

# ロンドン・インナーエリアにおける コミュニティ・ガバナンスの実相

—— タワー・ハムレッツ区の地域戦略パートナーシップを事例として ——

## Community Governance in Inner London : A Case Study of Local Strategic Partnership in Tower Hamlets

中西典子  
NAKANISHI Noriko

### 〈目次〉

はじめに

1. 地域戦略パートナーシップ (Local Strategic Partnership : LSP) の政策的背景
  - (1) 1960年代末からの地域再生政策におけるパートナーシップの位置づけ
  - (2) ガイドラインとしてのコンパクト (Compact)
  - (3) 地域戦略パートナーシップ (LSP) の導入
  - (4) 地域協定 (LAA) の導入
  - (5) 地方自治体およびボランティア・コミュニティセクター (VCS) の評価制度
2. タワー・ハムレッツ区における地域戦略パートナーシップ
  - (1) タワー・ハムレッツ区の地理・歴史的位相
  - (2) タワー・ハムレッツ区の社会・経済的位相
  - (3) タワー・ハムレッツ区におけるLSPの展開
3. タワー・ハムレッツ・パートナーシップ (Tower Hamlets Partnership : THP) とボランティア・コミュニティセクター (VCS)
  - (1) タワー・ハムレッツ区のコミュニティ・エンパワーメント・ネットワーク (Tower Hamlets Community Empowerment Network : THCEN)
  - (2) 中間支援組織としてのボランティア・サービス協議会 (Council for Voluntary Service : CVS) の果たす役割
  - (3) ローカル・コンパクトとコミッショニング (Commissioning)
4. 考察-タワー・ハムレッツ区にみる地域戦略パートナーシップのインパクトとコミュニティ・ガバナンスの課題

### はじめに

近年の分権改革論議において焦点となっているのが、「公共性概念の再構築」(白石・新川編 2008: 3)に基づく「ガバメント (government) からガバナンス (governance) へ」の移行である。それは、従来、「公」とみなされてきた中央政府や地方自治体が担ってきた行政役割に対し、市民や民間の諸事業体が積極的に参加して意見を反映

させていくことによって、ともに「公共」の領域を担い発展させていくというものである。例えば、総務省による研究会の報告書『分権型社会における自治体経営の刷新戦略-新しい公共空間の形成を目指して』(2005年3月)では、分権型社会に向けて「行政内部の変革」と「行政と住民との関係の変革」が必要であるとし、地方自治体の行政組織運営の改革と「新しい公共空間」の担い手の多元化が提起されている。つまり、「限られ

た経営資源を住民ニーズに応じて効率的に配分していく」ために、効率的な組織運営と人事管理、トップマネジメント、行政評価の活用などとともに、「『公共』を担う可能性のある様々な主体」の特性を活かし、「地域協働、契約を介した外部委託などの手法を活用」していくことが重要視される。そして、「戦略的な地域経営」の本部としての地方自治体とその住民との協働によるローカル・ガバナンスの実現が、めざされるのである(分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会 2005:5-6)。

このようなガバナンス論の隆盛は、言うまでもなく英国の政策に基づいている。NPM(New Public Management)による自治体経営の手法や行政評価、民間委託やエージェンシー化などは、1980年代の保守党サッチャー政権において導入されたものだが、1997年以降の労働党ブレア政権では、こうした手法は基本的には踏襲しつつも、その民営化=市場化(営利化)がもたらした弊害を克服すべく、地方自治体やコミュニティ、非営利セクターの役割を見直し、そこでの協働関係=パートナーシップの構築を通してガバナンス運営を行っていくことが、最重要課題として位置づけられている。したがって、上述した分権型社会とは、一方で、行財政改革の一環として資源の節約のために行政をスリム化し、公共サービスを民間部門に委ねて効率化していくという消極的側面と、他方で、市民レベルでの多様な主体が参加して、個々の意見を相互に調整しながら政策に反映させていくという積極的側面との双方が、いわば混在したものとして捉えられよう。もっとも、英国の政策がそのまま日本に適用されるわけではなく、それがいかに受容されどのように変容されて日本の政策に組み込まれているのか、という点を吟味する必要はある。しかしそのような英国の政策を日本に導入するにあたって、こうした政策が当の英国でいかに実施され、それが地域レベルでどのように受け止められ評価されているのか、という点についての実証を踏まえておくことは、その課題と方法についての検討材料を与えるという意味でも

不可欠なものとなる。

以上を踏まえ、本稿では、労働党ブレア政権が、「政府の失敗」と「市場の失敗」を乗り越える「第三の道 The Third Way」(A. Giddens)として掲げた諸施策のなかで、とりわけコミュニティ・レベルでのガバナンスを強調する「地域戦略パートナーシップ Local Strategic Partnership: LSP」に着目し、その政策的背景を踏まえた上で、その実情および検討課題について、ロンドン・インナーエリアに位置するタワー・ハムレッツ区を事例に考察していく。タワー・ハムレッツ区は、ロンドンのなかの最貧困地域の一つであり、地域戦略パートナーシップの構築が当初から課題とされた地域である。ここはまた、ロンドンのイースト・エンドといわれ、何世紀にもわたって港湾労働者や移民が流出入し、河川や大気汚染、騒音などの公害とともに貧困、疾病、犯罪の蔓延など劣悪な生活環境下にあった地域であるが、それゆえにこうした諸問題に革新的に取り組む社会運動の発祥地ともなったところである。そしてそれは後の福祉国家建設の原動力となり、民間活動の層の厚さとともに労働党政府にとっても縁の深い土地柄となっている。こうしたイースト・エンドの中心であるタワー・ハムレッツ区において、労働党政府による地域戦略パートナーシップが、「大きな政府」と「小さな政府」の狭間にあって、行財政の効率化と公共サービスの向上という相対する両者のせめぎ合いのなかで、行政機関と民間組織を包含する地域の多様なアクターを巻き込みながら、効果的なガバナンスに向けていかに取り組んできているのか、あるいはまたどのような課題に直面しているのか、ということを経験を以て検討していきたい。なお、「地域」という範囲は、コミュニティ、ローカル、リージョンなど様々なレベルを含んでいるが、とくにエリアや表現を限定する必要がある場合はそれに応じてコミュニティなどと表記し、それ以外は地域と一括して記すこととする。

## 1. 地域戦略パートナーシップ (Local Strategic Partnership: LSP) の政策的背景

### (1) 1960年代末からの地域再生政策におけるパートナーシップの位置づけ

現在、各地方自治体のもとで推進されている「地域戦略パートナーシップ Local Strategic Partnership: LSP」は、もともと1960年代末から1970年代にかけて始まった「地域再生 regeneration」政策に端を発している<sup>(1)</sup>。当時の労働党政権(1964-70年)、保守党政権(1970-74年)を通じて地域再生政策が課題となった背景には、とりわけ都市部において、①失業率の増加、②貧困の拡大、③移民の増加に伴う人種問題、④人口流出と環境悪化に基づくインナー・シティ問題、が深刻化していたことがあげられる<sup>(2)</sup>。地域再生政策の発端となったのは、こうした問題への対応策として労働党政権下の1969年に導入された「アーバン・プログラム Urban Programme」であったが、「パートナーシップ partnership」の構築が提起されたのは、その後の保守党政権を経て再び労働党政権となった1977年の報告書「Policy for the Inner Cities」(DoE 1977)においてである。そして翌年の「都市インナーエリア法」(The Inner Urban Areas Act)において、アーバン・プログラムの補助金交付に際し、その受け入れ先としてパートナーシップが位置づけられ、イングランド内の最優先地域として指定された7つの地域がその対象とされた。そこでのパートナーシップは、中央政府、地方自治体、保健医療当局(National Health Service: NHS)、警察、ボランティア団体で構成されたが、主要には、中央政府と地方自治体との政府間関係を示すものであった。

1979年からの保守党サッチャー政権でもかかる

アーバン・プログラムは継承された。しかし、その方針はハード面重視の「開発主導型 development-led」へとシフトして、中央政府の統制強化とともに民間企業の経営手法を導入し市場化を積極的に推進する方向へと転換した。したがって、この時期のパートナーシップは、主要には中央政府と民間営利企業との関係と化して捉えられる。80年代のこのような不動産開発を中心とした経済活性化策は、都市景観・環境の改善や就労の場を提供することに貢献はしたものの、衰退地域の生活環境の整備や持続的な雇用の創出に寄与するものではなく、結果として地域間格差や所得間格差を顕在化させることとなった。そのため、90年代のメージャー政権では、地域レベルでパートナーシップを構築していくことをめざし、1991年に「シティ・チャレンジ City Challenge」を導入している。これは、57の衰退地域に対し、「競争的入札 competitive bidding」に基づく補助金の交付を行うにあたって、各地方自治体が地域の他の公的機関や民間企業、ボランティア団体などとパートナーシップを構築した上で申請しなければならないとするものであり、この手法は、その後の地域再生政策における包括的助成の先駆ともなった。続く1994年に施行された「地域再生単一予算 Single Regeneration Budget: SRB」では、5省庁の20事業にまたがる地域再生関連予算を当時の環境省(Department of the Environment: DoE)に一元化するとともに、イングランドの9つの各地域(region)レベルに設置された中央政府地方事務所(Government Offices for the Regions: GORs)に予算配分を行うこととなり、その下でのローカル・パートナーシップを通じたプログラムの策定や選定などによって、地域の裁量権はある程度拡大した。

1997年に発足した労働党のブレア政権以降も、

(1) 英国における地域再生政策の変遷については、Russell (2001)、(財)自治体国際化協会(2004)、金川(2008)が参考となる。

(2) こうした衰退地域の再生における総合的施策の手法

は、「エリアベースド・イニシアティブ Area Based Initiative: ABI」といわれ、とりわけ1990年代以降のパートナーシップ組織の急増に影響を与えた(今井2005)。

このような地域再生とパートナーシップ政策は発展的に継承されていく。同年12月に提出された政府白書“Building Partnerships for Prosperity”(DETR 1997)において新たに地域開発公社(Regional Development Agency: RDA)を創設することが掲げられ、翌年の法律(Regional Development Agency Act)に基づいてGORの地域割にそれぞれ設置されることとなった。RDAには、従来の地域再生関連事業が移管されるとともに、SRB以降もなお各省庁に分散していた関連予算が再統合され、2002年度からは「単一プログラム Single Programme / Single Pot」として再スタートしている。

しかしブレア政権では、これまでの保守党政権における市場優先モデルの見直しとともに、サッチャー政権で周縁化されていた地方自治体の役割を刷新し、地域住民(local community)の生活の質を向上させるためにリーダーシップを発揮していくことが重視されている。これは、1998年7月の白書“Modern Local Government: In Touch with the People”(DETR 1998)において「ベスト・バリュー Best Value」として提起され、翌年の「地方自治法」(Local Government Act 1999)によって、地方自治体は公共サービスの意思決定において住民参加や他のパートナーとの協議を通してその義務を遂行することが明記されている。また、1998年の緑書“New Ambitions for Our Country: A New Contract for Welfare”(Secretary of State for Social Security 1998)では「社会的排除」の克服を最優先課題とし<sup>(3)</sup>、とりわけ貧困・荒廃地域に対する雇用や教育、福祉への重点的投資とともに

に、その担い手として地方自治体とともにボランティア・コミュニティセクター(Voluntary and Community Sector: VCS)の活動を積極的に位置づけることによって、より小規模なコミュニティ・レベルでの質的な地域再生をはかっていくことが提起されている<sup>(4)</sup>。これは、同年、社会的排除ユニット(Social Exclusion Unit: SEU)によって提出された報告書“Bringing Britain Together: A National Strategy for Neighbourhood Renewal”(SEU 1998)においても、地域間格差の是正とともに近隣住区レベルのコミュニティを対象とする施策の必要性が提起され、翌年には「コミュニティのためのニューディール New Deals for Communities: NDC」として導入されている。これは、SRBを継承しつつもそれをよりコミュニティ・レベルのソフト面に焦点化して投資していくというものであり、地域の安全、雇用、教育、健康・福祉、住宅・環境を重点課題としてローカル・パートナーシップの構築を促進し、NDCの資金をそこに配分していくというものである。

## (2) ガイドラインとしてのコンパクト(Compact)

ニューレーバー(New Labour)と称されるブレア政権の主眼は、以上のような、コミュニティの質の向上をめざして地方自治体とVCSに代表される地域のパートナーが協働していくことであり、それは、1998年11月に締結された「コンパクト Compact on Relations between Government and the Voluntary and Community Sector in England」(ナショナル・コンパクト)にも如実に示されて

(3) 緑書の内容については、拙稿(中西, 2008)で触れている。

(4) 1997年に内閣府(Cabinet Office)に設置された Social Exclusion Unit (SEU) は、18の Policy Action Teams (PAT) を創設し、異なる省庁からの代表、外部関係者、衰退地域の代表などがパートナーシップを組んで課題に取り組むこととなった。こうしたチームが提言したことの多くが、その後の政策にも採用されている(小山2008)。なお、18のチームのテーマは、①Jobs, ②Skills, ③Enterprise and Social Exclusion, ④

Neighbourhood Management, ⑤Housing Management, ⑥Neighbourhood Wardens, ⑦Unpopular Housing, ⑧Anti-Social Behaviour, ⑨Community Self-Help, ⑩Arts and Sport, ⑪Schools Plus, ⑫Young People, ⑬Shops, ⑭Financial Services, ⑮Information Technology, ⑯Learning Lessons, ⑰Joining It Up Locally, ⑱Better Information, である。本稿で取り上げるLSPは、PAT 17の Joining It Up Locally によって提言されたものである。

いる<sup>(5)</sup>。周知のように、コンパクトは、政府とVCSの両者が対等なパートナーシップを築くことを通じて公共サービスのベスト・バリューを追求していくための基本原則を、両者の役割とともに明示した協定書である。両者の合意を前提とするコンパクトは、したがって、政府主導というよりもVCS側からの積極的な働きかけによって実現した部分も大きい。この点は、すでに1994年にボランティア組織全国協議会(National Council of Voluntary Organisations: NCVO)に設置された「ボランティア・セクターの将来委員会 the Commission on the Future of the Voluntary Sector: CFVS」(Nicholas Deakinを長とするディーキン委員会)が、1996年に最終報告書として提出した“Meeting the challenge of change: Voluntary action into the 21st century”(the Deakin report)(NCVO 1996)において、独立した存在としてのVCSの果たす固有の役割を前提とした政府との対等な関係の構築が提起されていたことから明らかであり、これがその後の労働党政権の発足によって一挙に現実化したのである。政権発足前の1997年2月には、労働党の文書“Building the Future Together”(Labour Party 1997)のなかで、「契約文化 Contract Culture」から「パートナーシップ文化 Partnership Culture」への転換が示されるとともに、コンパクトの締結が約束された。そして政権発足後の1997年7月からは、NCVO内に設置されたワーキング・グループ(Working Group on Government Relations: WGGR)によって、コンパクトの草案作成が行われていった。

コンパクトそれ自体は、法的拘束力を持たない「覚書 memorandum」であり、パートナーシップのフレームワークを定めたものに過ぎないが、政

府とVCSとの文字通りパートナーシップのなかで作成されたこうしたコンパクトを、いかに協働して実行に移していくかが次なるステップとして存在する。そのため、実施段階では、政府サイドでは内務省(Home Office)内に設置されたActive Community Unit(ACU)が、VCSサイドではNCVO内に設置されたCompact Working Group(CWG)が、それぞれの立場で推進を図っていくという体制とともに、「適正実施基準 Compact Code of Good Practice」が、①資金と調達(Funding and Procurement)、②協議と政策評価(Consultation and Policy Appraisal)、③ボランティア活動(Volunteering)、④黒人およびエスニック・マイノリティのボランティア・コミュニティ組織(Black and Minority Ethnic Voluntary and Community Organisations)、⑤コミュニティ・グループ(Community Groups)の5つの分野において示されている(Home Office / CWG 2000)。

2000年には、中央政府と地方自治協会(Local Government Association: LGA)、NCVOの協議によって「ローカル・コンパクト・ガイドライン Local Compact Guidelines」(WGGRS / LGA 2000)が提出された。ここでは、地方自治体をはじめとする地域の公的機関と地域で活動するVCSとの間でパートナーシップを確立していくことが提起されており、コミュニティ利益の向上や組織目的の再認識、外部資金の有効活用、ベスト・バリューの達成など地方自治体にとっての意義と、その対等なパートナーとしてのVCSの能力形成(capacity building)への支援を通じて地域に貢献していくことの重要性が示される。またそのためには、相互の情報交換や連携、利害の調整、能力形成や運営技術が不可欠であるとしている。その後、VCS

(5) コンパクトについては、(勸)自治体国際化協会(2008)が、その内容と構成について詳しく解説している。また、コンパクトの重要な点として、①ボランティア・セクターが市民社会において独立性を保ち、共通の目標のもとに政府とパートナーシップを組むことによって、政策や公共サービスの充実が可能になること、②政府の役割として、ボランティア・セクターの進

展のためにインフラストラクチャー(社会的基盤)を整備すること、③ボランティア・セクターの責任として、透明性の高い運営をしなければならないこと、がうたわれている点をあげている。柳沢(2008)もまた、後述のディーキン委員会報告、クロスカッティング・レビューとともに、詳しく検討している。

への配分資金の多くがGORやRDAの予算から支出されることから、そうした広域レベルでのコンパクトの必要性が問われ、「リージョナル・コンパクト Regional Compact」も策定されてきている。

しかしこうしたコンパクトに対して、その締結が中央政府から地方自治体への予算配分や業績評価に影響するのではないかと懸念や (Osborne and McLaughlin 2002, Wilson and Game 2006), 名目は対等なパートナーシップでも実質的にはコンパクトを介した地方自治体によるVCSのコントロールではないかといった批判もなされてきた<sup>(6)</sup>。そしてこうした課題に対処する新たなスキームとして、2005年3月に“Strengthening Partnerships: Next Steps for Compact”が内務省から提起され (ACU 2005), 「コンパクト・プラス Compact Plus」が導入されることとなった。コンパクト・プラスでは、基準が明確かつ簡潔となるとともに、政府・自治体とVCSとの委託契約において、複数年契約や事前支払い、「フルコスト・リカバリー Full Cost Recovery: FCR」<sup>(7)</sup>などの原則を遵守することが規定されている。コンパクト・プラスへの移行は任意であるが、移行した場合は「カイトマーク Kitemark」(認証)の付与や、契約不履行などの裁定権を持った「コンパクト・

チャンピオン Compact Champions」(中立機関)の設置が行われることとなる。

### (3) 地域戦略パートナーシップ (LSP) の導入

2000年に改正された「地方自治法」(Local Government Act 2000)において、全ての地方自治体に「コミュニティ戦略・計画 Community Strategy / Community Plan」<sup>(8)</sup>の策定を義務づけるとともに、その推進主体として地域戦略パートナーシップ(LSP)を構築することが提起された。そして、翌年の「近隣地域再生に関する新たな確約: 全国戦略行動計画 A New Commitment to Neighbourhood Renewal: National Strategy Action Plan」(SEU 2000)では、新たな地域再生戦略が具体化された。ここでは、従来の政策が、犯罪や失業、教育の貧困や健康問題などに十分に対処しきれず、とりわけ1980~90年代にかけて近隣地域の衰退を招いてきたことが明記された上で、全ての最貧地域 (the poorest neighbourhoods) において失業や犯罪の削減、健康やスキルの向上、住環境の改善をめざすとともに、そのような複合的要因に基づく荒廃地域 (the most deprived neighbourhoods) と他の地域との格差を縮小することが、目標として掲げられている。そのために、雇用 (Employment

(6) 金川 (2008) は、ローカル・コンパクトの推進主体である内務省 (2006年以降は内閣府) やCWGによって定期的に行われている調査に関して、クレイグによる1999年および2001年の調査の分析を取り上げ、ローカル・コンパクトを推進している地域はもともと両セクター間の対話が存在し信頼関係が築かれている場合が多いことや、資源が限られた小さなグループはコンパクトの過程に参加できないことなどを紹介している。

(7) フルコスト・リカバリーとは、政府・自治体とVCSが委託契約を行う際、その契約に伴う費用について、直接経費のみならず間接経費 (人件費や家賃、光熱費など) までも含んだ正確な積算を行うものであり、1998年にVCO (Voluntary and Community Organisation) 事務局長の全国組織であるACEVO (Association of Chief Executives of Voluntary Organisations) によってその研究が開始されている。その後、コンパクトの基準では間接経費 (core cost) の考え方が盛り込まれ、

2002年の財務省文書 (後述) において「フルコスト・リカバリーの原則」が明記された。

(8) コミュニティ戦略の目的として、①住民の要望やニーズ、優先課題 (priorities) を明確化すること、②地域に拠点を置く地方自治体、公的機関 (the public)、民間組織 (private)、ボランティア組織 (voluntary and community organization) の活動をコーディネートすること、③地域住民のニーズや要望に効果的に対処するために、こうした諸組織の現状や今後の活動に着目すること、④ローカルかつより広範な地域の持続的な発展に貢献すること、があげられている。また、その実施にあたっては、①地域社会の多様性を尊重しながら、住民を巻き込んでいくこと、②ニーズの適切なアセスメントと資源の有効性にもとづくこと、③策定プロセスにおいてはボトムアップ型の民主的な合意形成をはかること、④策定はLSPによって進めること、とされている (ODPM 2000, 佐藤 2006)。

and Economies), 犯罪 (Crime), 教育とスキル (Education and Skills), 健康 (Health), 住宅と環境 (Poor Housing and Physical Environment) という5つの基準となる対象 (floor targets) が選定されており, LSPとの合意に基づき, その基準に従って具体的な数値目標をそれぞれ設定した上で, それらを達成するためにLSPを主体として地域で取り組んでいくことが示されている。また, 同年から環境・運輸・地域省 (Department for the Environment, Transport and the Regions: DETR) に近隣地域再生ユニット (Neighbourhood Renewal Unit: NRU)<sup>(9)</sup> が設置され, 各GOR単位にLSPの資金管理や指揮監督, 支援を行う近隣地域再生チーム (Neighbourhood Renewal Team: NRT) が配置されている。

