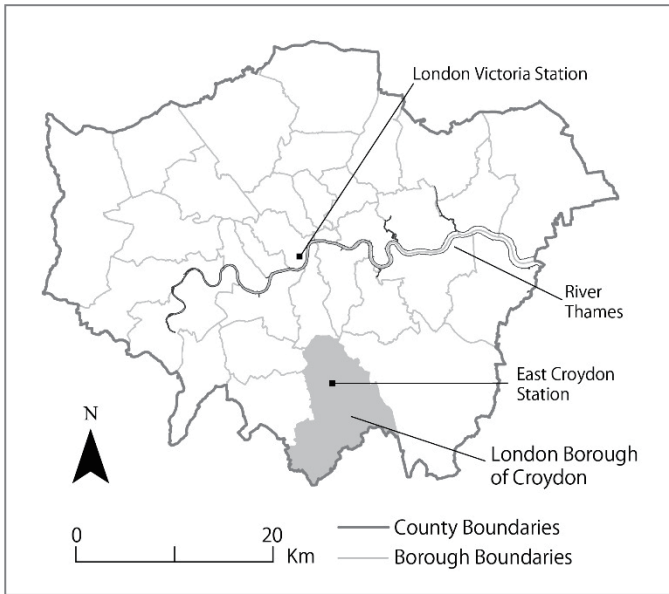


図5 大ロンドン

* ベースマップには Ordnance Survey のデータを使用

区の南部は閑静な郊外住宅地となっており、その外縁部はグリーンベルトに接している。南北の差異は支持政党にも表れている。図6は2015年8月時点のクロイドン区の区議会議員の議席分布を示したものである。同図から読みとれるように、区議会の議席は、北部が労働党、南部が保守党によって占められる構図となっている。そうした中、近年、北部と南部との交流を促す試みもみられる。2011年8月にイギリス各地で暴動が発生し、クロイドン区でも中心部において大規模な暴動が起きた。たとえば、この暴動からの復興策の一環として、Connected Croydonといった、北部と南部との分断の解消を試む取り組みがなされている。

表2 移民に関する人口統計

	クロイドン	大ロンドン	全国
人口 (2015, 推計)	380,900	8,658,200	54,613,400
最大の移民集団 (2011, 人口比)	インド系 (3.6%)	インド系 (3.2%)	インド系 (1.3%)
2 番目に多い移民グループ (2011, 人口比)	ジャマイカ系 (2.5%)	ポーランド系 (1.9%)	ポーランド系 (1.1%)
3 番目に多い移民グループ (2011, 人口比)	ガーナ系 (1.5%)	アイルランド系 (1.6%)	パキスタン系 (0.9%)
国外で生まれた住民の割合 (2011, 人口比)	29.7%	36.6%	13.0%
BAME (黒人, アジア系, エスニック・マイノリティ) の割合 (2013, 人口比)	47.2%	40.5%	14.6%

大ロンドン庁 (Greater London Authority) の集計データをもとに作成
(London Data Store: <http://data.london.gov.uk/dataset/london-borough-profiles> 2015年8月13日閲覧)

5-2. Neighbourhood Partnerships

クロイドン区でもブリストル市と同名の Neighbourhood Partnerships という制度が2000年に導入された。しかし、コストの問題から同制度は2011年に廃止となった。クロイドン区役所の職員によると、もともと労働党が Neighbourhood Partnerships を推進していたこともあり、2010年にクロイドン区議会の多数党が労働党から保守党へ移行した際、保守党が制度を廃止にしたとのことである。また、区予算の支出削減のためという面もある。なお、クロイドン区の Neighbourhood

Partnerships はブリストル市のものと比べると分権の程度が低く、住民の意見集約の場としての色彩が強いため、以下では近隣会議と表記する。

近隣会議は、市内を 10 地区に分割して実施されていた。各地区では年に 2 回程度のミーティングが開催されていた。各地区に予算に関する権限委譲はなされていなく、ここでのミーティングはブリストル市のフォーラムに近いものといえる。

クロイドン区役所の職員によると、近隣会議は、住民が公的課題に関心を持ったり、住民同士が知り合う機会になったとのことである。また、区役所からすると、特定の地区の住民が集まる機会があることで、特定の地区の公的事象に関する協議 consultation が行いやすいというメリットもあったのである。