LSPは, 地域住民, VCO (Voluntary and Community Organization), 民間企業 (Private Sector and Business Organisations), 地方議員, 地方自治体の職員, 教育・住宅・交通・福祉・開発・文化・レジャーなどの公的機関, プライマリーケア・トラスト (Primary Care Trust: PCT) など保健・医療の公的機関, 警察や消防, RDA, GORの代表者など, 官・民の多様なアクターから構成されるものであり, その任務として, ①地域の重点課題の確定 (identify priority neighbourhoods), ②その問題の把握 (understand problems of priority neighbourhoods), ③それに対処する地域資源の構築 (map resources going into priority neighbourhoods), ④ニーズ充足に向けての合意 (agree on what more needs to be done), ⑤合意事項の実施と報告 (implement and monitor agreed action), があげられている。また, LSPは, 地域

の基盤的なパートナーシップ機関として, コミュニティ戦略の策定や, 地域で活動する様々なアクターやパートナーシップの調整と統合, 公共サービス提供者間の協議や調整による効率化, などの役割を担うものとして戦略的に位置づけられている (SEU 2001) (図1)。

こうしたLSPに対する補助金として, 「近隣地域再生資金 Neighbourhood Renewal Fund: NRF」が導入されている。NRFは, 荒廃指標 (indices of deprivation) に基づき, イングランド内の最も荒廃している88の指定地域 (自治体) を対象とした補助金であり<sup>(10)</sup>, 近隣地域再生のために使用する限りにおいては使途が特定されない包括交付金としての性格を含んでいる。しかしこの交付にあたっては, 上述したNRUの出先機関であるGORによって認証されたLSPを設置することと, こうしたLSPが「近隣地域再生戦略 Local Neighbourhood Renewal Strategy: LNRS」を策定することが条件となる。そして, このLNRSにおける重点課題と目標値の設定について政府と合意を得た上で, LSPに対して資金が配分されることになるのである<sup>(11)</sup>。

また, 同様に, 88の指定地域を対象にして, LSPへのVCSの参画を促進するための「コミュニティ・エンパワーメント・ファンド Community Empowerment Fund: CEF」や「コミュニティ・チェスト Community Chest」などの補助金が交付されている。前者の交付においては, VCS内のネットワーク組織として, 地域内の大小様々なVCOの意見を集約してLSPに反映させるための「コミュニティ・エンパワーメント・ネットワーク Community Empowerment Network: CEN」を

(9) なお, NRUは, その後の省庁の再編によって, 2002年からは新たに設置された副首相府 (Office of the Deputy Prime Minister: ODPM) の所管となった。また, 内閣府のSEUも, これに伴ってODPMに移管された。さらに, 2006年からはODPMが廃止され, それまでODPMとHome Office に分散していた地域や地方自治に関わる事務は, 新設のコミュニティ・地方自治省 (Department of Communities and Local Government:

DCLG) に統合されている。

(10) NRFは2001年度から3か年の交付予定であったが, 後述する地域協定 (LAA) の導入により, 2004年度以降も引き続いて交付されている。なお, 2006年度からは「複合的荒廃指標 Indices of Multiple Deprivation」に基づき, 86の地域 (自治体) に交付されることとなった。

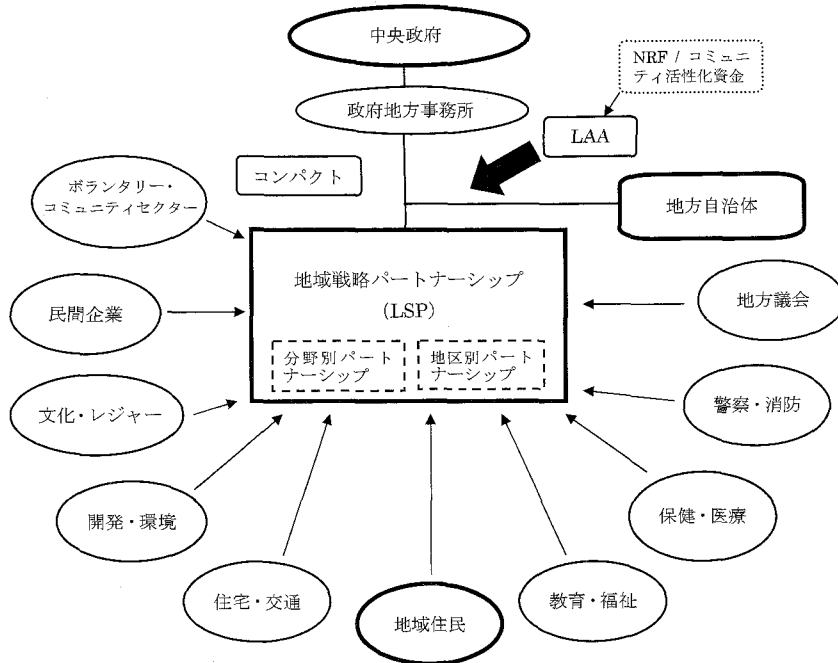


図1 地域戦略パートナーシップ (LSP) のフレームワーク

立ち上げることが条件となる。CENは、多様なVCOが集い話し合う場であるとともに、LSPにVCSの代表者数名を送り出す機関でもあり、こうしたCENとLSPが相互に情報交換をはかりながら連携することによって、LNRSのスキームである

ローカル・コミュニティからのボトムアップが可能になるとされている。したがって、このようなCENの活動に対し、その運営資金としてCEFが配分されることとなっている。また後者については、近隣地域で活動するとりわけ小規模なVCO

(11) LSPは、地方自治体とは別に設立されるパートナーシップ機関であり、直接に事業を行うものでも法人格を持つ組織でもない。したがって、通常は自治体の中に事務局が置かれ、自治体職員が連絡調整や会議の設定を行っているケースが多いとされている(金川2005, 永田2007)。

カーターによれば、LSPは、ある意味では考え方があったり、メカニズムであったり目的を達成するための道具であったりするが、バーチャルな組織としての側面もあり、基本的にネットワークとして捉えられている。また、ほとんどのLSPはボランティアの有志という緩やかな組織であり、コアメンバーは2ヶ月に1度会合を開いて具体的な政策の方向性を検討するが、実際の活動は、それに基づいてテーマ別のサブグループ(Sub-local Partnership: SLP)や個々の組織が行うというものである。そして年に1~2度、全構成員が集まりコミュニティ戦略について話し合い、合意を得るという手法になっている(龍谷大学地域ORC第1

研究班2004年度第4回研究会記録における英国副首相府地方制度調査ユニット研究員マット・カーター氏の発言より)。

また、NRFに関する第一義的な責任は自治体にあるものの、LSPは自治体に対してNRFの配分に関する諮問的な役割を担っており、両者の合意がなければNRFの交付をはじめ近隣地域再生政策を進めることができないといわれている(金川2008)。なお、先のカーターによるLSPの分類では、①議論する場(ディスカッション・フォーラム)としての「諮問機関スタイル」、②独自のスタッフや説明責任、法的正当性を確保し、プロジェクトの実行を担う「業務委託実施スタイル」、③地域サービスのデザインと運営に新しい手法を持ち込む「実験室(ラボラトリー)スタイル」、④コミュニティの強力なネットワーク作りなど「コミュニティ・エンパワーメントに力点を置くスタイル」があげられている(白石編2008)。



の能力形成を目的としており、そのための活動プログラムなどに対する助成として位置づけられる。そして、両者とも各地域に存在しているCVSの中間支援組織（Council for Voluntary Services: CVS）を経由して交付されることになる<sup>(12)</sup>。なお、CEFとコミュニティ・チェストは、もう1つの資金である「コミュニティ・ラーニング・チェストCommunity Learning Chest」とともに、2004年度から「単一コミュニティ・プログラムSingle Community Programme」として統合され、さらに2005年度からは、「近隣地域運営プログラムNeighbourhood Management Pathfinder」と再統合されて<sup>(13)</sup>、「安全でたくましいコミュニティのための資金Safer and Stronger Communities Fund: SSCF」と改称し、後述の「地域協定Local Area Agreement: LAA」の下で管理されることとなった。これにより、従来、CENは、LSPと同様にGORによって認証され、責任主体（accountable body）であるCVSを通じて資金配分されていたが、後述するLAAスキームの下では、指定地域に限らずイングランドの全地域を対象に、地方自治体の裁量において行われることとなった<sup>(14)</sup>。

#### (4) 地域協定（LAA）の導入

LAAは、コミュニティ戦略をより効果的に実施していくために、2004年に導入された中央政府と地方自治体およびLSPに代表される地域との間

で結ばれる新たな協定である<sup>(15)</sup>。ここでは、持続可能なコミュニティを実現するために、中央政府と地方自治体との関係の改善や効率性の向上、パートナーシップの強化、地域におけるリーダーとしての地方自治体の役割が提起されている。その方策は、地域の重点課題として基本的に選定されている4つの優先項目（Block）-①子どもと若者（Children and Young people）、②安全でたくましいコミュニティ（Safer and Stronger Communities）、③健康なコミュニティと高齢者（Healthier Communities and Older People）、④経済開発と事業（Economic Development and Enterprise）-について中央政府と地域間で協議し、相互の合意に基づいて政策目標、成果（outcomes）、指標（indicators）を立て、それらを達成していくというものである<sup>(16)</sup>。

かかる手法はこれまでも実施されていたが、LAAの特徴的な点は、従来、中央政府各省庁から様々なチャンネルで似通った資金が地域に交付されていたものを4つのBlockごとに統合（pool）するとともに、その弾力的な運営（freedoms and flexibilities）をはかり<sup>(17)</sup>、個々の補助金に付随する煩雑な手続きや書類作成業務などの地方自治体の負担を軽減することにある。LAAにまとめられる資金源（LAA grant）としては、①特定のテーマや用途、地域に関わって政府から交付される資金（NDCの資金、NRF、SSCFなど）、②警察、

(12) コミュニティ・チェストの金額は、各地域5,000ポンドが上限であり、2001～2003年度までの3年間で総計5,000万ポンドが交付されている。CEFの場合は同年間で3,600万ポンド、NRFは、同年間で総計9億ポンド、であった。

(13) Neighbourhood Management Pathfinderは、地域で提供されるサービス間の調整を担う近隣マネージャーを配置した近隣地域における実務的なサービス調整システムであり、LSPとともに導入されている。

(14) 金川は、GORやレスター、コベントリー市の担当者、内閣府内のOffice of the Third Sector（2006年に設置）への2007年のインタビューをもとに、CENの持つ小規模なVCOへのアドボカシー的機能や、GORからCENに直接資金が流れることによって、LSPの中で軌

轍を生んだり、時としてCENがLSPに敵対的になる例もあり、自治体や政府関係者がCENの仕組みに課題があると見ていたことが、LAAの中で自治体の自由裁量になった背景の一因であると述べている（金川2008）。

(15) LAAの期間は3年であり、2005年3月から20の自治体でパイロット的に導入され、翌年3月には66の自治体に加わり第2ラウンドが始まっている。そして2007年3月には150の自治体において実施され、イングランド全自治体に適用されることとなった。また、コミュニティ戦略は、2005年の政府文書“Securing the Future”（Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs 2005）によって「持続可能なコミュニティ戦略Sustainable Community Strategy: SCS」と改称されている。

NHS, 学校などに配分される主流事業の資金 (mainstream funding), ③RDAや宝くじ, スポーツ, 学習・技能カウンスル (Learning and Skills Council) など独立公共機関 (Non-Departmental Public Bodies) への資金, があげられており, ②および③についてはLAAに統合することはできないが, 成果を達成するためには不可欠な資金源であるため, 地域での合意に基づいてLAAに組み入れる (align) ことができる。また, 中央政府の示す成果に準じた目標 (stretched targets) を設定すれば, 「誘導補助金 Pump-Priming Grant: PPG」が交付され, それが達成された場合には「業績報奨補助金 Performance Reward Grant: PRG」を受け取ることができるとされている (ODPM 2006a, 的場 2008)。

このような協定は, とりわけ公共サービスの改善や地方自治体の改革を重視してきたブレア政権においては, 初期の段階から積極的に取り入れられてきた。1998年に改正された「地方自治法」 (Local Government Act 1998) でベスト・バリュエーが位置づけられ, 同年に財務省が各省庁との間で取り交わす「公共サービス協定 Public Service Agreements: PSA」<sup>(16)</sup> が制度化されたのを契機に, 翌年には, 「地域公共サービス協定 Local Public Service Agreement: LPSA」の策定へと拡大してきた。LPSAは, 地方自治体が中央政府と公共サービスの改善について協定を結び, 設定された数値目標を達成した場合には, 報奨金の交付や規制緩和の措置がなされるというもので, 上述したLAAの前身ともいえるものであり, 2005年以降

はLAAに統合されてきている。

#### (5) 地方自治体およびボランティア・コミュニティセクター (VCS) の評価制度

達成すべき成果を具体的な数値目標によって定め, その業績を評価していくという地方自治体への評価手法は, その後も2000年の「監査委員会査察制度 Audit Commission Inspection」の導入や, 翌年の運輸・地方自治体・地域省 (Department for Transport, Local Government and the Regions: DTLR)<sup>(19)</sup> による白書 “Strong Local Leadership: Quality Public Services” (DTLR 2001) において提起された「包括的業績評価制度 Comprehensive Performance Assessment: CPA」として実施されてきている。CPAは, ベスト・バリュエーに基づく地方自治体サービスの総合的な評価制度であり, それまでの第三者による監査 (audit) と検査官による査察 (inspection) 機能を統合したものと位置づけられる。CPAは, 「サービス部門評価 Service Assessments」と「総合評価 Corporate Assessments」から構成されており, 前者は, 7分野 (環境, 住宅, 図書館・レジャー, 教育, 社会福祉, 助成金, 資源利用) について, 教育, 社会福祉, 助成金は管轄の検査局, それ以外は監査委員会が4段階 (1~4点) で評価するものであり, 後者は, 9項目 (意欲 ambition, 焦点 focus, 優先事項 prioritisation, 能力 capacity, 業績管理 performance management, 改善実績 achievement of improvement, 投資 investment, 学習 learning, 将来計画 future plans) について, 地方自治体によ

(16) 成果は, それを実現するための個々の具体的な指標によって示される。例えば, 「健康なコミュニティと高齢者」における成果の一例として「生活の質の向上 Improved Quality of Life」があげられており, その指標としては「在宅サービスを利用している65歳以上の高齢者の生活の質の改善」, 「公共機関で15~30分以内でGP (家庭医) にかかることのできる世帯の割合」などがあげられている (ODPM 2006)。

(17) 4つの分野を横断した Single Pot にすることも可能であり, LAAの第2ラウンドでは13地域がこれを実

施している (今井 2006)。

(18) PSAは3年間の協定として, 各省庁が政策目標や重点課題を財務省と合意し, その達成の度合いに応じて財務省から予算が配分されるというものである。

(19) 中央省庁の改革によって, DETRは, 2001年にDTLRと Department for Environment, Food and Rural Affairs: DEFRA とに再編されている。そしてDTLRは, 2002年からさらに Department for Transport へと再編されている。

る自己評価とともに監査委員会が同様に4段階で評価するというものである。最終的には、監査委員会が各地方自治体に対して、「優秀 excellent」、「良好 good」、「普通 fair」、「脆弱 weak」、「貧困 poor」という5段階の判定を公表し、「優秀」である地方自治体には監査や査察が緩和され裁量権が認められるが、「貧困」である地方自治体は逆に監査や査察が強まり中央政府の監視が強化されることになる。こうした評価制度は、サービス改善に向けて取り組む地方自治体のインセンティブが高まるという点でプラス面があるが、他方で、中央政府の地方自治体に対する業績管理による格付けとコントロールの強化というマイナス面も有している。実際、地方自治体側からは、評価に伴う負担の増大や評価方法・内容への疑問、判定表記に伴うイメージダウンなどの悪影響といった問題が提起されており(財自治体国際化協会 2006)、2005年からはそれらの見直しを含めて、7分野の再編(子どもと若者, 成人福祉, 住宅, 環境, 文化, 助成金, 消防)や9項目から5項目への見直し(意欲, 優先事項, 能力, 業績管理, 改善実績)、5段階の判定表記を星(star rating)に変更、総合評価に「向上への歩み direction of travel」を加えて改善に向けた取り組みを新たに評価するなど、CPAの枠組みが刷新されている(Audit Commission 2005)。

ところで、先述したNRFはCPAの影響を受けないが、その代わりにコミュニティ・地方自治省(The Department for Communities and Local Government: DCLG)が所管する「信号灯システム Traffic Light System」が採用されている。これは、中央政府が設定する6つの重点課題(健康,

教育, 犯罪, 住宅, 雇用, 環境)に対する各地域の目標値を提示し、LSPがその自己診断と改善計画(improvement plan)をGORに報告した後、NRFの用途やLSPの運営状況を勘案して信号灯(緑 green, 黄緑 amber green, 黄赤 amber red, 赤 red)に模した評価がなされるというものである(ODPM 2004, 岩満 2007)。このようにみると、地方自治体への評価制度はLSPにも適用されてきており、LAAが導入され、CPAで「優秀」の評価を得ている地方自治体はLAA資金の自由度が高まることを勘案すると、CPAとLAAがリンクすることによってパートナーシップ自体が評価され資金配分される対象になるとともに、地方自治体側にとっても資金獲得のためにパートナーシップを形成することが誘導され<sup>(20)</sup>、結局のところ中央政府による再コントロールであるという懸念も当然出てくる<sup>(21)</sup>。実際、2009年からは、CPAを、LSPを含めた地域全体の業績評価へと移行させた「包括的地域評価制度 Comprehensive Area Assessment: CAA」が実施されることとなっている。

基本的に、LSPにおけるターゲット(targets)の選定や達成方法は地域の自由裁量に委ねられてはいるものの、LSPをめぐってはすでにいくつかの批判もなされており、その内容を要約すれば以下の諸点があげられる。第一に、LSPのメンバーが公選でないことや小規模なVCOの参画が不十分であるなど、LSPが必ずしも全ての住民を代表しているとはいえず、また、多様な組織によって構成されるがために責任の所在が曖昧になること(Balloch and Taylor 2001, Stewart 2003, 今井 2005, 金川 2008)、第二に、中央政府の設定する

(20) これまではNRFの交付されるLSPに限って評価が実施されてきたものが、全ての地域を対象とするLAAの導入によって、全てのLSPが資金の交付対象になると同時に評価制度も適用されることとなった。このことは、NRFを交付されている地域が、そうでない地域と比べて、公共サービスの改善やVCSの参加および支援などの点においてより成果が出ているという政府の評価に基づいている(ODPM 2005, 2006b)。

(21) ミーンズら(Means et al. 2003)は、任意であったパートナーシップが資金を伴う誘導策へとシフトし、強制的になっている点に警鐘をならしている。テーラー(2005)もまた、「対抗文化的」であるパートナーシップが、資金提供を通じたより形式的な誘導のなかで業績管理の枠組みに入っていることを指摘している。

項目が必ずしも地域のニーズを優先するかたちで反映されたものとはいえず、両者の間に緊張関係がみられること(西村2007, 小山2008), 第三に、複雑なスキームや業績管理に伴う書類の作成や報告業務、数値目標の達成や成果の追求などに多大な時間と労力の負荷がかかり、「パートナーシップ疲れ」や「燃え尽き症候群 burnout」が引き起こされていること(今井2005, 小山2008, 金川2008), 第四に、LSPが自立した機関として中央政府や地方自治体と対等な関係を構築するというよりも、資金配分やサービス提供の調整機関という性格が強く、また、準政府組織(quango)としてエージェンシー化・官僚制化していく危険性を伴っていること(Osborne 1999, Osborne and McLaughlin 2004, 金川2008), 第五に、理念としては地方分権やコミュニティの重要性が強調されつつも、実際には中央政府によって重点課題や数値目標が設定され、その枠内での権限委譲に過ぎないこと<sup>(22)</sup>、などである。

もっともこうした問題は中央政府サイドでも認識されており<sup>(23)</sup>、2006年の地方自治白書“Strong and Prosperous Communities”(DCLG 2006)では、中央政府主導によるトップダウンのコントロールから、地方自治体やLSP, ローカル・コミュニティ, その他地域で活動する諸団体の権限を拡大し、地域のニーズにより柔軟に対応していけるようなボトムアップ型のパートナーシップを構築していくことが示された<sup>(24)</sup>。また、地域の課題に対する取り組みについて、地域住民が地方議員を通じて地方自治体に要請できる「コミュニティに

よる行動請願 Community Call for Action」や、地域の優先項目およびサービス基準に関して地域住民と地方自治体とが合意していく枠組みとしての「地域憲章 Local Charters for Neighbourhoods」なども提示されており、よりコミュニティ重視へとシフトしてきている。さらにここでは新たなLAAが位置づけられており、続く2007年の「地方自治・保健サービスへの住民関与法」(Local Government and Public Involvement in Health Act)や、同年のガイドライン“Developing the Future Arrangements for Local Area Agreements”(DCLG 2007)を通じて新LAAの枠組みが提示され、2008年度からスタートすることとなった。新LAAでは、前述のCAAの導入に関わって、これまで中央政府が地方自治体の業績を評価するために設定してきた1,200にのぼる指標を198に削減するとともに、地方自治体に課してきた達成目標も35に限定して地域のニーズをより反映させることとしている。また、LAAに対する政府資金を約10億から50億ポンドへと拡大するとともに、旧LAAの4つのBlockの横断をより柔軟にしつつ、地域の実情にあわせてできるだけ用途を限定しない「地域基盤補助金 Area Based Grant」として交付することがあげられている。そしてNRFについても、新LAAが始まる2008年度からは、「近隣地域活動資金 Working Neighbourhoods Fund: WNF」としてリニューアルされることとなった<sup>(25)</sup>。

さらに新LAAでは、コミュニティのイニシアティブとともにとりわけVCSの役割が重視されている。VCSに対する資金提供については、すでに

(22) 今井は、ニューレーバーの10年間の政策について、Newman (2001) や Lowndes and Wilson (2003) の見解に依拠しつつ、「目標とフレームを遵守する限りにおいては、政府は地域の各主体への権限委譲を進め、執行、手段選択に際しての自由裁量の拡大を図ってきた。しかし一方では、目標、フレームに示された客観的、標準的基準に基づき、規制を逆に強めていった」とし、「地域パートナーシップを介した“遠隔統治”(governance at a distance) が実現した一方、事後統制の強化や、ガバナンスのあり方を規定する“メタ・ガ

バナンス”機能の保持によって、政府は自らの求心性を高めてきた」と総括している(今井2008:137)。

(23) この点は、ODPMやDCLG, NAO (National Audit Office: 国家監査局) による年次調査報告書でも記されている。

(24) ここでは、経済的な発展を目的として複数の自治体が行政区域を越えて合意していくための「地域連携協定 Multi-Area Agreements: MAAs」も新たに導入され、後述する新LAAとの連携が期待されている(HM Government 2007)。

2002年の財務省 (Her Majesty's Treasury: HM Treasury) による報告書 "The Role of the Voluntary and Community Sector in Service Delivery: A Cross Cutting Review" (HM Treasury 2002) において提言されており、そこでは、公共サービスの提供に果たすVCSの主要な役割がレビューされるとともに、その持続的な発展や能力向上と質の高いサービス提供に向けての財政的な支援策が提起されている。とくにVCSがサービス提供にあたって直面する困難の克服に向けて、長期の契約や資金提供、委託契約におけるFCR、モニタリング・コストの低減などが提示され<sup>(25)</sup>、先述した2005年からのコンパクト・プラスにも反映されている。

また、財務省のレビューを具体化するためにその後開始されたのが、「フューチャービルダーズ Futurebuilders: FB」と「チェンジアップ ChangeUp: CU」である。FBは、公共サービスを提供するVCO

に対する直接的な資金(補助・融資)として、2004年から3年間で1億2,500万ポンドが計上されており<sup>(27)</sup>、チャリティ・バンク (Charity Bank) を軸とした独立非営利機関 (Futurebuilders England Ltd) によって運営されている。CUは、VCOの基盤整備 (infrastructure) への投資として、2014年までの10年間にわたるプログラムであり、当初の3年間で8,000万ポンド、2007年度までに7,000万ポンドの計1億5,000万ポンドが予算化された。CUの目的は、①パフォーマンスの改善 (Performance Improvement)、②従事者の向上 (Workforce Development)、③ガバナンス (Governance)、④情報化 (Information and Communication Technology: ICT)、⑤VCS活動への資金調達 (Financing VCS Activity)、⑥ボランティアの確保と向上 (Recruiting and Developing Volunteers)、であり、主要なサービス分野-①高

(25) 地方自治白書で新たに示された政府から自治体への資金は、①用途が限定されない一般補助金 (Non-Ringfenced General Grant)、②特定の政策基準に照らした追加的資金としての地域基盤補助金 (Non-Ringfenced Area Based Grant)、③用途を限定または特定補助金 (Ringfenced or Non-Ringfenced Specific Grant)、となっており、新LAAやWNFの資金は①および②に相当する。なお、WNFは、旧NRFと労働年金省 (Department for Work and Pensions: DWP) の貧困地域資金 (Deprived Areas Fund) とが統合されたものとなる (HM Government 2007, DCLG/DWP 2007)。

(26) ACEVOによる2004年の報告書では、財務省のレビューにもかかわらずその後の資金提供が改善されていない状況が指摘されており、①リスクに対する責任の分担 (Sharing the responsibility for risk)、②適切な期間設定をした契約 (Contracts are of an appropriate timescale)、③官僚主義に起因する浪費の削減 (Cutting waste caused by bureaucracy)、④公平な経費と価格設定 (Fair costing and pricing)、の主要原則が課題として掲げられている (ACEVO 2004, 金川 2008)。なお金川によれば、NAO and OPM (2006) による資金提供の原則は、①アウトカムへの焦点、②相互理解、③評価等の簡素化と適切性、④リスクバランスの適切な管理、⑤資金提供モデルの標準化、⑥タイムリーな資金提供、⑦透明性と説明責任の明確化、であり、資金提供の透明性や説明責任もさることながら、アウトカムに焦点を当てるべきことが強調されている。また、

NAO (2005) に拠りつつ、資金提供の手法として、委託 (procurement)、補助 (grant)、交付金 (grant-in-aid) の区分があり、委託は、「契約価格が重要であり、その価格決定の中にどの程度まで間接経費を見るかといった双方の交渉によって決定される」のに対し、補助は、「価格ベースではなく、どれぐらい費用がかかるかといった視点から資金提供がなされるが、間接経費まで見込むかどうか、すなわち、費用の完全回収 (フルコスト・リカバリー) を行うのかは、それが贈与的なのか、投資的なのかといった補助の性格によって決定される」。また、補助以上に自由度の高い交付金は、「政府から外郭団体等に支出されるケース」が多く、例えばNCVO (National Council for Voluntary Organisations) など「ボランティア・セクターの中間支援組織への資金提供」があてはまり、「これを使って他の組織に資金配分をしたり、特定のプログラムに使用したりするに際しては、政府との間で戦略的な話し合いを持った上で、かなりの自由度が与えられる」 (金川 2008: 109) と説明している。

(27) その後、2008年4月までに9,000万ポンドが追加されている。中島は、FBについて、これまでに融資や委託契約を受けたことのないVCOを対象にしているが、VCOにとっては、融資を受けることによって、その返済のための新たな収入源を確保しなければならず、これまでにないリスクを背負うことになるとしている (中島 2007)。

齢者の保健・福祉サービス (Older People's Health and Social Care Services), ② 矯正サービス (Correctional Services), ③ エスニック・マイノリティの雇用 (Ethnic Minority Employment), ④ ホームレス向け宿泊施設の供給 (Homeless Hostel Provision), ⑤ 育児支援サービス (Parenting Support Services) - における専門的ハブ組織 (National Hubs of Expertise) を立ち上げ、かかる分野で活動するVCOを支援し発展させていくというものである (ACU 2004)。2006年からは、新たに設置された独立非政府機関のキャパシティビルダーズ (Capacitybuilders Agency) に資金の管理や運営が委ねられるとともに、VCOの活動支援ネットワークであるコンソーシアム (consortium) が各地で組織化されてきている。

同じく2006年には、内閣府に「サード・セクター室 Office of the Third Sector: OTS」が新設されている<sup>(28)</sup>。同年にOTSが提出した報告書“Social Enterprise Action Plan: Scaling New Heights” (OTS 2006) では、公共サービスの調達 (procurement) において、サード・セクターが参入できるとともにその成長を促せるような環境を整えていくことの重要性と、そのためのアクションプランが提起

されている。また、2007年にはOTSが財務省と共同で出した報告書“The Future Role of the Third Sector in Social and Economic Regeneration: Final Report” (HM Treasury and Cabinet Office 2007) が公表され、社会的・経済的再生を促進するために政府とサード・セクターが協働していくとともに、数千の規模で存在するVCOへの支援プログラムに約5億ポンドを投資していくこと、コミュニティの活性化や公共サービスの改善に果たすサード・セクターの役割を重視し、コミュニティの代表としての発言力を高めていくなど、サード・セクターへの支援策が盛り込まれている。

## 2. タワー・ハムレッツ区における地域戦略パートナーシップ

### (1) タワー・ハムレッツ区の地理・歴史的位相

タワー・ハムレッツ区 (London Borough of Tower Hamlets: LBTH) は、大ロンドン (Greater London) に属する32の特別区 (London Boroughs) の1つであり、テムズ川の北岸およびロンドンの中心部であるシティ (City of London) の東側に位置し、インナー・ロンドン (Inner London) と

(28) OTSは、内務省のACUと貿易産業省 (Department of Trade and Industry: DTI) の社会的企業ユニット (Social Enterprise Unit: SEU) が統合されたものであり、伝統的なチャリティに代表されるVCOを中心として構成されるVCSに、新興の社会的企業や開発トラスト、既存の協同組合などを包括したものがサード・セクターとして位置づけられている。なかでも社会的企業は、1999年にSEUのPAT3が提出した報告書“Enterprise and Social Exclusion” (HM Treasury 1999) に取り上げられて以来、貧困などの社会的問題に対してビジネス手法を用いて取り組むことで、地域での雇用創出や人材育成にも貢献していくという新たなVCSとして、政府が大きな期待をかけてきたものである。こうした社会的企業の法人格としては、2005年に新設されたCIC (Community Interest Company) がある。CICは、公益目的の組織を対象としているが、登録チャリティ (チャリティ委員会へ登録した団体) よりも規制が緩く、寄付・資本金の双方を受け入れることができ、他の法人格の取得も認められる。しかし、登録チャリティの

ような税制上の優遇はなく、また、資産はコミュニティの利益のために使用しなければならない (Asset Lock)。

英国におけるVCSの代表格は、1601年の公益ユース法 (Statute of Charitable Uses) 以来の長い伝統を持ち続けているチャリティである。チャリティの現行法は1960年制定のチャリティ法 (Charities Act) であるが、2002年の報告書“Private Action, Public Benefit: A Review of Charities and the Wider Not-For-Profit Sector” (Cabinet Office 2002) や、翌年の報告書“Charities and Not-for-profits: A Modern Legal Framework: the Government's Response to 'Private Action, Public Benefit'” (Home Office 2003) のなかで、チャリティの現代的再定義や前述のCICが検討され、2006年の改定 (Charities Act 2006) では、登録チャリティは、新たな法人格としての「チャリティ法人組織 Charitable Incorporated Organisation: CIO」を取得することが可能となった。

いわれる地域の東部に存在している(図2)<sup>(29)</sup>。人口は、2007年現在で215,300人であり(表1)、とりわけ20~34歳の若年層の比率が全国で最も高く、ロンドンの平均値よりも年齢層が若い。また、後述するように人種・民族的な多様性が最もみられかつ貧困な地域として、前章で述べた88地域の1つに指定されており、その貧困率は全国で2番目に高い。

タワー・ハムレッツ特別区は、1965年、旧ロンドン市域であったベスナル・グリーン(Bethnal Green)、ポプラ(Poplar)、ステプニー(Stepney)の各区を統合して誕生した(図3)<sup>(30)</sup>。これらの区は、中世に城壁で囲まれていたロンドン(City of London)の東端に位置しており、とくに19世紀後半からは、貧困層や移民が集中し過密化していったことから、軽蔑的な意味合いを込めてロンドンの「イースト・エンド East End of London」といわれてきた。

ローマ時代から中世まで、ロンドンの港湾は、現シティとテムズ川を挟んだ南岸のサザーク(Southwark)との間のロンドン波止場(Pool of London)であり、18世紀末には、毎年、1万以上

の国内航路の船、3,500の外国航路の船がこれらの波止場に入出入りしていた。当時は多くの船が積みおろしの順番を待ってテムズ川に停泊したが、その間に商品が窃盗にあうということも多かった。1793年、狭小となっていた港湾施設の打開のため、サザークの東(下流側)にあり蛇行するテムズ川によって囲まれた半島部であるドッグ島(Isle of dogs)に、西インドとの交易商人が商業専用埠頭をつくることを計画し、1799年に「西インド・ドック法」(West India Dock Act)が制定されて、西インド・ドック会社が設立された。その後、この周囲の上流・下流部に多くの大型ドックが次々に建設され、1921年のジョージ5世ドック(King George V Dock)までそれは続き<sup>(31)</sup>、ヨーロッパや大英帝国各地からの貨物を集散する世界一の港湾となった。こうしたテムズ川沿いには、造船所や倉庫、船着場が建ち並び、貨物の種類ごとに荷役施設がつくられ、運河や鉄道で各地に送られていた。

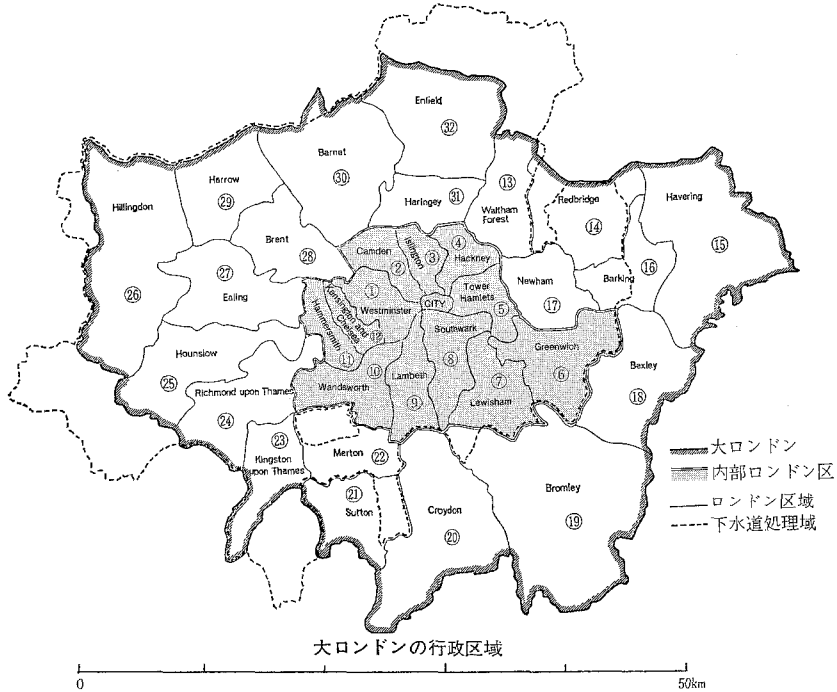
もともとこの辺りは低湿地でほとんど人が住んでいなかったが、港湾建設によって日雇いの不熟練労働者が多く集まるようになり、こうした港湾

(29) 大ロンドンとは、1963年に制定された「ロンドン政府法 London Government Act」に基づき、それまでのミドルセックス州(County Middlesex)や、ロンドン議会(London County Council: LCC)が管轄するロンドン府(County of London)およびロンドン市(City of London)に、ケント(Kent)、ハートフォードシャー(Hertfordshire)、サリー(Surrey)、エセックス(Essex)の一部を加えて1965年から発足した、面積1,579km<sup>2</sup>、人口755万6,900人(2007年現在)の連合王国(United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland)の首都である。また、イングランドに属している9つの地方(region)の1つであり、大ロンドン庁(Greater London Authority: GLA)が管轄する行政区(一層自治体 unitary authority)となっている。大ロンドンとは、金融街のシティと、王室・政治の拠点であるウェストミンスター(Westminster)を含めた32の特別区から構成されており、シティと中心部6区は「セントラル・ロンドン central London」、シティと中心部12区は「インナー・ロンドン Inner London」、その外周部の20区は「アウトター・ロンドン Outer London」といわれている。特別

区は、4年ごとに議員が選出されるロンドン区議会(London Borough Councils)によって運営されており、その執行機関である区自治体(London Borough Councils)が住民登録や行政サービスなどを担っている。

1965年から86年までは、ロンドン特別区と大ロンドン議会(Greater London Council: GLC)の二層制になっていたが、1986年の保守党政権時にGLCが廃止され、その権限が中央政府に移るとともに一部がロンドン特別区に委譲された。2000年の労働党政権時に再びGLAとして設置され、立法府としてのロンドン市議会(London Assembly)と大ロンドン市長(Mayor of London)が配置されている。

(30) タワー・ハムレッツは、16世紀から19世紀末まではロンドン塔の高官によって管轄され、侍従を供出していたが、その後、高官が軍の中尉になることによって、地域の民兵が組織化されたところである。また、1832年の選挙法改正(Representation of the People Act 1832: Reform Act 1832)によって、議会の選挙区となっている。



内部ロンドン区(旧LCC)

- ①ウエストミンスター区(市)
- ②ケムデン区
- ③イズリントン区
- ④ハックニー区
- ⑤タワー・ハムレッツ区
- ⑥グリニッチ区
- ⑦ルイシャム区
- ⑧サウスワーク区
- ⑨ランベス区
- ⑩ワズワース区
- ⑪ハマースミス区
- ⑫ケンジントン=チェルシー区

周辺ロンドン区

- エセックス県より編入
- ⑬ウォルサム・フォレスト区
- ⑭レッドブリッジ区
- ⑮ヘイバリーング区
- ⑯バーキング区
- ⑰ニュー・ハム区
- ケント県より編入
- ⑱ベックスレイ区
- ⑲アロムレイ区
- サリー県より編入
- ⑳グロイドン区
- ㉑サットン区
- ㉒マートン区
- ㉓キングストン・アボン・テムズ区
- ミドルセックス県より編入
- ㉔リッチモンド・アボン・テムズ区
- ㉕ハンスロー区
- ㉖ヒリングドン区
- ㉗イーリング区
- ㉘ブレント区
- ㉙ハロー区
- ㉚バーネット区
- ㉛ハリッジ区
- ㉜エンフィールド区

(出所) Rhodes and Ruck (1970=1971)

図2 タワー・ハムレッツ区の位置

表1 タワー・ハムレッツ区の人口 (2007)

|    | タワー・ハムレッツ | ロンドン      |
|----|-----------|-----------|
| 男  | 109,900   | 3,737,700 |
| 女  | 105,400   | 3,819,200 |
| 総計 | 215,300   | 7,556,900 |

(出所) ONS mid-year population estimates





(出所) Dench, G. et al. (2006)

図3 タワー・ハムレッツ区の概観

労働者向けのバブや宿屋，集合住宅などが密集するとともに，西隣にあるロンドン中心市街からの廃棄物や河川に垂れ流される工場廃液，煙突の黒煙，埠頭の騒音などで蔓延した劣悪な環境のなかで貧困な労働者街が形成されていった。そこでは，労働者が団結して政府に対する抗議行動も展開されたが，他方で貧困や不潔，疾病，犯罪の温床でもあり，上述のイースト・エンドと化した。

1900年に，港湾の労働問題や管理問題に対し，王立委員会（Royal Commission on the Port of London）が設置され，1908年には，「ロンドン港法」(The Port of London Act) が成立し，翌年には，ロンドン港湾庁（The Port of London Authority）が設立されている。そして同年に，ロンドン港湾庁は，ドックを経営する各民間会社から所有権を引き継ぎ，港湾施設への課税や，物流の効率化，

(31) 西（上流・都心部）から順に，聖キャサリン・ドック（St. Katharine's）テムズ北岸（1828年），ロンドン・ドック（London Docks）テムズ北岸（1805年），リージェント運河・ドック（Regent's Canal Dock）テムズ北岸（1820年），サリー商業・ドック（Surrey Docks）テムズ南岸（1807年），西インド・ドック（West India Docks）テムズ北岸（1802～1806年），ミルウォール・ドック（Millwall Dock）テムズ北岸（1868年），ポプ

ラ・ドック（Poplar Docks）テムズ北岸（1852年），東インド・ドック（East India Docks）テムズ北岸（1806年），ロイヤルビクトリア・ドック（Royal Victoria Dock）テムズ北岸（1855年），ロイヤルアルバート・ドック（Royal Albert Dock）テムズ北岸（1880年），ジョージ5世・ドック（king George V Dock）テムズ北岸（1921年），である。

労働問題の改善などに取り組むこととなった。

第二次大戦時には、ドック群はドイツ空軍による集中的な爆撃を受け、その多くが破壊された。1950年代までには復興し、往時の繁栄を取り戻したが、その後、船舶の大型化やコンテナ化など海運輸送の変化に対し、河川港であるドック群では対応できず、1960年代後半からドックの閉鎖が相次いでいった。当時のエネルギー資源や経済構造の転換なども相俟って、1980年代までには全てのドックが営業を停止し、港湾機能を失ったドック地域では、関連製造業も閉鎖・移転することによって失業者が増大し、1981年の失業率は18.6%に及んでいる。