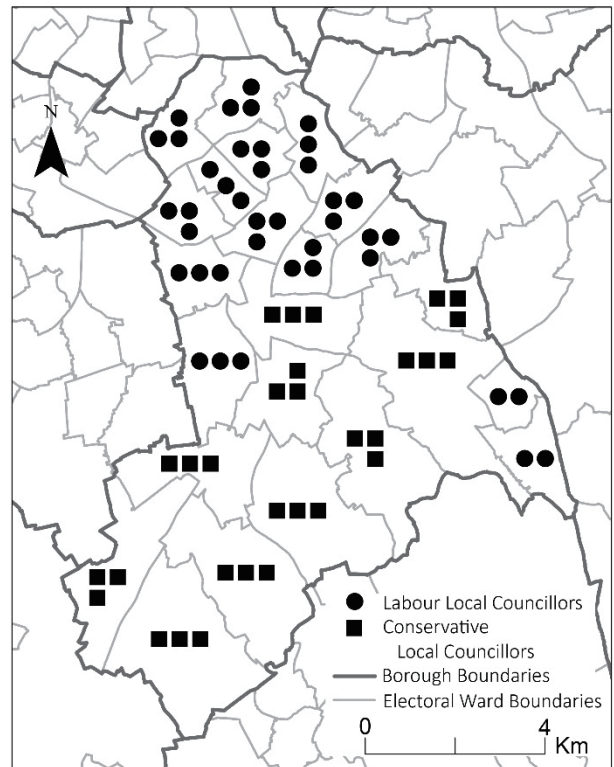


図6 クロイドン区の区議会議員の議席分布

* ベースマップには Ordnance Survey のデータを使用

5-3. クロイドン区の地域住民組織～2つの町内会の概要

クロイドン区内には residents associations (以下 RA) と呼ばれる、町内会のような地域住民組織が区内の広い範囲に存在している。RA は区内に 90 近くあるとされている。ここでは、クロイドン北部の A 地区にある residents association A (以下 RAA) と南部の B 地区にある residents association B (以下 RAB) について概観する。

RAA は 1974 年に、A 地区を通る幹線道路計画に反対するために設立された。RAA の会員は、A 地区の住民や同地区と歴史的な繋がりのある人、また、商店経営者など、A 地区で働いている人によって構成されている。現在、会員数は約 250 - 300 世帯である。以前の会員数は現在よりも多かったが、この 10 年ほどの間に減少したとのことである。会員には会費が課せられており、世帯ごとに年間 2 ポンド (約 384 円) である。RAA は、年に 1 回全会員を対象とした総会を、また、役員会を毎月 1 回開催している。RAA の活動は、地域の抱える問題の集約、親睦旅行やパーティの実施、小学校のサマー・パーティのサポートに加え、地域の清掃や地域史の編纂を地域の教会と連携して行ったりと、多岐に渡っている。また、10 ページ程度のニュースレターを年に数回発行している。

A 地区には、多様なエスニシティや文化的背景の集団が生活しており、集団ごとにコミュニティが成立している。そのため、RAA は町内会のような同地区唯一の包括的な地域住民組織ではあるが、A 地区の住民を包括しているとはいえない。そうした中、現在、ボランティア・セクターの統合組織 umbrella organisation が、RAA を含め、同地区のコミュニティが一堂に介する機会を設けている。

RAB の歴史は長く、第二次世界大戦直前に設立されたとされている。RAB は B 地区の住民が半自動的に加入する形態をとっており、会員数は約 2,000 世帯である。RAB も RAA 同様に会員には会費が課せられており、世帯ごとに年間 3 ポンド (576 円) となっているが、入会に同意していない会員からは徴収していない。RAB も全会員を対象とした総会を年に 1 回開催しており、それ以外に役員会を年に複数回行っている。RAB は、新たな開発計画など地域に関わる問題が生じた際に住民の