衰退していくドック地域の再開発計画は1970年代から開始されていたが、1973年に当時の保守党政権に提出されたホテルやショッピング・センター、マリーナ、新交通システムなどの外來型開発計画案に対し、タワー・ハムレッツやサザーク、ニューハム(Newham)、グリニッジ(Greenich)、ルイシャム(Lewisham)など労働党下の地元自治体では、事前に計画内容の協議が行われなかったことや、地域のニーズが優先されていないなどの理由で反対した。翌年には労働党政権に移ったため、1976年の計画では、地域の現状とニーズを重視し、低所得者用住宅を建設して定住人口を増加させるという内発型の開発となった。しかし、同年の財政危機によって公共投資が抑制されるとともに、1979年の総選挙でサッチャー保守党政権が誕生したことによって事情が一変する。サッチャー政権では、従来、地方自治体が担っていた地域計画・開発方式から、都市開発公社(Urban Development Corporation)を設置して、中央政府のイニシアティブを発揮できる方式へと転換した。1981年には、ロンドン・ドックランズ再開発公社(London Docklands Development Corporation: LDDC)が中央政府によって設立され、建物規制や道路整備、下水整備など土地・開発をめぐる権

限が地方自治体から都市開発公社に移譲された。また、翌年には、第二次産業の斜陽化や施設の老朽化など深刻なインナー・シティ問題に直面している地域に対し、規制緩和や税制上の優遇措置によって企業誘致を進めるという「エンタープライズ・ゾーン Enterprise Zone」が策定され、タワー・ハムレッツのドッグ島など当初11地域が指定されている。1980~90年代のLDDCによる巨大開発によって、ドック地域はドックランズとして大きく変貌した。ドックランズは、ホテルやレストラン、ブティック、マリーナなどが建ち並び、シティとつなぐ新交通システムであるドックランズ・ライトレールウェイ(Docklands Light Railway: DLR)や、ビジネスジェットが離着陸するロンドン・シティ空港が建設された。また、ドッグ島には、超高層ビルの林立する新都心のようなカナリー・ワーフ(Canary Wharf)が誕生している。その後、労働党ブレア政権に移り、1998年にはドックランズの管理が地元自治体に戻るとともにLDDCの活動も終了したが、ドックランズの再開発はなお継続している<sup>(32)</sup>。

## (2) タワー・ハムレッツ区の社会・経済的位相

タワー・ハムレッツ区の人口の約半数は、多様なエスニック・マイノリティ(Black and Minority Ethnic: BME)で構成されている。そして当区を中心とするイースト・ロンドンは、何世紀にもわたって外国人移民の比率が最も高く、地元の白人労働者住民との争いが絶え間なく続いてきたところでもある。

最初の移民は16~17世紀にやってきたユグノー難民(Huguenot refugees)であり、フランスのカルヴァン派新教徒として排斥された彼らは、現タワー・ハムレッツ区のスパイタルフィールズ(Spitalfields)に亡命してきた。その北部にあるベスナル・グリーン(Bethnal Green)は、フランスから逃れてきたユグノーにとっての安息地かつ

(32) 本節の内容は、(財)自治体国際化協会(1990)に依拠

している。

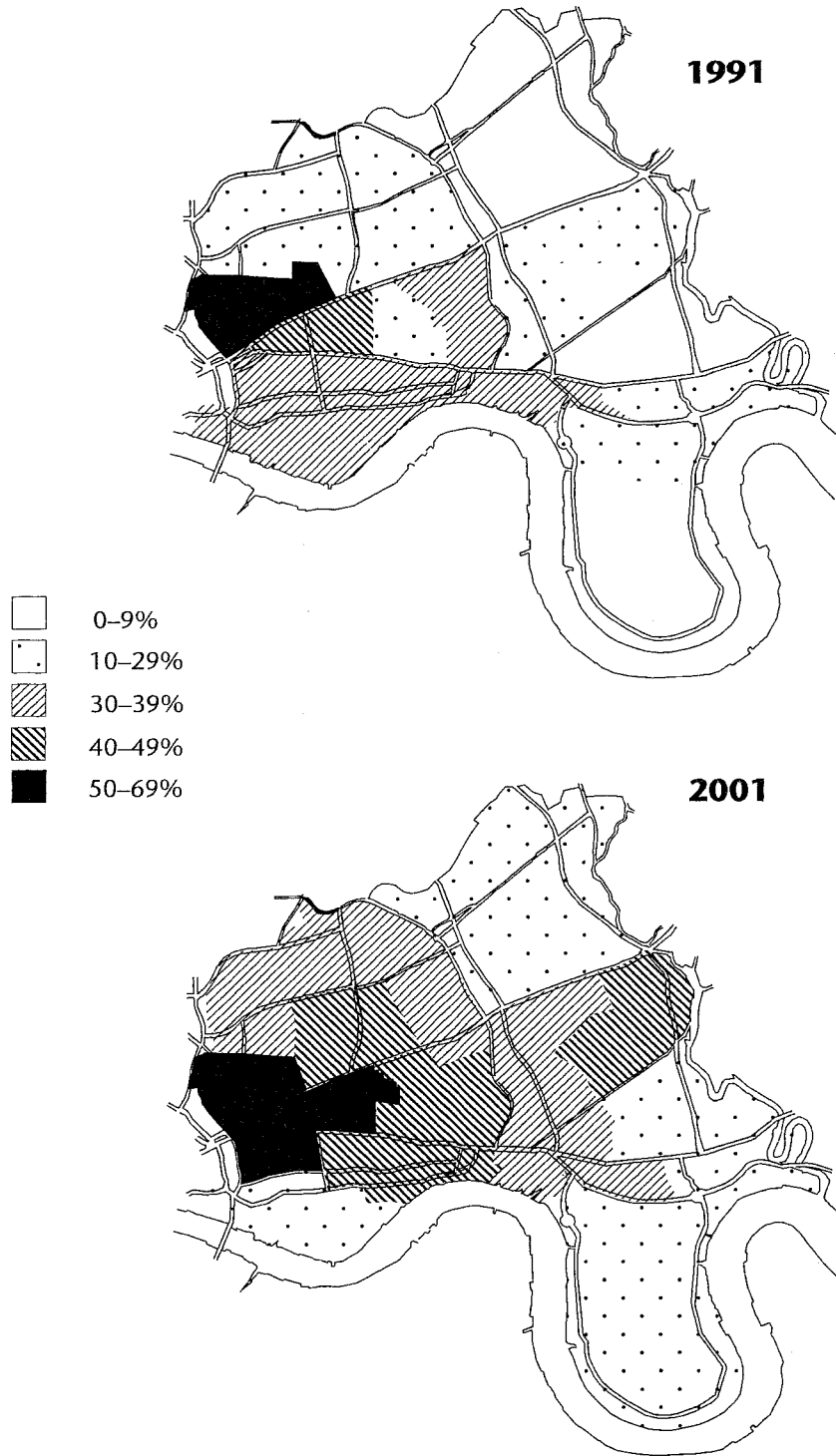
途中経過地であり、彼らは約1世紀にわたって建築や経済活動などを通じてイースト・ロンドンに貢献してきた。その後、18～19世紀にかけては、アイルランドの職工移民や離散したユダヤ人（ashkenazim）がスパイタルフィールズやベスナル・グリーンにやってきている。ユダヤ系移民は、彼らの生活圏をステプニーも含んだ地域へと拡大し、多くは衣料関連の低賃金工場で働いたり仕立屋を営んだり、あるいは、たばこのパイプ製造、毛皮や宝石商、家具の製造、靴の製造、行商などで生計を立てていた。とくに行商では、新移民（new comer）である彼らが勤勉であることを恐れた旧移民（old comer）のアイルランド系移民と、しばしば競合した（もともと、彼らに先立つ移民であったユグノーもまた、アイルランド系移民に不満を抱いていたのであったが）。ユダヤ系移民は、彼ら自身の文化やアイデンティティを地域に刻印するとともに、1912年までには、現タワー・ハムレッツ区域の人口約50万人のうち、ホワイトチャペル（Whitechapel）、ポプラ、マイル・エンド（Mile End）、ステプニーの各地区にわたって約14万2,000人にのぼっていた。急激なユダヤ系移民の増加は、それまでのスラムの白人労働者階級の住宅がユダヤ系移民のそれにとって代わられることへの不満も重なり、白人労働者のなかに反ユダヤ感情を高めていくこととなった。そして、成功したユダヤ系移民の子孫たちは、北部や北西部、東部のロンドン郊外へと移っていった。

1950年代からは、新たにバングラデシュからの移民がベスナル・グリーンにやってきて、かつてユダヤ系移民が暮らしていた通りに住み始めた。ベスナル・グリーンからスパイタルフィールズにまたがる通りであるブリック・レーン（Brick Lane）には、ユダヤ教会（synagogue）が存在していたが、バングラデシュ系移民の流入によって、イスラム教のモスク（mosque）へと取って代わることとなった（そこは1740年代にはユグノーのプロテスタント教会として始まったところであった）。タワー・ハムレッツ区のバングラデシ

ユ人口は、1971年には約4,000人であったのが2001年には65,549人にまで拡大しており、区の全人口の3分の1を占めている（図4）（表2）。また、スパイタルフィールズ地区だけでみると、全人口の3分の2を構成している。当初のバングラデシュ移民は男性のみであったが、その後、家族の呼び寄せや結婚などを契機に、1970～80年代にかけては女性や子どもの人口が急増し、過半数が世帯を構成する人口となった。また、大多数の子どもが英国生まれである。バングラデシュ系移民は、したがって、戦後から現在に至るまで、イースト・ロンドンで最大のエスニック・コミュニティとなっている。

タワー・ハムレッツはまた、イースト・エンドの中心として下層の白人労働者や移民たちが集住するスラム街であったがゆえに、労働問題に取り組む労働組合運動や社会問題に取り組む社会改良運動が展開されてきた地域でもあった。19世紀後半に「イースト・エンドのなかのイースト・エンド」（Fishman1988: 2）といわれたホワイトチャペル地区の聖ユダ教会（St. Jude Chapel）に赴任したバーネット司祭（Samuel Bernett）によるセツルメント運動と、その活動拠点であるトインビー・ホール（Toynbee Hall）の創設（1884年）、そこでの協同組合運動の展開、妻がトインビー・ホールの活動家でもあったブース（Charles Booth）の貧困調査、貧困調査に協力したウェブ（Beatrice Webb）の属したフェビアン協会の社会主義運動など、後の時代かつ全世界に向けての大きなうねりとなった社会運動がここから始まった。そしてこうした運動は、19世紀末の労働者階級への参政権の拡大や20世紀初頭の労働党の結成へと結実し、アトリー（Clement Attlee）やモラント（Robert Morant）、スミス（Hubert Smith）、ベヴァリッジ（William Beveridge）など多くのトインビー・ホールの活動家が、戦後、労働党政権における福祉国家の建設に貢献したのである。

1980年代まで、タワー・ハムレッツの失業率や貧困率、福祉への依存率は全国で最高であったが、前述したサッチャー政権のLDDCによる大規模な



(出所) Dench, G. et al. (2006)

図4 タワー・ハムレッツ区におけるバングラデシュ人口の推移

表2 地域別外国人居住者数 (2001)

| Ethnic group                | LBTH           | LAP area 1     | LAP area 2     | LAP area 3     |
|-----------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| W British                   | 84,151 (42.9%) | 15,839 (44.9%) | 6,166 (27.9%)  | 8,314 (33.6%)  |
| W Irish                     | 3,827 (2.0%)   | 796 (2.3%)     | 352 (1.6%)     | 405 (1.6%)     |
| W Other                     | 12,818 (6.5%)  | 1,979 (5.6%)   | 1,252 (5.7%)   | 1,266 (5.1%)   |
| M White and Black Caribbean | 1,548 (0.8%)   | 302 (0.9%)     | 115 (0.5%)     | 115 (0.5%)     |
| M White and Black African   | 799 (0.4%)     | 129 (0.4%)     | 100 (0.5%)     | 99 (0.4%)      |
| M White and Asian           | 1,329 (0.7%)   | 245 (0.7%)     | 115 (0.5%)     | 165 (0.7%)     |
| M Other                     | 1,207 (0.6%)   | 225 (0.6%)     | 150 (0.7%)     | 111 (0.4%)     |
| AAB Indian                  | 3,001 (1.5%)   | 490 (1.4%)     | 323 (1.5%)     | 450 (1.8%)     |
| AAB Pakistani               | 1,477 (0.8%)   | 241 (0.7%)     | 241 (1.1%)     | 237 (1.0%)     |
| AAB Bangladeshi             | 65,549 (33.4%) | 11,810 (33.5%) | 11,482 (52.0%) | 11,711 (47.3%) |
| AAB Other                   | 1,755 (0.9%)   | 352 (1.0%)     | 246 (1.1%)     | 332 (1.3%)     |
| BBB Caribbean               | 5,214 (2.7%)   | 863 (2.4%)     | 387 (1.8%)     | 420 (1.7%)     |
| BBB African                 | 6,597 (3.4%)   | 1,166 (3.3%)   | 655 (3.0%)     | 577 (2.3%)     |
| BBB Other                   | 917 (0.5%)     | 154 (0.4%)     | 84 (0.4%)      | 115 (0.5%)     |
| CO Chinese                  | 3,583 (1.8%)   | 337 (1.0%)     | 223 (1.0%)     | 212 (0.9%)     |
| CO Other                    | 2,323 (1.2%)   | 329 (0.9%)     | 188 (0.9%)     | 218 (0.9%)     |
| 計                           | 196,095 (100%) | 35,257 (100%)  | 22,079 (100%)  | 24,747 (100%)  |

| LAP area 4    | LAP area 5     | LAP area 6    | LAP area 7     | LAP area 8     |
|---------------|----------------|---------------|----------------|----------------|
| 9,307 (39.9%) | 12,278 (63.8%) | 8,238 (36.3%) | 10,957 (45.7%) | 13,052 (52.6%) |
| 500 (2.1%)    | 460 (2.4%)     | 384 (1.7%)    | 436 (1.8%)     | 494 (2.0%)     |
| 2,013 (8.6%)  | 1,124 (5.8%)   | 1,013 (4.5%)  | 1,351 (5.6%)   | 2,820 (11.4%)  |
| 91 (0.4%)     | 243 (1.3%)     | 322 (1.4%)    | 214 (0.9%)     | 146 (0.6%)     |
| 78 (0.3%)     | 92 (0.5%)      | 117 (0.5%)    | 125 (0.5%)     | 59 (0.2%)      |
| 200 (0.9%)    | 131 (0.7%)     | 119 (0.5%)    | 160 (0.7%)     | 194 (0.8%)     |
| 99 (0.4%)     | 131 (0.7%)     | 173 (0.8%)    | 129 (0.5%)     | 189 (0.8%)     |
| 405 (1.7%)    | 324 (1.7%)     | 378 (1.7%)    | 261 (1.1%)     | 370 (1.5%)     |
| 158 (0.7%)    | 102 (0.5%)     | 161 (0.7%)    | 169 (0.7%)     | 168 (0.7%)     |
| 8,703 (37.3%) | 2,298 (11.9%)  | 8,535 (37.6%) | 6,924 (28.9%)  | 4,086 (16.5%)  |
| 209 (0.9%)    | 80 (0.4%)      | 187 (0.8%)    | 148 (0.6%)     | 201 (0.8%)     |
| 422 (1.8%)    | 889 (4.6%)     | 945 (4.2%)    | 775 (3.2%)     | 513 (2.1%)     |
| 456 (2.0%)    | 591 (3.1%)     | 1,240 (5.5%)  | 1,145 (4.8%)   | 767 (3.1%)     |
| 67 (0.3%)     | 97 (0.5%)      | 167 (0.7%)    | 145 (0.6%)     | 88 (0.4%)      |
| 358 (1.5%)    | 244 (1.3%)     | 363 (1.6%)    | 599 (2.5%)     | 1,247 (5.0%)   |
| 244 (1.0%)    | 168 (0.9%)     | 347 (1.5%)    | 421 (1.8%)     | 408 (1.6%)     |
| 23,310 (100%) | 19,252 (100%)  | 22,689 (100%) | 23,959 (100%)  | 24,802 (100%)  |

(注) 1. W = White, M = Mixed, AAB = Asian or Asian British, BBB = Black or Black British, CO = Chinese or Other  
 2. LAP area については後述する。  
 (出所) 2001 Census

表3 タワー・ハムレッツ区の労働力  
(working age\*) 人口 (2007)

|    | タワー・ハムレッツ       | ロンドン  |
|----|-----------------|-------|
| 男  | 79,800 (72.6%)  | 70.0% |
| 女  | 72,100 (68.4%)  | 64.0% |
| 総計 | 151,900 (70.6%) | 66.9% |

\* 男性は16～64歳、女性は16～59歳である。  
(出所) ONS mid-year population estimates

表4 労働力人口における就業者層 (Economically active) の内訳 (2007. 7～2008. 6)

|                             | タワー・ハムレッツ       | ロンドン  | 全国    |
|-----------------------------|-----------------|-------|-------|
| <b>男</b>                    |                 |       |       |
| 被雇用者 (Employees)            | 48,900 (61.3%)  | 61.6% | 65.0% |
| 自営業者 (Self employed)        | 9,000 (11.2%)   | 15.2% | 13.3% |
| 失業者 (Unemployed)            | 5,000 (7.9%)    | 6.4%  | 5.4%  |
| 就業者総数 (Economically active) | 63,400 (79.3%)  | 82.7% | 83.2% |
| <b>女</b>                    |                 |       |       |
| 被雇用者                        | 32,400 (44.5%)  | 56.8% | 64.5% |
| 自営業者                        | * -*            | 6.2%  | 5.2%  |
| 失業者                         | 6,700 (16.2%)   | 6.3%  | 5.0%  |
| 就業者総数                       | 41,100 (56.7%)  | 67.8% | 73.9% |
| <b>総計</b>                   |                 |       |       |
| 被雇用者                        | 81,300 (53.3%)  | 59.3% | 64.7% |
| 自営業者                        | 11,100 (7.2%)   | 10.8% | 9.4%  |
| 失業者                         | 11,700 (11.2%)  | 6.3%  | 5.2%  |
| 就業者総数                       | 104,400 (68.6%) | 75.5% | 78.8% |

\* サンプル規模が小さく数値化できない。  
(出所) ONS annual population survey

表5 労働力人口における非就業者層 (Economically inactive\*) の内訳 (2007. 7～2008. 6)

|                                | タワー・ハムレッツ      | ロンドン  | 全国    |
|--------------------------------|----------------|-------|-------|
| <b>男</b>                       |                |       |       |
| 求職者 (Wanting a job)            | 3,900 (5.0%)   | 5.5%  | 4.6%  |
| 非求職者 (Not wanting a job)       | 12,500 (15.8%) | 11.8% | 12.2% |
| 非就業者総数 (Economically inactive) | 16,400 (20.7%) | 17.3% | 16.8% |
| <b>女</b>                       |                |       |       |
| 求職者                            | 4,000 (5.6%)   | 8.4%  | 6.5%  |
| 非求職者                           | 26,900 (37.7%) | 23.8% | 19.7% |
| 非就業者総数                         | 30,900 (43.3%) | 32.2% | 26.1% |
| <b>総計</b>                      |                |       |       |
| 求職者                            | 7,900 (5.3%)   | 6.9%  | 5.5%  |
| 非求職者                           | 39,400 (26.2%) | 17.6% | 15.8% |
| 非就業者総数                         | 47,300 (31.4%) | 24.5% | 21.2% |

\* 専業主婦や定年退職者を含む。  
(出所) ONS mid-year population estimates

再開発によって、労働者階級の地域の様相は激変した。カナダなどの外資系も含めた企業誘致による大規模な商業地開発やレジジャー施設、高層オフィス・ビルの建設などドックランズへと変貌することによって、いわゆるジェントリフィケーション (gentrification) が進み、カナリー・ワーフの高層住宅などで暮らす白人中産階級の若手エリート層 (middle-class yuppies / young professionals) が流入してきた。これまで、外国人移民の流入に伴い、旧来の白人労働者階級の家族が流出してローカル・コミュニティの基盤が崩れつつあったが、こうした白人労働者家族から、独身や夫婦のみといった新たな都市エリート層に取って代わることによって、そのローカル・コミュニティの基盤はさらに揺らいできている。このような都市エリート層は、旧来の白人労働者とは階層・家族構成が異なるがゆえに地域資源や公共サービスに対するニーズも異なり、かつてのような貧困な白人のコミュニティと大きなエスニック・マイノリティとが同じニーズを有するがゆえに生じたコンフリクトは、ほとんどみられない。むしろそのコスモポリタン (cosmopolitan) 性は、移民を好意的に受け入れる。しかし、こうした若い白人中産階級の新住民は、職場や住居はタワー・ハムレッツにあるものの、それ以外の活動は地域外にあり近隣関係にもほとんどコミットしない。したがってタワー・ハムレッツは、いままた新たな社会階層の分極化に直面しているといえる。なお、2007年現在の労働者の状況は表3～5に示している<sup>(33)</sup>。

### (3) タワー・ハムレッツ区におけるLSPの展開

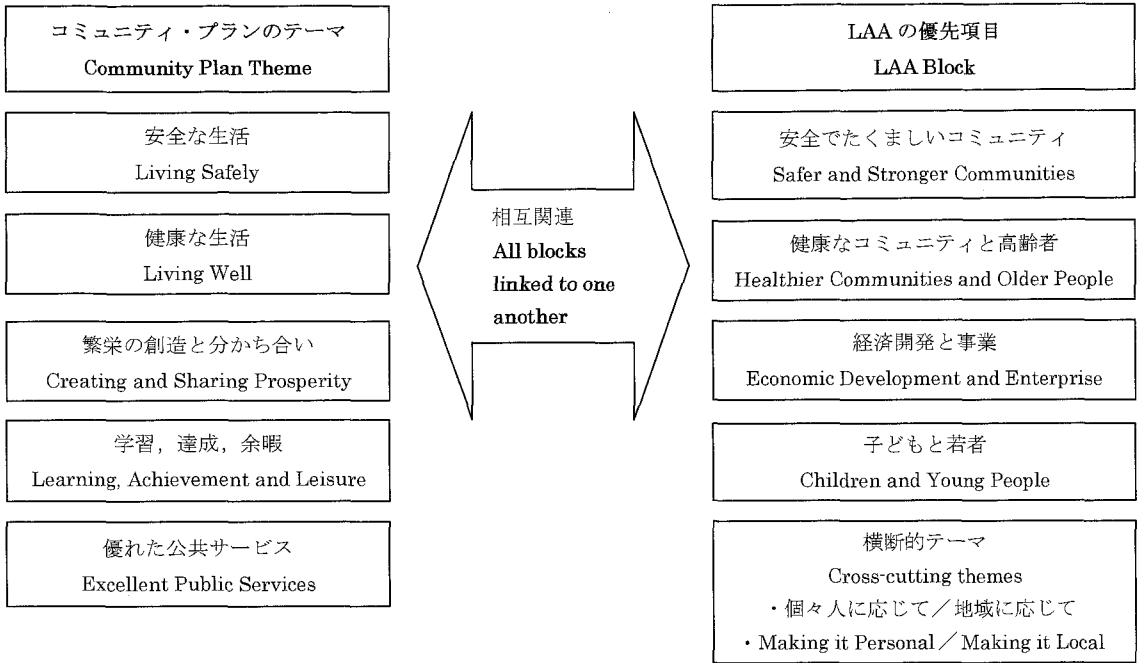
タワー・ハムレッツ区のLSP (The Tower Hamlets Partnership: THP) は、住民、地方自治体、議員、警察、PCT、公共サービス機関、VCOなどの参加の下に、2001年11月から発足している。THPは、コミュニティ・プラン (Community Plan) と近隣地域再生戦略 (A Strategy for Neighbourhood Renewal) 双方の目標を達成すべく、戦略的パートナーシップの下に協働してサービス提供を行うとともにその成果をあげていこうとするものである。前者のコミュニティ・プランは、2001年から2010年までの10年プランであり<sup>(34)</sup>、LAAのBlockと対応させた5つのテーマ (Community Plan themes) を設定して (図5)、1年ごとの目標設定とそのための具体的なターゲットを数値で示し、さらにそれがどこまで達成されたかが検証される (THP 2007)。後者の近隣地域再生戦略は88の指定地域に適用されるものであり、当区では2002年から2010年までの戦略として、コミュニティ・プランのテーマごとのターゲット・エリア (target area) と目標計画を提示する (後述のCPAGs) とともに、地域ごとにフロア・ターゲットに基づく諸問題 (current issues) を提示し (後述のLAPs)、それぞれの項目へのNRFの配分とそのモニタリングの方法 (①Level of Impact ②Process ③Responsibilities ④Timescale) が示されている (THP 2002)。

THPの目標は、上述の5テーマであるが、より具体的には、①犯罪の減少と人々の安心感、②住宅条件の改善、③汚染の減少と道路交通の改善、④より良い医療・福祉 (health care and social

(33) 本節の内容は、Dench et al. (2006) に依拠している。

(34) なお、現在はTHPによって2020年までのコミュニティ・プランが作成されつつある。ここでは、2012年に開催されるオリンピックやパラリンピックが視野に入れられている。また、LAAについても、前述したように2008年度以降は新LAAに移行するため、当区でも新コミュニティ・プランとともに新たな枠組みが検討されてきている。そこでは、以下の4つの新たなテーマが位置づけられている。すなわち、①より良い生

活の場 (A Great Place to Live: including housing, planning, transport and waste)、②活気あるコミュニティ (A Prosperous Community: covering learning, worklessness and enterprise)、③安全で協力的なコミュニティ (A Safe and Supportive Community: bringing together support for the most vulnerable residents with community safety issues)、④健康なコミュニティ (A Healthy Community: including public health, access to primary care and mental health)、である。



(出所) THP (2007) をもとに筆者作成

図5 コミュニティ・プランのテーマとLAAの優先項目とのリンク

care) の提供, ⑤地域への投資 (investment), ⑥より良い仕事と機会の創造, ⑦多様なコミュニティの尊重と共生, ⑧教育力の向上, ⑨多様な芸術・文化・余暇の機会の提供, が掲げられている。また, THPの10原則として, ①地域住民のより創造的 (creative) な活動, ②成果と持続的発展 (sustainable development) への着目, ③サービスの改善と進歩, ④多様性の価値と人々への配慮 (treats people with respect), ⑤全ての人々の機会 (opportunity) およびアクセス (access) の均等, ⑥社会的包含 (social inclusion) の促進と不利な状態を打開する活動 (action to combat disadvantage) ⑦コミュニティ結合 (community cohesion) を支

援する取り組み, ⑧協働のための新たな機会の創造, ⑨利用者重視 (user focused) のサービスの発展, ⑩ローカル・コミュニティへの反映, があげられている (THP 2003)。

THPは, 図6に示すように3つの要素から構成されている。

① ローカル・エリア・パートナーシップ (Local Area Partnerships : LAPs)

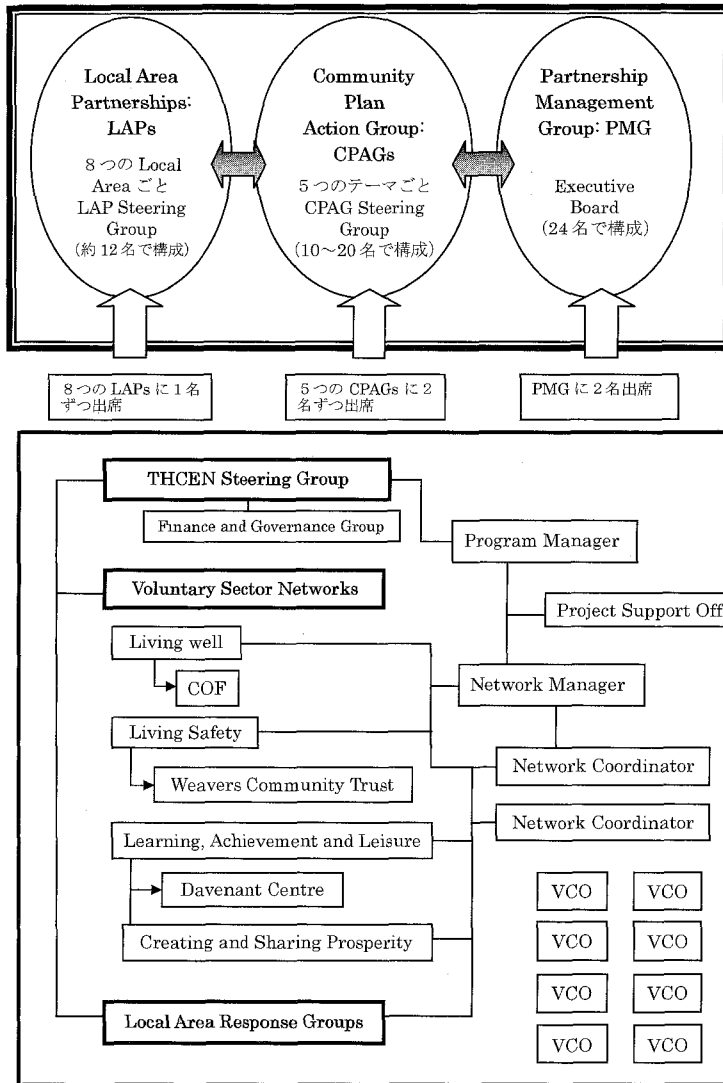
LAPは, 区を8つの地域 (local area) に分割し (図7)<sup>(35)</sup>, サービス提供に対してより住民の声やニーズを反映させるため, 住民の代表者で構成される運営委員会 (LAP steering group) を開催

(35) 20年前は4つの地区に分割されており, 各地区は独自の役場 (town hall) や議員 (council), 福祉サービス (social service) を有していた。しかし, 地区の端の住民は, 隣の地区の方が近いのに居住区のサービスを受けなければならないという弊害があったため, 1

つにまとめられたが, それも問題があり, 再び分割されて8つになった (2007年3月7日の Age Concern Tower Hamlets における Chief Executive へのインタビューによる)。



Tower Hamlets Partnership

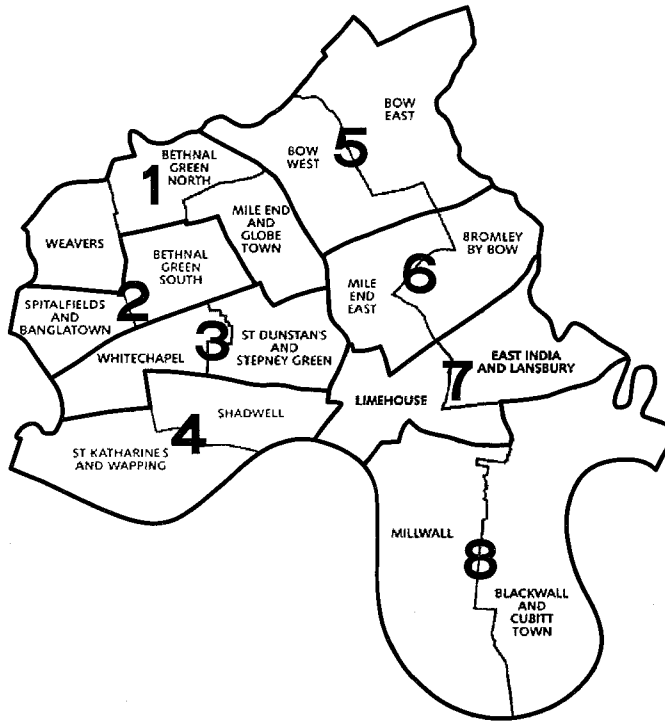


Tower Hamlets Community Empowerment Network

図6 タワー・ハムレッツ区の地域戦略パートナーシップ

して協議するなかで、その地域の優先項目 (key priorities) を定め (2年間で3項目)、効果的にサービス提供や支援を行うための地域活動計画 (LAP Action Plan) を作成していくというものである。ここでは、パートナーシップ政策を通して委託された主流サービス (mainstream services) が、近隣地域のニーズに合わせてアレンジし直されていくことになる (shaping or bending) (表6)。

各LAPは2つの選挙区 (ward) から構成される (LAP 1は ward が狭小なために3 ward となっている)、6名の議員 (Local Councilor) がいる<sup>(36)</sup>。運営委員会は約12名で構成され、その内訳は、地域住民とサービス提供者 (Local Community Voluntary Group) の他に、議員、警察 (Local Police Inspector)、家庭医 (General Practitioner: GP)、PCT、区の福祉関係者 (Local Youth Worker) な



(出所) LBTHの提供資料 (*The Tower Hamlets Partnership: Working Together*) をもとに筆者作成

図7 ローカル・エリア・パートナーシップの地域割

ど行政機関の代表者も含まれている<sup>(37)</sup>。運営委員会は年に4～5回公開で開催され、例えばLAP 6の会議は以下のように進められている。

運営委員会では、地域のニーズは何か、どのように支援するかなどについて取り組んでいる。優先項目の長いリストがあり、この地域は貧困なので健康が常に項目にあがる。犯罪もしばしば優先項目になる。若者の失業やストリート犯罪、低い教育達成度などにより、若者も優先項目になる。Area Directorとその住民たちが、運営委員とともに優先項目リス

トに沿って活動する。私たちはリストにコメントを記入して送り返し、優先項目を確定する。次に、そのエリアで活動する主要な連携組織(key partners)が誰かを調べ、どのようなプロジェクトを支援できるかを一緒に考え、確定し、値を付ける。…10月の会議で確定したことは、雇用などの経済活動、地域の健康(local health)の改善、福祉の3つの優先項目が進んでいること、そして犯罪防止など地域の安全(community safety)を発展させること。そして会議で話し合ったことに基づいて書類を作成し、活動が進むと、どのような成果が出るかを考えていく。

(36) タワー・ハムレッツ区の議員の構成は、労働党(Labour Party)が33名、保守党(Conservative Party)が8名、リスペクト党(Respect, Equality, Socialism, Peace, Environmentalism, Communityの頭文字を取った左翼系のRespect Partyは2004年に結成されている)が6名、自由党(Liberal Democrat Party)が4名、となっている。

(37) 運営委員会のメンバーは、選挙で選ばれるわけではないため、ジェンダーやエスニシティ、ローカリティが反映されるように、毎年入れ替わることが望ましいとされている(2007年3月8日のLondon Borough of Tower HamletsにおけるPartnership Support TeamのOfficerへのインタビューによる)。

表6 各LAPにおける優先項目

| LAP Area | 優先項目 (Priorities) 2006/07 and 2007/08  | コミュニティ・プランのテーマ<br>(Community Plan Theme)  |
|----------|--|---|
| LAP1     | 1. Improving coordination of existing services and developing new methods of local delivery<br>2. Improving health and social care services through increased access and better targeting of provision<br>3. More effective use of community resources and facilities to promote crime reduction and improve the environment<br>4. Promotion of LAP 1 as a place for creating and sharing prosperity | Excellent Public Services<br>Living Well<br>Learning, Achievement and Leisure<br>Living Safely<br>Creating and Sharing Prosperity |
| LAP2     | 1. Employment and enterprise<br>2. Quality of local environment<br>3. Healthier communities – young and older people   | Creating and Sharing Prosperity<br>Living Safely<br>Learning, Achievement and Leisure<br>Living Well<br>Excellent Public Services |
| LAP3     | 1. Health, especially healthier living<br>2. Young people – pathways to training and employment<br>3. Quality of local environment – cleaner, safer  | Living Well<br>Creating and Sharing Prosperity<br>Living Safely<br>Learning, Achievement and Leisure                              |
| LAP4     | 1. Health, especially healthier living for women<br>2. Community facilities with an emphasis on young people and pathways to training and employment<br>3. Quality of local environment – cleaner, safer   | Living Well<br>Learning, Achievement and Leisure<br>Creating and Sharing Prosperity<br>Living Safely                              |
| LAP5     | 1. Better provision of services for young people<br>2. Better provision of services for older people<br>3. Reducing crime through an improved environment  | Learning, Achievement and Leisure<br>Excellent Public Services<br>Living Safely   |
| LAP6     | 1. Young people into economic activity<br>2. Improving access to health care services (with particular emphasis on primary care)<br>3. Reducing crime through an improved environment  | Creating and Sharing Prosperity<br>Living Well<br>Living Safely<br>Learning, Achievement and Leisure                              |
| LAP7     | 1. Education, achievement and family learning<br>2. Promotion of healthy living for all<br>3. Employment, especially of young people   | Learning, Achievement and Leisure<br>Living Well<br>Creating and Sharing Prosperity   |
| LAP8     | 1. Health and healthy living<br>2. Young people into education and employment<br>3. Liveability – a sustainable community where people want to live  | Living Well<br>Creating and Sharing Prosperity<br>Learning, Achievement and Leisure<br>Excellent Public Services                  |

(出所) THP (2007) をもとに筆者作成

〈2008年3月4日, Bromley by Bow Centreの医師 (LAP6の運営委員) へのインタビューより〉

上記の Area Director は, LSPのために雇われている地方自治体の職員 (Officer) として2LAPごとに配置されており, 運営委員会をサポートする役割となっている。また, 同様に Neighbourhood

Manager も各LAPに2名ずつ配置されている。各LAPには, NRFから毎年50万ポンドの予算が下りてきており, Area Director や Neighbourhood Manager の給料もNRFから支払われる<sup>(38)</sup>。予算の用途 (どの団体にどれぐらいの資金を配分するかなど) は, 運営委員会の協議によって決定される。また, その成果のモニタリングは Program

(38) 前述の Bromley by Bow Centre の医師によれば, 50万ポンドのうちの12万ポンドは, 地域の東端と西端に配置されている2名の Neighbourhood Manager の給与になるという。Neighbourhood Manager を経験したこ

とのある当医師は, その役割について, 地域の優先項目の確定やサービス提供において諸団体が協働することをコーディネートしていくことであると述べている。

Managerによって四半期ごとに行われ、区の Neighborhood Renewal Monitoring Officer に報告される<sup>(39)</sup>。

各LAPには、また、地域の様々な問題に対処していく Neighbourhoods Team が存在しており、例えば、Safer Neighbourhoods Team であれば、1人の警官 (Sergeant)、2人の巡査 (Constable)、3人の住民 (Community Police Support Officers) で構成され、地域の防犯や安全に取り組んでいる。他にも、子どもや青少年の問題に取り組む Youth Involvement Team や Antisocial Behavior Team、道路清掃を行う Local Environment Team などがあり、それに関わる地域住民や諸団体が集まって話し合いをしている。LAP6でこうした活動に住宅協会 (Housing Association) から参加しているある運営委員は、以下のように述べている。

私たちは、Poplar 地域において Neighbourhood Management を提供している。それはパートナーシップの1つである。パートナーシップ政策が行う重要なことは、人々を同じ地域で活動させることである。同じエリアで協働することによって、そこで問題が生じても対処することができる。…今朝、私たちは、犯罪 (hotspots) や薬物 (drugs) の問題を話し合った。地域住民に、何が起きているのかももう少し気づいてほしいし、犯罪が起こる問題状況を把握し、その対応策についても知ってほしい。それがこのオフィス (Bow Police Stationの2階…筆者) を持った理由。誰も常時ここにはいないので、ある意味ではバーチャルなチームだが、警察は下の階にいて、数名の人々がここにいる。金曜の朝は皆集まって、少なくとも週1回の会合をしている。

(2008年3月7日、Poplar HARCA (Housing Association) の Area Director (LAP6の運営委員) へのインタビューより)

他にも、各LAPでは、地域の優先項目をテーマ

としたイベントが年4回行われており、地域住民相互が知り合え、普段は運営委員会の会議に参加しないような人々が関与するきっかけづくりが行われている。

## ② コミュニティ・プラン・アクション・グループ (Community Plan Action Group : CPAGs)

LAPが地域ごとであるのに対し、CPAGは、コミュニティ・プランに対応した5つのテーマごとにつくられる運営委員会である。表7は、5つのテーマとそれぞれのテーマの優先項目を示したものである。CPAGの優先項目は年度初めに決定され、その下でLAAのなかの198のターゲットに匹敵するものが選定される<sup>(40)</sup>。

各CPAGは、地方自治体やPCTの最高責任者 (Chief Executive)、ロンドン警察庁における特別区の長官 (Borough Commander) など行政機関のトップ層 (senior people) と、民間企業、VCSの役職者層で構成され、年に5回の会議を開催している。そこでは、5つのテーマを国家レベルの政策と付き合わせて調整し、それぞれの 이슈に関して、例えば、PCTやVCOがどのように関わっていくのかなど、区全体の組織やサービスを横断した幅広い視野からサービス間の調整が行われる。したがって、LAPが、地域のニーズや細かな問題点を取り上げて草の根の具体的なサービス提供を形作るのに対し、CPAGは、サービス提供やサービスの質、サービスの期間など総合的な決定とともに、新しいアイデアの発案やイニシアティブを取っていくという、コミュニティ・プランの戦略的なマネジメントを担う機関として位置づけられている<sup>(41)</sup>。

CPAGには、NRFからテーマごとに200万ポンドの計1,000万ポンドの予算が下りており、それを各テーマにおけるいくつかの優先項目に見合うかたちで配分し、それぞれのサービス提供団体に

(39) 2007年3月8日の London Borough of Tower Hamlets における Partnership Support Team の Officer へのインタビューによる。

(40) 2008年3月3日の Tower Hamlets Partnership における Director へのインタビューによる。

表7 CPAGの5つのテーマにおける優先項目

|   |
|---|
| <b>Living Safely</b>  |
| Reducing crime and the fear of crime  |
| Tackling anti-social behavior   |
| Improving community safety  |
| Combating racial harassment   |
| Reducing drug misuse  |
| Ensuring justice for young people   |
| Reducing pollution and traffic congestion                                       |
| Making streets cleaner  |
| Creating a welcoming and sustainable environment                                |
| <b>Living Well</b>  |
| Providing decent housing  |
| Promoting healthy living  |
| Improving access to health and social care                                      |
| Support for children and young people   |
| Caring for older people   |
| Improving access to services and support for people with disabilities           |
| <b>Creating and Sharing Prosperity</b>  |
| Promoting regeneration and renewal  |
| Reducing poverty  |
| Promoting inward investment   |
| Supporting local business development, including Third Sector capacity building |
| Improving employment and training opportunities                                 |
| Increasing tourism  |
| Supporting people for Welfare to Work   |
| <b>Learning, Achievement and Leisure</b>  |
| Providing early years and play services   |
| Raising achievement in schools  |
| Creating opportunities for post-16 education and training                       |
| Encouraging lifelong learning   |
| Engaging young people   |
| Improving library and information services                                      |
| Improving access to the arts and celebrating culture                            |
| Improving leisure facilities, sports and recreation opportunities               |
| <b>Excellent Public Services</b>  |
| Joining up public services, more responsive to user needs                       |
| Enabling a workforce to reflect the community                                   |
| Providing accessible services   |
| Communicating and informing   |
| Managing and reviewing performance  |
| Consulting with users   |