声を集約する会議を設けたり、また、行政等の設置する各種会議に参加したりといった社会的活動を行っている。加えて、クリスマス・パーティやゲーム大会の主催や地域のお祭りへの参加といった交流活動も活発に行っている。また、10数ページからなるニュースレターを年に数回発行し、地区の全世帯に配布している。ニュースレターの発行に際しては広告を募り、費用の一部をそれで賄っている。

RABはB地区における唯一の包括的な地域住民組織であるとともに中心的な組織であり、日本の町内会に近い位置にあるといえる。また、RABは、B地区周辺の地域住民組織ともコミュニケーションをとりながら活動を行っている。

5-4. Neighbourhood Partnerships

上述のような地域住民組織の存在は、近隣会議の運営にどのように影響していたのだろうか。ブリストル市のB近隣委員会の事例と同様に、地域住民組織は、ミーティング開催のアナウンスを行う媒体のひとつとなっていると考えられる。この点について、クロイドン区役所の職員は次のように指摘する。

“So in areas with strong residents’ association, you usually have very good attendance because we use that network.” (an officer of London Borough of Croydon, 28 Oct 2014)

よりしっかりした地域住民組織のある地域では、近隣会議の情報が住民に広く行き届いているため、会議への参加者が多くなるのである。こうした傾向は、近隣会議の存在があまり知られていなかった、近隣会議制度の導入当初においてより強くみられたとのことである。

上述したRAに加え、ブリストル市と同じく、ネイバーフッド・ウォッチもまた近隣会議に関する情報伝達の役割を果たしていた。

“So the council used the Neighborhood Watch network to encourage the Neighborhood Partnership, and in some areas, most of the membership of the Neighborhood Partnership are from Neighborhood Watch because they are more concerned about crime in their area than anything else.” (an officer of London Borough of Croydon, 28 Oct 2014)

ブリストル市もクロイドン区も地区ごとの会議には市や区の職員に加え、当該地区を担当する警察官や関連機関の職員も参加している。特に近隣レベルにおいて「安心・安全」は関心の強いテーマのひとつであるため、ネイバーフッド・ウォッチのネットワークがより機能していると考えられる。

ただし、地域住民組織は必ずしも近隣会議に積極的な立場をとっているわけではない。前節で取り上げたRAA、RABともに近隣会議の存在は認識しているが、組織として関わりを持っていない。このように地域住民組織が近隣会議に積極的に関わっているわけではない理由のひとつに、近隣会議の範囲が地理的に広すぎるため、近隣の問題を議論する場となっていないことが挙げられる。たとえば、クロイドン区の中心部に近い住宅地区に2004年に設立されたRAであるRACの代表は、RAと近隣会議とは、以下のように、問題関心のスケールが異なる点を示唆している。

“Yeah I mean maybe Neighborhood Partnerships were meant to be broader interests

you know like not local issues because, in these few roads I mean they don't think much about, you know we won't talk about what is happening to national health system, because that's a bigger picture, we will say you know with convergence of too many flats there is not enough doctors, but we'll yeah that's something you wouldn't, you would go to your MP but you wouldn't in particular talk about it.” (A 氏, 28 Oct 2014)

加えて、近隣会議が地域の諸問題を議論する場であると同時に、議員が政治的なアピールをするなど、政治的な場であると感じられていることも、RA と近隣会議との間に距離を生み出していると考えられる。たとえば、この点について、A 氏は、以下のように述べている。

“Neighborhood Partnerships starts off like a free meeting, however I don't think they are called that now, I think they are called something else. …… I know lots of my people in neighbors I know they didn't like going because it was too political, ……”
(A 氏, 28 Oct 2014)

5-5. 小括

本章ではクロイドン区の Residents Association の特徴と近隣会議における地域住民組織の役割と影響についてみてきた。クロイドン区の近隣会議は、ブリストル市の近隣委員会と異なり、当該地区に関する区の予算の用途を決定するような場とはなっておらず、相対的に権限委譲の度合いは低いものと特色付けられる。

他方で、近隣会議への地域住民組織の関わり方については、ブリストル市の B 近隣委員会の状況に近く、地域住民組織は、会議の周知等、アナウンスを行う媒体として機能していると捉えられる。そうした中、比較的基盤のしっかりとした地域住民組織が存在する地域では、近隣会議に比較的多くの住民が参加するといったように、地域住民組織の地域差が、住民参加の地域差にもつながっていると推察される。