(出所) LBTHの提供資料(*The Tower Hamlets Partnership : Working Together*)  
をもとに筆者作成

(41) CPAGのような中間規模の機関はSecond Tierといわれている。Second Tierは、ある程度の水準レベルのサービスを提供できる自立した組織で、委託契約を行うことができる。このような力のある組織は、本来はネットワークを築く必要性はないものの、Cross-Sector NetworkingやIntra-Sector Networkingには欠かせない

存在となっている。なお、First Tierは、草の根レベルの小規模な個々の組織であり、Second Tierは、中規模な組織あるいは地域レベルでの中間支援組織、Third Tierは、大規模な組織あるいはロンドンや全国レベルでの支援およびネットワーク組織、である。

委託していくことになる。このなかには、例えば、区全体でGP診療時間の延長へのニーズがあり、2年間はそのための費用をNRFから支出していたが、その後、PCTがそれを主流サービスにして独自予算で支出するようになった例や、Safer Neighbourhoods Team についても同様に、当初はNRFから支出していたものが、現在では警察の独自予算で支出している事例がある<sup>(42)</sup>。このように、CPAGは、当初のニーズを発見し、その対処について各団体に橋渡しし定着させていくという役割も担っている<sup>(43)</sup>。

また、LAPと同様に、成果のモニタリングも行われている。モニタリングは、前章で述べた信号灯システムが採用されており、当区の公表している“Neighbourhood Renewal Funding Programme: End of Year Report 2006/07”および“Annual Report: Strategic Plan 2007/08”では、緑(良好で適切に費用が使われている)、黄(やや問題があり、何が障害になっているか確かめてプログラム自体を進める)、赤(立ち返って計画を見直す)の3分類で評価されている。しかし実際の評価は、区のProject ManagerやProgram Managerを通じてRenaisi(The Urban Renewal Company)という外部の民間コンサルタント会社に委託されている<sup>(44)</sup>。

### ③ パートナーシップ・マネージメント・グループ(Partnership Management Group: PMG)

PMGは、LSPの目標に即してそれぞれのパートナーシップが十分に機能しているか、目標が達成されているか、また、LAPにおいて地域住民や諸団体が参加しているか、CPAGにおいて中央政府

の戦略と地域の戦略とが効果的に調整されているか、中央政府のフロア・ターゲットが達成されているか、政府資金も含めた諸資源が有効に利用されているか、コミュニティ・プランと近隣地域再生戦略の目標に向かって進んでいるか、などについて概観し、監査する機関として位置づけられている。

PMGは、24名のメンバーで構成されており、その内訳は、2つのLAPから1名ずつの計4名の地域住民、それぞれのCPAGからの代表者計5名、3名の議員、タワー・ハムレッツ区のChief Executive、PCTのChief Executive、ロンドン警察庁のBorough Commander、後述するCENから推薦を受けたVCOのメンバー2名、イースト・ロンドンの企業協議会(East London Business Alliance)から推薦を受けたビジネス・メンバー2名、教会グループ(Faith Groups)から推薦を受けたメンバー(Faith Community)2名、タワー・ハムレッツ住宅協議会(Tower Hamlets Housing Forum)の議長(Chair)、若者の代表者(Youth Members)2名、となっている。

### 3. タワー・ハムレッツ・パートナーシップ(Tower Hamlets Partnership: THP)とボランタリー・コミュニティセクター(VCS)

(1) タワー・ハムレッツ区のコミュニティ・エンパワーメント・ネットワーク(Tower Hamlets Community Empowerment Network: THCEN)  
第1章で述べたように、CENは、中央政府のイニシアティブによって88の荒廃地域を対象に設け

(42) 2008年3月3日のTower Hamlets PartnershipにおけるDirectorへのインタビューによる。

(43) 逆に、例えば、PCTが独自に持っている予算について、コミュニティ・プランの優先事項と適合すれば、CPAGを通して委託先を決定する場合もある。また、委託契約の際のインタビューのガイドラインもCPAGが提供している(2007年3月9日のTower Hamlets Community Empowerment NetworkにおけるNetwork

Action Plannerへのインタビューによる)。

(44) 2007年3月8日のLondon Borough of Tower HamletsにおけるPartnership Support TeamのOfficerへのインタビューによる。なお、Renaisiが公表している“The Tower Hamlets Partnership Neighbourhood Renewal Fund: End of year report 2005/06”では、緑・黄緑・黄赤・赤で示されている。

られた機関であり、各地方自治体エリアのCVSに設置されることとなっている。タワー・ハムレッツ区のCVSはコミュニティ・オーガニゼーション・フォーラム（Community Organisation Forum: COF）であり、COFは、①VCOの運営方法や事業計画、会計などに関する個別相談を行う部門（Capacity Building Department）、②ボランティアの育成を行うボランティア・センター（Volunteering Centre）、③ネットワーク（networking）、の3部門から構成されており、タワー・ハムレッツ区のCEN（THCEN）は③に新設された。

LSPにおけるTHCENの役割は、一つに、当区に存在する中小規模のVCOの財政的・活動的支援を行うことにより、その能力形成とともにサービスの質を向上させ、公共サービスの提供者として相応しい水準に引き上げていくこと<sup>(45)</sup>、二つめに、LSPにその代表者を送り、草の根の活動に従事している経験やアイデアも含めてVCOの声をCPAGの意思決定に反映させること、にある。地域に根ざすVCOの参画は、サービスの受け手の視点に立った公共サービスの改善や、サービスの説明責任（accountability）を図っていくことにも貢献し得る。とりわけ当区では、人種・民族的な多様性（multi-ethnic community）があるため、コミュニティの現状を認識しそれらを橋渡ししていくことは重要となる。

THCENはメンバーシップ制であり約350の会員が登録している。会員になるためには、①当区で活動するVCOであること、②現理事のリストを提出すること、③組織の規約（コピー）をCENに

提出すること、が必要となっている。また、NRFから下りてくる資金（Community Chest Fund）は各VCOに助成金（50～5,000ポンド）として配分されるが、その配分においては、会計報告の後、公平に配分されているか、資金が効果的に使われているかなどを確かめるための公開討論会（Residence Panel）を開くとともに、LAP内で重複する活動がある場合には統合を促してより多くの組織へと配分できるようにし、年間約95団体が配分の対象となっている<sup>(46)</sup>。

THCENの構造としては、図6のように、①運営委員会（THCEN Steering Group）、②ボランティア・セクター・ネットワーク（Voluntary Sector Networks）、③ローカル・エリア・グループ（Local Area Response Groups）、の3層から成り立っている。①は、LSPとVCSとの情報交換やTHCENとしての意思決定をする機関であり、VCSの代表として毎年選挙で選出される24名のメンバーで構成されている<sup>(47)</sup>。②には、4つの事業（③Living well: health, housing and social care ④Living Safety: crime and environment ⑤Learning, Achievement and Leisure: learning and leisure ⑥Creating and Sharing Prosperity: employment, business and regeneration）があり（THCEN2005）、それぞれに関連したサービス提供を行っているVCOやその事業に関心を持つVCOがそこに所属し、それらがネットワーク化（相互に知り合い協議していく場の形成）することで、効率的なサービス提供や問題解決に向けての迅速な対応が可能となる<sup>(48)</sup>。④はCOFを通じて他の組織に委託

(45) 例えば、PCTが、保健指導員計画（Health Trainers initiative）の委託を検討していた際に、その経験や知識を持っているVCOを推薦することができ、委託金90万ポンドの契約が成立した例もある（2007年3月9日のTower Hamlets Community Empowerment NetworkにおけるNetwork Action Plannerへのインタビューによる）。

(46) 対象となるVCOの選定にあたっては、VCOから提出された申請書をもとに審議される。小規模ゆえに銀行口座を持っていないVCOにはその開設の支援を行

い、パーソナル・コンピューターを持っていない場合は提供も行っている。

(47) 委員会のメンバーは、タワー・ハムレッツ区のサービス提供について多様な知識を持っているが、各自の組織ではなくあくまでもCEN（そしてLSP）を代表しているものであり、それを証明するために、就任時には宣誓書へのサインが必要とされている（2007年3月9日のTower Hamlets Community Empowerment NetworkにおけるNetwork Action Plannerへのインタビューによる）。

(subcontract) し、⑥はブリック・レーンでエスニック・マイノリティのコミュニティを対象に職業訓練サービスを提供している Weavers Community Trust に、⑦と⑧はホワイトチャペルで若者向けのサービスを提供している Davenant Centre に委託しており、このようなサブ・オフィスを設けることによって枝を広げ、より多くのグループにアクセスできるとされている。③に関しては、周辺のかつ不可視的なグループ (hard to reach group) への支援であり、THCENへのアクセスやLAPの会合およびイベントへの参加を促していくことが主な役割となっている<sup>(48)</sup>。一例としては、若者をコミュニティ・リーダーにするためのプログラム (Community Learning and Leadership Program) があり、ここでトレーニングを受けた若者が、地域活動家 (community activist) として他の団体と協働しながら現状を認識し、LAPやCPAGの運営委員会にも参加して、発言力の弱い若者の声を反映させていくという取り組みも行われている。

なお2007年度からは、THCENは運営委員会および住民投票によってCOFから独立し、新LAAのもとで再スタートすることとなっている。

## (2) 中間支援組織としてのボランタリー・サービス協議会 (Council for Voluntary Service: CVS) の果たす役割

タワー・ハムレッツ区のCOFは、VCOを支援し発展させる機関として1981年に設立されてい

る。組織としては登録チャリティであり、有限責任会社 (Company Limited by Guarantee: CLG) の法人格を有しているが、地域のVCOを会員として構成される非営利組織である。VCOの支援という点ではCENと同様であるが、CENの主要な役割は、LSPの一環として、個々の住民やVCOが意思決定に関われるようにしていくことであるのに対し、COFは、LSPに関わらず個々のボランティアやVCOがエンパワーメントしていく方法について具体的なアドバイスや情報を提供したり、VCOの声を政府に代弁 (advocate) していくという役割を担っている。

COFは、タワー・ハムレッツ区のVCOの代表から成る運営委員会 (Management Committee) の下に、①管理・運営チーム (Central Team: communications, networks and administration)、②能力形成プログラム (Capacity Building Programme)、③ボランティア・センター (Volunteer Centre Tower Hamlets)、の3部門によって構成されている。①は、会員であるVCOのウェブ・スペースや月刊誌 (Forum Newsletter) の発行などの広報やキャンペーンの他、4つのネットワーク (a) Health & Social Care Forum (b) Interfaith Forum (c) Voluntary Sector Children & Young People Forum (d) Tower Hamlets Infrastructure Network) を形成し<sup>(50)</sup>、最良の活動実践 (Best Practice) や資金調達 (fundraising) 面での交流を図っている。②は、VCOがコミュニティでの活動やサービス提供を行い、活動資金を調達できるような方法やVCO

(48) テーマ別のネットワークでは拾い上げられないものがあるという認識の下で、特定のコミュニティのニーズに関わる Community Based Network も新しく立ち上げられた。例えば、ソマリア人は、当区ではバングラデシュ人に次ぐ2番目に大きなエスニック・マイノリティであるが、そのニーズが行政に届いていないという声もあり、ソマリア人のネットワークをつくり、そこにコーディネータを配置して、トレーニングや能力形成を図って行政にアクセスしやすくすることも行われている (2007年3月9日の Tower Hamlets Community Empowerment Network における Network Action

Plannerへのインタビューによる)。

(49) タワー・ハムレッツ区は人種構成が多様なだけに、小規模なエスニック・マイノリティは不可視化されやすい。そのため、小規模グループを発掘するために、LAPを通じてある組織を訪問し、そこから芽づる式に探し出していくという方法が取られている。これによって全ての中小規模のグループが拾い上げられてマッピングされ、VCSの団体録 (directory) が作成されることになる。(2007年3月9日の Tower Hamlets Community Empowerment Network における Network Action Plannerへのインタビューによる)。



の持続的な発展へのアドバイスを行うというものである。COFのCapacity Building Managerは、その内容について以下のように述べている。

地域や近隣レベルで提供されるサービスのギャップがあるときに、たいいてい組織が立ち上がる。…草の根から立ち上がったチャリティやボランタリーセクターは、様々な要因で突然に解散したりもする。これは、資金の欠如や組織の主要な目的を確定できないことなどに起因している。…彼らは様々な資金提供者にアプローチするが、常に、身元保証人がいない、政府の書類を持っていない、アソシエーションとして組織されていないなどの理由で断られる。…それゆえ、彼らに対し、VCOに資金提供するために設立された歴史のあるCharitable TrustやFoundationへのアクセスをできるようにする。…まだセルフ・ヘルプ状態で組織されていないグループがたずねてくると、組織化するためには規約や政府の書類（法に基づいた書類）が必要であるとアドバイスする。政府の書類はグループの活動指針やルールが記載されている。誰が理事（Governing Body）になるか、議長になるか、会計（Treasurer）になるか、事務局（Secretary）になるかなど。資金提供者は、組織の戦略的な方向性を確定することを求める。資金の調達やサービス提供に関する規約のなかにルールや規定を持つこと、それは信頼を築くことでもある。

資金調達に関しては、限られた資源のなかでは、地域のニーズを確定し、同様の活動やサービス提供を行っているグループとの重複を避けることが重要となる。

例えば、10,000ポンドの資金のプロジェクトを3

つの組織で行うと、それぞれは3,500ポンドほどで活動しなければならない。1組織で10,000ポンドの方が、3組織が同じ地域で同じ人々に同じような活動やサービスを提供するよりも、長期的には効率的でコミュニティにも良いインパクトを与える。…過去2～3年間に、ロンドンで25%のVCO、チャリティの増加があった。しかし資金や資源の総額は変わっていない。つまり実質減少している。資金が、伝統的な方法から、よりターゲットを絞った方法にシフトしてきている。資金提供者は、成果を重視する。したがって、ニーズを明確にしてきちんと提供しなければいけない。短期・長期双方でみて、どのような基準でどのような成果を出せるサービス提供をするのかという計画書（proposal）を送らなければならなかった。資金提供者の例として、City Parochial FoundationやBuilding Bridge by the City Bridge Trustがある。彼らは、過去2年間で助成金がどのように使われたかレビューしている。…私たちがCapacity Building Teamで強調するのは、ニーズの把握である。それを知らなければ、組織をなぜ立ち上げるのかわからなくなる。サービスの種類や目的もわからなくなる。人々を援助したいので組織を立ち上げるというケースもあるが、どのように援助するのか、なぜ援助したいのかを知らなければ、組織を支援する他の人々を納得させることができない。新しい組織では、少額のお金しか得られない。小規模かつ短期のプロジェクトでは2,000、5,000、10,000ポンド程度であり、また、他の組織と競争になる。新しい組織を立ち上げるエネルギーを使う代わりに、既存の組織に存在しているエネルギーを利用するように言っている。多くのボランタリー組織は、ボランティアを必要としている。既存の組織に行って活動することは、社会的でありかつ経済的でもある。長い

(50) ⑤の宗教間ネットワークは、人種・民族構成が多様な当区では重要であり、とくに近年では、ムスリムやヒンズー、キリスト教など信仰に基づくグループが増加している。その多くの組織が、社会的な信頼を得るためにチャリティ資格を取得してきており、政府も、こうした宗教を軸としたコミュニティの特殊なニーズに注目し始め、DCLGが支援する基金（Community

Development Foundation）からも、Capacity Building Fundなどの資金提供が行われている。また、⑥は、VCOの中間支援組織のネットワークである（2008年3月1日のConsultant to the not-for-profit and voluntary sectorへのインタビュー、および2008年3月4日のCommunity Organisation ForumにおけるCapacity Building Managerへのインタビューによる）。

間活動していたら、地方自治体や中央政府、Private Sector Charitable Sector などの Stakeholder から信頼を得ることができ、より多くの支援を得ることができる。

また、タワー・ハムレッツ区のVCOは、大多数がエスニック・グループで小規模であるため、パートナーシップで活動することも、情報や知識、スキル、経験の共有などで重要となっている。

私たちは、大・中規模の組織が小規模組織とパートナーシップで協働することを勧めている。大・中規模の組織は、区全体で活動しており、排除されている人々や情報にアクセスできない人々、支援機関にアクセスできない人々の存在など、草の根レベルには必ずしもインパクトを与えていない。したがって、大規模組織がアクセスしないコミュニティの隙間 (niche) を埋めるような活動をしている小規模のグループと協働することによって、周縁化された人々にアクセスできる。

しかしながら、こうしたパートナーシップは奨励されながらも、現状ではなお難しい点があることも事実である。

それは必ずしもうまくはいかない。VCSは大変競争的で、協働においても大・中規模の組織は傲慢になる。自分たちはエキスパートで能力もあるのに、なぜ小さいグループと協働しなければならないのかとなる。けれども、中央政府や地方自治体は、こうしたパートナーシップを主張している。例えば、昨年できた The Advice Services Commission は、一般的・専門的アドバイス活動を提供するグループに委託契約しており、その基準の一つは、いくつかの組

織とパートナーシップで協働しなければならないということである。こうしたコンソーシアムのグループは、サービス提供などにおいて標準 (standard) を達成 (quality mark) し、効果的なアドバイス・サービスができることが求められる。小規模な組織はそのようなスタンダードを達成できる能力はない。したがって、こうしたコンソーシアムは協働のステップだとしても、実践的なレベルでは作用しない。

(2008年3月4日、Community Organisation Forum の Capacity Building Manager へのインタビューより)

③は、ボランティアの希望者とボランティアを必要とするVCOとを結びつける仲介業務や、ボランティア・マネージメントのアドバイス、多様なトレーニング・コースやワーク・ショップの提供、ボランティア・コーディネーターおよびボランティア・マネージャーのフォーラムなどの開催を通してVCOの支援を行う部門となっている<sup>(51)</sup>。2007年度は、傘下の287のVCO活動を支援し、その58%がBMEからの組織化、23%が女性支援組織 (Women's Support Organisations)、19%が障害者支援組織 (Disability Support Groups) であり、また、イースト・ロンドンのVCO支援ネットワーク (The London East Action for Development: LEAD) を通じて、VCOにトレーニング・サービスを提供している組織 (Voluntary Sector-Training Providers) 68の支援などを行ってきた<sup>(52)</sup>。

タワー・ハムレッツ区では、COFを中心にして、表8に示すようなVCOを支援する基盤組織 (infrastructure) のネットワークがつけられている。このネットワークは、第1章で述べた中央政府のCUプログラムに対応していくものであり、2004~2014年度の10年プランで、“The Tower Hamlets Infrastructure Network: THIN” として立

(51) 現状では、ボランティア・マネージャー (volunteer manager) は、週25時間以下のパートタイムが主であり、職業の肩書きがなく賃金も低いために人々を惹きつけることは難しいが、VCSのなかでは、ボランティア・マネージメント (volunteer management) が専門

職 (profession) として認識されつつある (2008年3月4日の Volunteer Centre Tower Hamlets の Training and Best Practice Worker へのインタビューによる)。

(52) 2008年3月1日の Consultant to the not-for-profit and voluntary sector へのインタビューによる。

表8 VCOを支援する基盤組織 (infrastructure) のネットワーク

| 能力形成 General Capacity Building   | 労働力の育成 Workforce Development  |
|--|---|
| Community Organisations Forum<br>Council of Ethnic Minority<br>Voluntary Organisations   | LEAD<br>East London Technology Training<br>Leaside<br>Community Hubs<br>New Beginnings Community Initiatives<br>Tower Hamlets College |
| ボランティア支援 Volunteer Support   | 子どもと若者 Children & Young People  |
| Volunteer Action Tower Hamlets<br>Island Advice Centre   | Play Association Tower Hamlets<br>Early Years Network<br>Voluntary Sector Children's & Youth Forum                                    |
| 高齢者 Older People   | アドバイス機関 Advice Agencies   |
| Age Concern<br>Help the Aged   | Tower Hamlets Law Centre<br>Legal Advice Centre<br>Disability Law Service   |
| 地域ビジネス Community Enterprise  | 土地・建物 Premises  |
| Cooperative Development Agency<br>Spitalfields Small Business Association<br>Ethnic Minority Enterprise Project<br>Cultural Industries Development Agency<br>Account3<br>Leaside Regeneration<br>Bromely by Bow Centre | Leaside<br>BASAC<br>Environment Trust<br>Settlements  |

(出所) THIN (2005) をもとに筆者作成

ち上げられている。このプランでは、①質の向上、②VCOによるサービス提供の支援、③対話 (communication) と協同 (cooperation) の発展、を通じて、公共サービスを提供するVCOの能力形成を図っていくことがめざされる。そのために、VCOに対する委託契約プロセスへの助言、THPとの協働、技術的な支援の提供などが提起されている (THIN 2005)。

なお、COFは、こうしたCUなどの政府資金とともに地方自治体や民間の基金 (Private Funding Bodies or Trusts) から資金調達していたが、2008年6月にロンドンの政府事務所 (Government Office for London: GOL) の監査により、あるプロジェクトに対する資金の重複が指摘され、GOLからCOFに配分されている資金の全額 (25万

ポンド) を返還することが求められた。COFにとっては返還が可能なほどの資金的余裕がないため、同年8月、COFの理事会によって自主的に閉鎖することが決定した。上記③の Volunteer Centre については別組織として独立して従来の機能を継続することとなり、上記②の Capacity Building Programme についてもスタッフを含めて引き継ぐこととなったが、後者については、既存のプロジェクトが続く限りの緊急避難的な措置とされている<sup>(53)</sup>。ともあれ、COFがタワー・ハムレッツ区のCVSとして、27年間にわたって地域のVCOに貢献してきたことは事実であり、COFに代替し得るような機関を早急に整えていくことが当区における差し迫った課題となっている。

### (3) ローカル・コンパクトとコミッショニング (Commissioning)

タワー・ハムレッツ区のコンパクトは、“Working Together”といわれており、地域における政府セクター (The Statutory Sector) であるLBTHおよびPCT、警察と、サード・セクターであるVCSや社会的企業、協同組合、コミュニティで活動している宗教組織などと、そしてTHPとが、タワー・ハムレッツ区で暮らし働いている全ての人々の生活の質を上げていくために、ともに活動していくという理念の下で、2004年に締結されている。そこでは、共有原則として、①相互の信頼 (Mutual Respect)、②質の高いサービス (Quality Services)、③自立 (Independence)、④責任 (Responsibility)、⑤協働 (Joint Working) があげられるとともに、それぞれのセクターが果たす役割、問題解決の方法、今後に向けて配慮すべきいくつかの実施基準 (funding, black and ethnic-minority organisations, excluded communities, women’s groups, promoting user-centred services, etc.)、などが列記されている。とくに資金提供面では、第1章で述べたFCRや透明かつ簡素化された資金プロセス、サービス計画における協議などが合意事項として掲げられている。

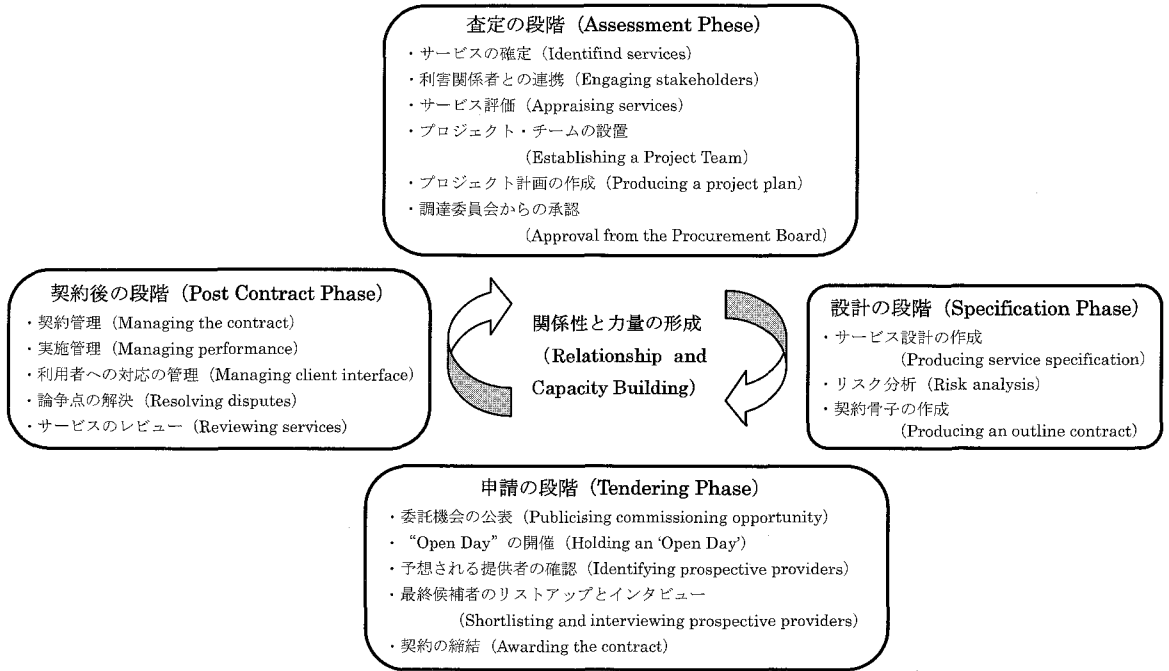
サード・セクターへの資金提供は、とりわけ2002年に発表された財務省のレビュー以降、かつてのような補助金 (grant) から公共サービスの

委託契約 (commissioning) を前提して行われるものへとシフトしてきている。タワー・ハムレッツ区では図8のようなサード・セクターへのコミッショニングの実施基準が規定されている。コミッショニングは、単なる委託ではなく循環的なものとされるが (図9)、現実はなかなか理念どおりにはならないようである。コミッショニングを受けているのは大規模な組織であり、そうした組織の下請けとして小さな組織が利用されている現状がある。タワー・ハムレッツ区において、公共サービスを提供する組織のために支出された金額 (procurement) は3億2,800万ポンド (2007年度) であり、そのうちの約52%が、9,300のサービス提供組織のうちの100組織に支払われており、約18%が地域のサービス提供組織に支出されている。したがって、全支出の約51%が約1%のサービス提供組織にのみ、全支出の約80%では約5%のサービス提供組織にのみ支払われていることになる。また、56のサービス提供組織に100万ポンド以上が支払われ、4,374のサービス提供組織には1,000ポンド以下の支出でしかない。要するに、政府からの資金提供は、少数の大規模な組織で占められているということである<sup>(54)</sup>。前述したCUの資金についても、小規模な組織には直接配分されないため、組織の継続や能力形成は重要であるものの、小規模組織にとっては活動資金がなければ意味がないという批判もあげられてい

(53) COFの閉鎖は、2008年10月に調査で英国を訪れた中島智人氏 (産業能率大学) が、上述したCOFのコンサルタントで、新しいVolunteer Centreの理事 (Trustee) として就任することとなったD氏から聞いた情報に基づいている。D氏によれば、COFはここ数年、Chief Executive のリーダーシップが不十分でありマネジメント上の問題を抱えていた。LBTHとの関係もさほど良好とはいえず、LSPのPMGへもあまり参加していなかった。しかし、GOLの補助金の使途 (とくにMatch Funding) についての規定はあいまいであるため、GOLが補助金全額を変換対象としたことには納得しかねる。全額返還を要求すればこうした結果になることは避けられず、VCOの基盤組織への支援が感じられない、とのことである。また、THCENに関しても、新

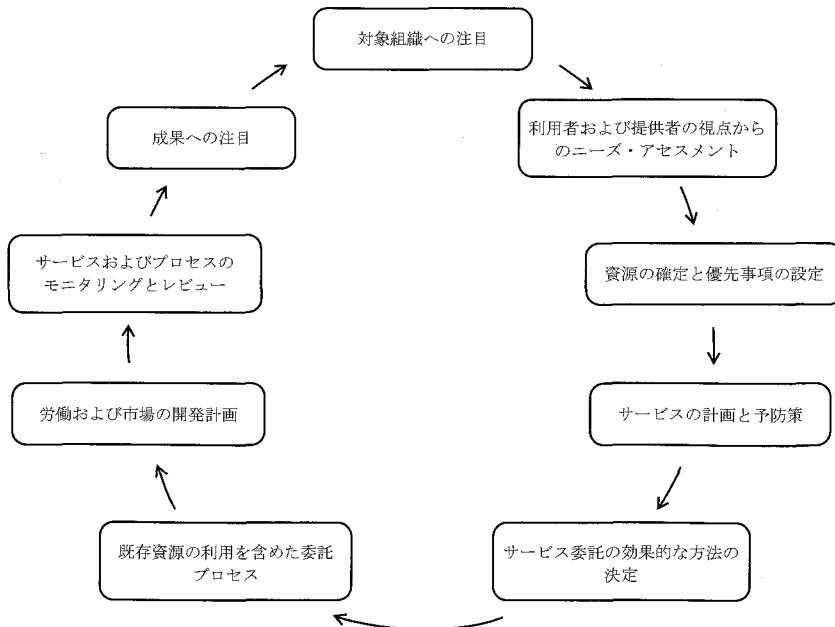
LAAの導入による資金環境の変化もあるため今後の継続は不透明ではないか、といわれている。

(54) 2008年3月1日のConsultant to the not-for-profit and voluntary sectorの提供資料 (出所は“LBTH Procurement Strategy 06-08”) による。なお、2006年度のLBTHの歳入額は、政府からの補助金が10億5,400万ポンド、税金 (council tax) が6,200万ポンドとなっており、歳出内訳は以下の通りである。Cultural, Environmental and Planning : £110, Education : £326, Highways, Roads and Transport : £27, Housing : £314, Social Services : £156, Central Services : £35, Corporate and Democratic Services : £22, Other Costs and Income : £125. (LBTH 2007)



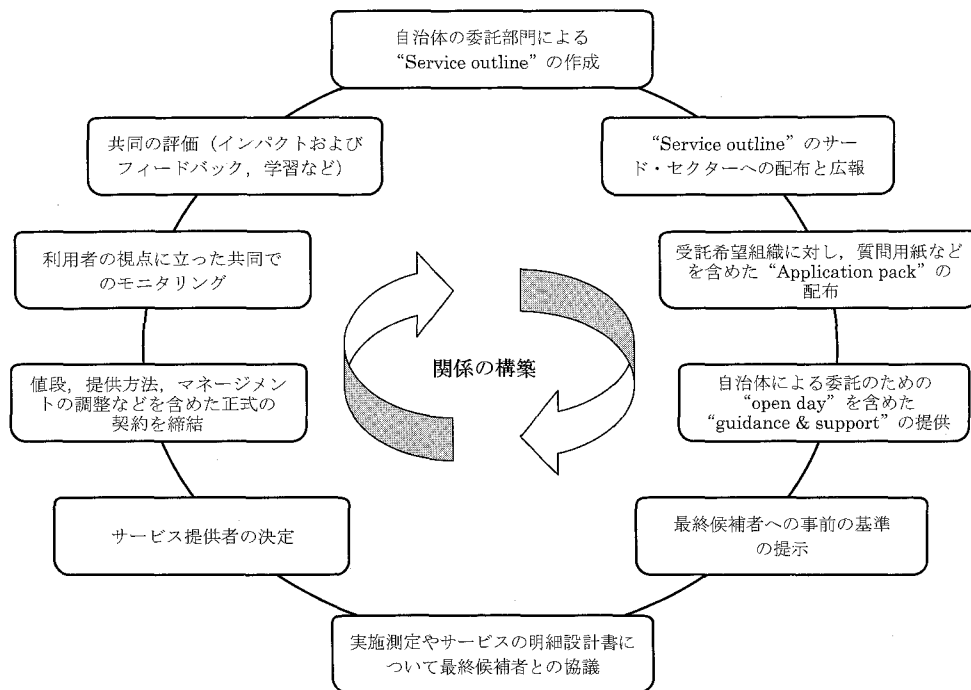
(出所) LBTH (2005) をもとに筆者作成

図8 コミッショニングの実施基準



(出所) Consultant to the not-for-profit and voluntary sector の提供資料をもとに筆者作成

図9 コミッショニングのプロセス



(出所) Consultant to the not-for-profit and voluntary sector の提供資料をもとに筆者作成

図10 コミッショニングの循環モデル

る<sup>(55)</sup>。小規模な団体にとっては、コミッショニングのプロセスはわかりにくく、たまたまその機会を聞いて知るとい程度である。コミッショニングにおける申請書の提出なども官僚的であり、VCOにとっては時間や労力のかかるものとなっている。また、資金は原則として後払いであるために、手持ち資金がない組織ではコミッショニングの段階に進めない。さらに、コミッショニングは1～3年の短期的なものであるとともに、次年度における事業継続の可能性についても不透明であり、3月の段階でわからない場合も多く、その時点でスタッフの雇用継続を打ち切らざるを得な

い事態になるともいわれている。このような、コミッショニングにおける小規模組織のスタートラインからのハンディをなくす努力が必要であり、図10のようなより多くのVCOに開かれたシステムづくりが求められている<sup>(56)</sup>。

コミッショニングの評価に関しては、四半期ごとのレポートの提出とともに、最終的には、当初の目標が達成されているか、どのように成果が出ているか、などの評価がなされるが、それらが達成できず、資金を戻さなければならなかった例もみられる。評価は、LBTHの各部局および外部コンサルタントによって行われるが、部局によって

(55) 2008年3月4日の Community Organisation Forum における Capacity Building Manager へのインタビューによる。

(56) なお、小規模組織に対しては補助金というかたちでの資金援助が主であるタワー・ハムレッツ区では、今後は、委託契約のように用途を決めず、目標数値だけ

を決めてあとは委ねるといった、委託契約と補助金の間に位置づけられるSLA (Service Level Agreement) のような方法が適用されるのではないともいわれている (2008年3月1日の Consultant to the not-for-profit and voluntary sector へのインタビューによる)。

コミッショニング・プロセスおよび評価の仕組みが異なるため、全体として透明性に欠けている。コミッショニングの際のVCOのリストを統一させたいという意向もあり、マネージメント・サービスを提供する民間企業（Exor）に外部評価機関として委託し、その取り組みも始められてはいるものの、部局間の足並みが依然として揃わない状況にある。

#### 4. 考察—タワー・ハムレッツ区にみる地域戦略パートナーシップのインパクトとコミュニティ・ガバナンスの課題

コミュニティ・ガバナンス（Community Governance）は、統治（government）の主体が、中央政府や地方自治体をはじめとする地域の行政機関のみに独占されるのではなく、地域に暮らす住民および地域を基盤に活動する民間の多様な組織や機関によって担われるものであり、間接的な代表民主制の機能不全を直接的な参加に基づく民主制によって補完していくという理念の下に発展してきたものである。したがって、ガバナンスにおける重要な点は、政策運営に関わっていく諸主体が、多元的かつ重層的なネットワークの下で相互に連携・協力して問題に取り組み、またそこでの利害を調整しながら最終的な意思決定を図っていくという点にある。こうしたガバナンスのレベルは多様であるが、公共的な政策課題への対処という点では、より身近な生活レベルに根ざしたところでの実践が効果的なものとなる。生活の場である地域を対象としたガバナンスには、地方行政レベルのローカル・ガバナンス（Local Governance）や、より狭域の近隣レベルでのネーバーフッド・ガバナンス（Neighbourhood Governance）などもあげられるが、新しい統治モデルとしてガバナンスの概念が注目され始めた1990年代半ばの英国では、労働党ブレア政権の発足によってとりわけコミュニティに焦点が当てられるようになり、そのパートナーシップ政策の展開はコミュニティ・ガバナンスを念頭に置いたものとして捉えられる。住民

のニーズやエンパワーメントへの着目、優先項目や説明責任の重視、ネットワークのハイブリッド性、マネージメントの促進など、コミュニティ・ガバナンスに依拠したパートナーシップ政策では、「サービス提供に必要なインプット（資源）の確保・運用やアウトプットとしてのサービスのコスト管理、品質管理」といったサービスの効率的な供給だけではなく、「サービスのインパクトとしての公共的価値の達成」すなわち「社会全体のアウトカム」（今井2007：147）を向上させていくことがめざされてきた。

本稿では、タワー・ハムレッツ区のLSPについて検討してきたが、そこでは、①ネーバーフッド・レベルでの人々の参加に基づくニーズの把握と優先項目の選定、サービス調整を行うLAP、②区というローカル・レベルでの大きな課題をテーマ別に検討し、公的機関を含めた主要な組織間の予算や優先項目、ターゲットを戦略的に位置づけ、政府レベルの政策と関連づけていくCPAG、③パートナーシップ全体のガバナンスを概観し、マネージメントのイニシアティブを取っていくPMG、という3つの軸と、それに加えて小規模なVCOのエンパワーメントを行い、上記3つのパートナーシップにおける意思決定プロセスへの参画を実現させていくCEN、という4つの要素が循環的に作用しながら、雇用と安全、健康、住宅、環境など、全体としてのコミュニティの底上げを図っていくという手法が採られていた。したがってかかるLSPの目的としては、一つに、コミュニティによる参加、二つに、公共サービスの向上、三つめに、行政機関（The Public Agencies）の連携、があげられる。そしてこれに通底する理念は、LSPのステークホルダーであるコミュニティが、公共サービスの供給や行政機関に先導的に関わっていくということである<sup>(57)</sup>。

この点に関して、以下のように示唆されている。

パートナーシップ政策以前は、各行政機関は別々に活動していた。PCTは私たちに話しもしなかった。地方自治体の Social Service と Health Service は似通っ

たサービスにもかわらず、連携していなかった。警察は、タワー・ハムレッツ区よりもセントラル・ロンドンをみていた。いま私たちは、この地区の問題であるということに焦点をしばっている。例えば、セントラル・ロンドンの優先項目は Terrorism と Extremism だが、この区でそれをいうと、ムスリム・コミュニティを周辺化してしまうことになる。したがって、これについて警察やセントラル・ロンドンと話し合い、見方を変えるようになった。ターゲットを確定するのはたやすいが、いったんターゲットが実行されると、それは警察によってセットされ、財源は地方自治体によってセットされる。しかしそれは警察や地方自治体に基づくものではなく、コミュニティに関わる問題である。…Decentralization とともに Localization が必要になってくる。Decentralization は予算や優先項目の委譲を意味するが、Localization はサービスを地域性に見合ったものにしていくということである。中央政府のいくらかのコントロールはなおあるが、それは区全体の一般的なサービスに還元されるものではない。区の東部にある Bethnal Green (LAP 1) はBMEの比率が高いし、若者の比率も高い。しかし、隣の地区 (Bow) は高齢者と白人の比率が高い。このような2つの異なるコミュニティに同じサービスを提供できるものではない。…タワー・ハムレッツ区は、シティに隣接し、ドックランズのカナリー・ワーフや病院、大学などもあって雇用率は高く、多くの仕事がある。しかしここに暮らす住民は、こうした仕事に就けない。失業問題は、常に十分な仕事がないことを意味するが、ここには仕事はある。しかし、その仕事に就けない人々 (worklessness) がいるということが、大きな問題である。

〈2008年3月3日、Tower Hamlets Partnership の Director へのインタビューより〉

タワー・ハムレッツ区にはロンドンの他の地域

とは異なる固有の問題がある。バングラデシュやソマリア、中国をはじめ、近年ではポーランドなど、世界からの移民コミュニティが多数存在しており、100以上の言語が話されている。そしてそのような人々はまずタワー・ハムレッツ区にやってくるが、仕事が見つかり健康状態が改善すると、外に出て行く。つまり、このような人口の流入が激しく、失業し健康状態が貧しい人々が絶えず新たに流入してくる、という問題に対処していかなければならない。地域で暮らす人々の生活を改善するためには、公共サービスの提供主体として大きな役割を担っている行政機関の連携とともに、それをコミュニティの人々や組織と関連させ、目標をともにして協働していく (co-terminus) なかで、大規模な行政機関と個々のコミュニティとの間のギャップやコンフリクトを埋めていくことが必要である。したがって、その中間にあって、それを試みようとしてきたのが、タワー・ハムレッツ区のLSPなのである。

もともと、LSPは政府によって提起されたフレームワークであり、それぞれの地域ではこれまでも身近な問題解決に向けた協働の取り組みは存在してきた。

パートナーシップ政策の以前からネーバーフッド・マネージメント (neighbourhood management) のような活動はあった。LSPの現ディレクターはかつてこの活動をしており、ここ (Bow Police Stationの2階…筆者) から上にあがり、LSPのチームとともにここから活動を始めた。私たちはパートナーシップ政策のようなものとして活動していなかった。まさに問題解決の活動だった。CPAGのテーマになっている4項目は、まさに私たちの活動が反映されたようなものである。

〈2008年3月7日、Poplar HARCA (Housing Association) のArea Director (LAP 6の運営委員) へのインタビューによる〉

(57) THPのDirectorは、住民のニーズを汲み上げ、それに見合ったサービスをコミュニティとともに設計していく活動を co-production としている (2008年3月3

日のTower Hamlets PartnershipにおけるDirectorへのインタビューによる)。



ーより)

しかし、第1章でみたように、LSPが、こうした草の根の活動を取り込むかたちで政策化され、中央政府のイニシアティブの下で機能することに対してはいくつかの批判がある。それらについて、タワー・ハムレッツ区の事例を踏まえた上で検証してみると、以下のように再整理できる。

まず、第一の、代表の民主的正当性および責任の所在の曖昧性という問題に関してである。パートナーシップである以上、複数の主体によって運営されるがゆえに、最終的な説明責任を誰が担うのかが不明確となる。それは要するに、誰が意思決定をするのかということと関わっている。

人々は、資金がどのようになっているのか、また、自分たちの声が届かない高いところで意思決定されることにフラストレーションを感じている。彼らは会合に継続して参加し、彼らが考える優先項目を話しても、最終的には他の誰かが決定するので、会合にも来なくなってしまう。

(2008年3月4日、Bromley by Bow Centreの医師(LAP6の運営委員)へのインタビューより)

LAPは、個々の住民の声や草の根の活動を反映する役割を担っているが、そこへの参加が必ずしもLSP全体の意思決定につながっているわけではない。また、パートナーシップが直接的な参加を保障するものであるとしても、全住民を包含することは容易ではなく、そこでの参加者が本当に住民を代表しているのかという点についても疑問が残る。移民の多いタワー・ハムレッツ区では、その多くが英語を話すことも読むことも困難であり、会議への参加どころかコミュニケーション自体が成り立たないという問題も抱えている。

LAPでは個々の住民と協働できない。それは、LAPの会合に出る住民によって常に形成される。周辺化された人々のほとんどはLAPの会合を知らない。サービスの本当のニーズを持っている人々の声は排除

される。排除されているグループやボランタリー組織は、必ずしも能力を持っていないし、LAPやLAPの会合などに行く情報も持っていない。また、誰が彼らを代表するのかというメカニズムも知らない。