他方で、地域住民組織からすると、近隣会議とは問題関心のスケールが異なると感じられていたり、近隣会議は政治的な場であるといった認識が垣間みられた。こうした点もあり、地域住民組織は必ずしも近隣会議に積極的な関わりをもっているわけではない。

6. おわりに

本報告書では、ブリストル市とクロイドン区の Neighbourhood Partnerships 制度を事例とし、同制度の運用において、地域住民組織がどのような役割を果たしているのか検討してきた。

その結果、ブリストル市の近隣委員会とクロイドン区の近隣会議ともに、制度の運用において地域住民組織が一定の役割を果たしていることが認められた。両事例に共通する点としては、地域住民組織が委員会や会議の案内を行っていた点を指摘することができる。そのため、地域住民組織の有無や活動の活発さの差異が、制度の運用に影響を与えていると考えられる。他方で、ブリストル市では、有給スタッフを抱える大規模なコミュニティ組織の関与がみられた。こうした組織が委員会をより活発なものにしている一方で、そのような組織の存在により、同じ委員会の区域の中でもそのような組織との関わりが薄い地域の住民が声を挙げにくいという側面も垣間みられた。

冒頭でも述べたように、日本を含め、コミュニティに権限を委譲する動きが目立つようになっている。本報告書の知見を踏まえると、比較的強固な地域住民組織が存在する「強い」コミュニティにお

いて、制度が巧みに運用され、コミュニティがより「強く」なると考えられる。すなわち自治体内分権制度の導入は、運用方法によっては、「強い」コミュニティをより「強く」するものであり、コミュニティの地理的不均等発展を惹起する可能性があると思われる。ブリストル市のように、分権の程度が比較的高い制度においては、こうした点をいっそう注視する必要があるだろう。

ところで、本報告書からは、自治体内分権制度に関しては、区域の設定方法にも注意を向ける必要性もまた示唆された。上述の通り、ブリストル市において大規模なコミュニティ組織の存在により意見を挙げにくいという声が存在したが、その背景には、社会的特徴を大きく異にする地域が同じ地区の委員会となっていることが存在する。また、クロイドン区では、地域住民組織より広い範囲を区域としている近隣会議に対して、問題の関心スケールが異なるといった点や、政治的な場であるといった地域住民の認識が垣間みられた。自治体内分権制度を評価する際には、こうした地理的な諸問題にも目を向けていくことが求められよう。

付記

本報告書の5-1と3は、前田（2015）のⅢとⅣを加筆修正したものである。

文献

石神 隆 2014.『水都ブリストル—輝き続けるイギリス栄光の港町』法政大学出版局。

前田洋介 2015. ロンドン南部クロイドン区の地域住民組織に関するノート. 新潟地理フォーラム 11: 9-16.

前田洋介 2017. ボランティア組織の台頭と「地域」の多層化—名古屋市緑区の災害ボランティア団体を事例に. 地理学評論 90: 1-24.

Bristol City Council 2015. *Deprivation in Bristol 2015: The mapping of deprivation within Bristol Local Authority Area*. Bristol City Council.

Cabinet Office 2010. *The Coalition: our programme for government*. Cabinet Office.

DeFilippis, J., Fisher, R. and Shragge, E. 2006. Neither romance nor regulation: re-evaluating community. *International Journal of Urban and Regional Research* 30: 673-689.

Fuller, C. 2016. Communities, abandonment and 'recognition': the case of post-state funding community bodies. *Geoforum* 76: 118-129.

Keith, B., Griffiths, R. and Smith, I. 2002a. Cultural industries, cultural clusters and the city: The example of natural history film-making in Bristol. *Geoforum* 33: 165-177.

Keith, B., Griffiths, R. and Smith, I. 2002b. Testing Governance: Partnerships, Planning and Conflict in Waterfront Regeneration. *Urban Studies* 39: 1757-1775.

McLeavy, J. 2008. Managing diversity? "Community cohesion" and its limits in neoliberal urban policy. *Geography Compass* 2: 538-558.

Tallon, A. 2007. City profile: Bristol. *Cities* 24: 74-88.