(2008年3月4日、Community Organisation ForumのCapacity Building Managerへのインタビューより)

したがって実際の意思決定は、より高次の理事会や運営委員会で行われることになり、そのメンバーが個々の住民やコミュニティを代表しきれているかという点が重要となる。こうしたメンバーは、住民による直接的な選挙で選ばれるわけではない。しかし、前述した代表民主制の不完全さに示されるように、住民によって選出された場合でも、それが住民やコミュニティにフィードバックされなければ意味をなさない。したがって、民主的な代表性を確保していくチャンネルをどのように用意していくのが課題となる。

第二に、中央政府の設定する項目と地域のニーズとの間の緊張関係に関してである。タワー・ハムレッツ区におけるインタビューのなかで多くの意見として出されていたのは、当区のコミュニティがいかに多様であり、そこでの人々が何を求めているのか、どのような問題に直面しているのか、そしてどのような草の根の活動が行われているのか、といった現実をまず知ることが重要であり、そこには、コミュニティ・プランやパートナーシップの活動がどのようなものであるかさえ理解していない人が多数存在しているということである。もっとも、前述したように、こうした点を克服するために、すでに存在していた草の根の活動を取り込みながらLSPが組み立てられてきたのであるが、政府文書と草の根で起こっていることとのギャップはなお大きく、これまでもコミュニティにおいて独自の活動に取り組んできたものからすれば、実践レベルでのLSPのインパクトはほとんど感じられないというのが実情である<sup>(58)</sup>。したがって、LSPがリーダーシップやマネジメント・スキルを発揮しながら、いかにサービスを向上させていけるかが鍵となる。

第三の、時間と労力の多大な消費に関してであるが、パートナーシップが網の目的に複数にわたって存在していると、それに関与するコミュニティの代表にとっては、会議への参加や書類の作成、コミュニティとの橋渡しなど、パートナーシップに伴うかなりの負荷がかかるものとなる。会議自体においても、参加組織の意見調整にはかなりの時間を要する。

中央政府による198のターゲットの下で、地方自治体や警察、PCT、住民、VCSとパートナーシップを組み、トップ35のターゲットを確定する。どの機関も彼らの優先項目がトップだと考えるため、このプロセスは大変複雑で長期にわたる。

〈2008年3月3日、Tower Hamlets PartnershipのDirectorへのインタビューより〉

また、パートナーシップ間の連携が十分に機能せず、LAPとCPAGが同様のプロジェクトに資金を費やしているという問題や、区全体を対象とするCPAGとネーバーフッドおよびコミュニティ・レベルで活動するVCOとの齟齬という問題もみられている<sup>(58)</sup>。

第四は、第三の問題とも関わるが、LSPに対する業績指標の提示や達成目標の設定、モニタリング、評価、成果に基づくランク付けなど、中央政府からの資金に付随する様々なオブリゲーションによる手続きの煩雑化、会議の要請や書類の作成業務などに追われて、それらをこなすことが最優先となり、いわゆる「官僚制の逆機能」(R. K. Merton)に陥るといふ点である。それは、地域の問題解決ではなく、政府資金獲得のためのパートナーシップという目的と手段の逆転現象が生じることへの懸念を伴う。

委員会は、コミュニティにおける本当の問題の解決を阻んでいる。水曜の夜8時に会議に出なければいけない、火曜の朝11時から会議、など。慢性化している問題が解決できないで、委員会のためになっている。パートナーシップは問題を解決するための手段であるはずなのに、うまくいっていない。…お金がコミュニティ・レベルにダイレクトに入ってくれば草の根で活動できる。人と人との間にパートナーシップを設けて、貧困の問題だけでなくいろんな問題をインテグレートできるようになるのに、皮肉である。

〈2007年3月6日、Bromley by Bow CentreのDirectorへのインタビューより〉

中央政府や地方自治体からのある特定の発議(initiative)に関する協議(consultation)期間が3週間である場合、どのような効果的なものができるのか。…それはPaper Exerciseではないか。単に用紙に書かれた箱の中にチェックして、協議しましたと政府に報告するだけなのか。それゆえ、好ましい意見を得られると考えるグループや諸個人を選ぶことになってしまう。

〈2008年3月4日、Community Organisation ForumのCapacity Building Managerへのインタビューより〉

LSPがコミュニティの戦略としてボトムアップの理念を掲げてはいるものの、実際には、政府の資金提供に伴うリスク・マネージメントとしてLSPが位置づけられている側面は強い<sup>(60)</sup>。住民や各組織の代表がテーブルにつくというフォーマルな会議のなかで、主流となるサービスの決定とそのための資金の獲得が主目的となるとき、その意思決定には政府に通じるところの力関係が反映されるのは自明である。

(58) この点について、Bromley by Bow CentreのDirectorは、「LAPのミーティングには顔を出す、キーにはなっていない」(2007年3月6日のインタビューより)とし、St. Margarets HouseのDirectorも、「LAPに関わってはいるが、それが始まったからといって何

の影響力もない」(2007年3月7日のインタビューより)と述べている。

(59) 2008年3月7日のPoplar HARCA (Housing Association)におけるArea Director (LAP6の運営委員)へのインタビューによる。

問題は、パートナーシップ政策が、官僚的に上から決められていることである。あらゆることが、地方自治体やPCTに通じている。…したがって、柔軟性はあまりない。優先項目あるいは基準を決めるのは、サービス提供のための資金を得たいからである。そして最終的にはそのプロジェクトがメインストリームであることを保証しなければならない。多くの結果がPCTのような大きなプロバイダーに戻っていく。  
 〈2008年3月4日、Bromley by Bow Centreの医師(LAP6の運営委員)へのインタビューより〉

このような状況の下では、具体的な実践のなかで、住民や他の組織と地道に合意を取りつつ連携していくような草の根活動の意義は、ほとんど失われてしまうことになる。

第五の、中央政府による新たなコントロールという問題は、以上の諸点とも関連している。上述したようにLSPの理念としては分権や自治が掲げられながらも、その内実は、「あくまでも全国的に設定された基準と政策的な優先順位の枠内」(今井2008:136)での権限委譲である。そこでのプロジェクトには必ず評価が伴い、目標が達成されて成果があがると、その報償として資金と自由裁量が与えられる。それは結局のところ、政府によって「舵取りされた」(今井2008:136)自治と分権に過ぎない。

4つのブロックを中央政府が決めていることに對し、地域の実情に応じて4つのブロックを決めてはどうかという話が出ている。そうなれば、また中央政府と地方自治体が交渉して同意を得なければならないし、仕組み自体は変わらずそれに拘束される。中央政府の指示に沿って地方自治体は動かなければならない。

〈2007年3月8日、London Borough of Tower Hamlets

のPartnership Support Team Officerへのインタビューより〉

要するに、分権化と集権化が「諸刃の刃」となりながら、より精緻化・巧妙化された統制へとシフトしてきているということである。

以上に加え、第六として、資源の不足という問題があげられる(Bailey 2003, Geddes 2006)。LSPやLAAに対する予算は、政府予算全体からみるとわずかであり、独自予算を持たない組織にとっては、わずかな資金を獲得するためのツールとしてパートナーシップへ参入するというインセンティブは働くが、上で見えてきたような舵取りのなかで方向性がある程度決まっている状況では、意思決定における疎外感拭えず、義務的業務の負担が増えるのみという結果にもなりかねない。

例えば、ここで大変成功しているExercise Programがあり、300人が参加している。年間25,000ポンドの活動費用をLAPから得ているが、設備などを購入するには少なすぎる。資金提供は2年間で終了するので、大きな組織なら新しいプロジェクトを継続でき、それをメインストリームにすることができるが、小さな組織の活動をメインストリームにするのはたやすいことではない。資金の大多数は、警察やPCTに戻っていく。地域でプロジェクトを行っているVCSへの実際のインパクトは、小さな比率でしかない。

〈2008年3月4日、Bromley by Bow Centreの医師(LAP6の運営委員)へのインタビューより〉

パートナーシップが資金に裏付けられることによって、それを獲得することが最優先され、地域のニーズよりも資金を獲得しやすい項目への関心が集中するとともに、小規模な組織にとっては、

(60) タワー・ハムレッツ区でLSPが設立されたとき、「24時間以内に23ものリスク・マネージメントの委員会ができたほど」であり、いままPMGやCPAG、LAPの下にサブ委員会がいくつもあり、「以前はこんなこ

とはなかった」と言われている(2007年3月6日のBromley by Bow CentreのDirectorへのインタビューによる)。

長期的な視野からみた活動の継続が困難であるというハンディを抱えることになる。

したがって第七として、VCS内の組織間の競合と分極化があげられる。従来、VCSへの活動助成とされてきた単年度の補助金は、今後は3～4年スパンでの委託契約に伴う資金へと移行し、それがコミュニティ・プランにも反映されるような持続性を持ったものとしていくことが検討されている<sup>(61)</sup>。

かつては補助金で申請書を提出していたが、補助金ではサード・セクターの継続性という点では助けにならない。また、アウトプットがあってもアウトカムが出ない。例えば、トレーニング・セッションに20名が来たというアウトプットよりも、実際にこうした人々が何を学び、その学びから何ができたか、というアウトカムを知りたい。

〈2008年3月3日、Tower Hamlets PartnershipのDirectorへのインタビューより〉

委託契約では、政府の戦略に関与し得る大規模な組織が有利になることは間違いない。これまで、政府とは一定の距離を保ちながら社会の問題に対して自主的に取り組み、公共的なサービスの提供のみならず啓発や運動も展開してきたVCSが、公共サービスの受託者として政府主導のLSPに組み込まれることにより、その自立性の喪失(Taylor 2001)や、資金獲得をめぐるVCS内での亀裂が生じるという事態も懸念される。

以上、大きく7つの項目に類型化してパートナーシップ政策をめぐる問題をみてきたが、その根底にあるのは、パートナーシップがコミュニティ・ガバナンスを理念としながらも、現実には政府の資金提供に基づく公共サービスのマネージメントといった色彩が強く、優先項目の設定やアウトカムの評価などを通じてコントロールされていること、したがって、コミュニティの多様な主体

が連携してそこでのニーズを汲み上げていくという以前に、政府のイニシアティブが意思決定を方向づけることになり、結果としてコミュニティの声を遠ざけてしまっているということである。

もっとも、ここでのパートナーシップは文字通り「戦略」であり、地域の草の根レベルでの「連携」というよりもむしろ、トップレベルでの「合意」として理解すべきであろう。つまり、警察やPCTなど政府資金を独自に有している組織が、活動の場である地域に見合わせて、相互に話し合い計画を立て、公共サービスの調整を行うことによって、サービス提供における重複や無駄を避け、資金の効果的な利用と問題への迅速な対応を図っていくためのフレームワークなのである。したがって、パートナーシップは、従来、相互に連携の取れていなかったこうした組織が手を組み、資源や情報を共有していくという点で、基本的にはローカル・レベルでの政府間関係の構築として捉えられる。そしてそのような関係に加えて、地域で活動しているVCSがパートナーシップの同じテーブルにつき、地域住民に情報提供するなかで、そこでの意見をフィードバックさせ、サービスの向上をめざしていくというものである。

LAPは必ずしも代表性や選挙に関するものではなく、そこに住んでいる人々が地域(local)のサービス提供者と対話する場として捉えている。地域の医師やYouth Worker, Housing Officerなどがやって来て、地域のパフォーマンスのデータや協議のデータ、財政のデータなどの情報を与える。人々は、情報を得て、その地域の優先項目を何にするかという選択をすることができる。

〈2008年3月3日、Tower Hamlets PartnershipのDirectorへのインタビューより〉

パートナーシップによってコストの削減とリスク管理が整備され、地域の優先項目が明確になれ

(61) 2007年3月8日のLondon Borough of Tower HamletsにおけるPartnership Support TeamのOfficerへのイン

タビューによる。

ば、よりサービスを効果的に提供することができる。さらには、地域の優先項目に見合ったプロジェクトを立ち上げ、資金を獲得していくことによって、協働が拡大していく。この意味では、パートナーシップは戦略でありかつシステムティックであるべきといえる。

参加の仕方は、協議会に名前を連ねてそのメンバーになっているというようなものではなく、もっと戦略的に意見を言うものである。…中央政府から地方自治体に下りてくるお金をもらうためにはLAAに署名しなくてはならないが、タワー・ハムレッツ区全体の問題とこの地域の問題とがかみ合わないことがあり、草の根レベルの問題を提示していかないと、それが政策に反映されない。だから、口出ししていかなければならない。…運営委員会の中でどういことが話し合われているかを知っておくことが必要であり、その意味で、この枠組みの中に入り込んで実際に仕事をして役に立っていると有利に働く。…いろいろ話を聞くと、自分たちの意見は全然反映されていないという人々は、そういう場に出ていない。

〈2007年3月7日, Age Concern Tower HamletsのChief Executive へのインタビューより〉

そしてこうした戦略のなかに積極的に入り、相互の協力をとりつける努力を怠らないことが、草の根で活動する組織にとってもその存在を認知させ、有利な方向をつくっていくことにつながる。

しかし、全ての住民や組織がこのようにアクティブなわけでは決してない。戦略的パートナーシップにおいては、組織の実力あるトップ層が全体的かつ公平な視野からリーダーシップを取っていくことが求められるが、そのためには声にならない声を代弁していくことのできるようなチャンネルが整備されていなければならない。

例えばイスラム系女性で、夫以外の男性の前で話をすることができず、彼女たちの意見が再生プログ

ラムになかなか反映されない場合、2世か3世の若いイスラム系女性を雇って、高齢の女性の声を聴いてもらったりする。

〈2007年3月7日, Age Concern Tower HamletsのChief Executive へのインタビューより〉

こうした取り組みは、コミュニティを把握し得る草の根の活動からでしか達成できない。コミュニティにどのような人々がいるのかを知らなければ、そこでの問題も認知できないのである。

私たちは、教育も健康も、道路も交通機関も、何のサービスも提供していない。私たちが行うことは、人々をつなげることで、ゆえに私たちは機能している。…私たちは現実の犯罪よりも犯罪の恐怖により関心を持っている。人々が、住んでいるコミュニティを信頼していれば、犯罪の恐怖は減少する。

〈2008年3月7日, Poplar HARCA (Housing Association) のArea Director (LAP6の運営委員) へのインタビューより〉

地域戦略パートナーシップは、資金という紐付きではあるが、そのマネジメントが全てではパートナーシップは成り立たない。わずかな資金に依存し、その獲得のために多大な時間や労力を費やすだけのものでは、パートナーシップは絵に描いた餅でしかない。時限付きの資金が途切れても、コミュニティの持続的な発展を支えていける足腰を常に鍛えておくことが必要であり、その内実は人々の日常的なつながりに他ならない。パートナーシップが、そのような人々の顔の見える関係に基づく信頼を築いていくものとして役立つのであるならば、コミュニティ・ガバナンスへの展望もまた見いだせるだろう。

分権改革は、中央政府から地方自治体への権限委譲、そして地方自治体からコミュニティへの権限委譲として捉えられるが、本来のそれは政府の責任を回避するためのものでも、財源の制約のなかで公共サービスを民間に丸投げしていくためのものでもない。コミュニティ・ガバナンスは、コ

コミュニティの多様な意見を余すところなく拾い上げ、それを正当に協議し調整していける能力が問われる政治の場である。それによって、コミュニティ・ガバナンスが名ばかりのものでなく、文字通りガバナンスとして実質化されるのである。したがってそこでは、権限の委譲先として真にふさわしいものであるかどうかの審判が同時に下されることになる。パートナーシップは、開かれたコミュニティ・ガバナンスの一つのツールであり、それがシステム化されていることによって、他者との協力体制はより構築しやすいものとなる。パートナーシップが政府によってコントロールされているのであれば、逆に、パートナーシップによって政府をコントロールし返していく道もまた用意されているということである。政府の責任は、そのような政府を選んだ人々の責任でもあり、コミュニティ・ガバナンスが正当に機能することによって、政府の真価もまた問われることになるのである。

#### 〈付 記〉

本稿は、科学研究費補助金の基盤研究 (C) 「地方分権化時代における地域的アクターおよびローカルガバナンスの可能性に関する研究」(課題番号: 17530370) (代表者: 中西典子), および同補助金の基盤研究 (C) 「ボランティア団体の事業化と地域コミュニティの変容に関する国際比較研究」(課題番号: 18530372) (代表者: 清水洋行) に基づく研究成果の一部である。なお、タワー・ハムレッツ区の調査は、上記研究において2007年3月および2008年3月に共同で実施し、同区内の9つの機関への訪問を含め、計22名からインタビューの協力を得られた。

#### 〈引用・参考文献〉

ACEVO (2004) *Surer Funding : ACEVO Commission of Inquiry Report*, ACEVO.  
 ACU (Home Office) (2004) *ChangeUp : Capacity Building and Infrastructure Framework for the Voluntary and Community Sector*, ACU.

ACU (2005) *Strengthening Partnerships : Next Steps for Compact : The Relationship between the Government and the Voluntary and Community Sector*, ACU.  
 Audit Commission (2005) *CPA-the harder test : The new framework for comprehensive performance assessment of single tier and county councils from 2005 to 2008*, Audit Commission.  
 Bailey, N. (2003) 'Local Strategic Partnerships in England: The Continuing Search for Collaborative Advantage, Leadership and Strategy in Urban Governance,' *Planning Theory & Practice*, 4 (4).  
 Balloch, S. and Taylor, M. (eds.) (2001) *Partnership Working : Policy and Practice*, Bristol: The Policy Press.  
 分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会 (2005) 『分権型社会における自治体経営の刷新戦略-新しい公共空間の形成を目指して〈概要版〉』 総務省  
 Cabinet Office (2002) *Private Action, Public Benefit : A Review of Charities and the Wider Not-For-Profit Sector*, Cabinet Office.  
 DCLG (2006) *Strong and Prosperous communities : The Local Government White Paper*, Cmnd. 6939-1, London : HMSO.  
 DCLG (2007) *Developing the future arrangements for Local Area Agreements*, DCLG.  
 DCLG / DWP (2007) *The Working Neighbourhoods Fund*, / DCLG / DWP.  
 Dench, G., Gavron, K., Young, M. (2006) *The New East End : Kinship, Race and Conflict*, London : Profile Books Ltd.  
 DETR (1997) *Building Partnerships for Prosperity : Sustainable Growth, Competitiveness and Employment in the English Regions*, Cmnd. 3814, London : HMSO.  
 DETR (1998) *Modern Local Government : In Touch with the People*, Cmnd. 4014, London : HMSO.  
 DoE (1977) *Policy for the Inner Cities*, Cmnd. 6845, London : HMSO.  
 DTLR (2001) *Strong Local Leadership : Quality Public*

- Services*, Cmnd. 5237, London: HMSO.
- Fishman, W. J. (1988) *East End 1888: A year in a London borough among the laboring poor*, Philadelphia Temple University Press.
- Geddes, M. (2006) 'Partnership and the Limits to Local Governance in England: Institutional Analysis and Neoliberalism,' *International Journal of Urban and Regional Research*, 30 (1).
- HM Government (2007) *Development of the new LAA framework: Operational Guidance 2007*, DCLG.
- HM Treasury (1999) *Enterprise and Social Exclusion: National Strategy for Neighbourhood Renewal: Policy Action Team 3*, HM Treasury.
- HM Treasury (2002) *The Role of the Voluntary and Community Sector in Service Delivery: A Cross Cutting Review*, HM Treasury.
- HM Treasury and Cabinet Office (2007) *The Future Role of the Third Sector in Social and Economic Regeneration: Final Report*, Cmnd. 7189, London: HMSO.
- Home Office/CWG (2000) *Compact Code of Good Practice: Funding & Procurement*, Home Office.
- Home Office (2003) *Charities and Not-for-profits: A Modern Legal Framework: the Government's Response to 'Private Action, Public Benefit'*, Home Office.
- 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-ローカル・パートナーシップの展開」(吉田忠彦編著『地域とNPOのマネジメント』晃洋書房, 所収)
- 今井良広 (2006) 「イングランドにおける地域協定(LAAs)の意義と役割-非営利セクターの活動基盤としての可能性-」『非営利法人研究学会誌』8
- 今井良広 (2007) 「コミュニティ・ガバナンスの制度的展開について-イングランドの地区委員会等を事例として」『非営利法人研究学会誌』9
- 今井良広 (2008) 「英国パートナーシップの10年-理論と実践-」『非営利法人研究学会誌』10
- 岩満賢次 (2007) 「英国地域再生の政府間関係がローカルガバナンスに与えた影響に関する研究」『立命館産業社会論集』43-2
- 金川幸司 (2005) 「イギリスの地域戦略パートナーシップの意義と課題」『日本都市学会年報』38
- 金川幸司 (2008) 『協働型ガバナンスとNPO-イギリスのパートナーシップ政策を事例として』晃洋書房
- Labour Party (1997) *Building the Future Together: Labour Party's Policies for partnership between Government and the Voluntary Sector*, London: Labour Party.
- LBTH (2005) *London Borough of Tower Hamlets 3rd Sector Commissioning Code of Practice*.
- LBTH (2007) *London Borough of Tower Hamlets Summary of Accounts 2006-2007*.
- Lowndes, V. and Wilson, D. (2003) 'Balancing Revisability and Robustness? A New Institutional Perspective on Local Government Modernization,' *Public Administration*, 81 (2)
- 的場信敬 (2008) 「英国の地域戦略パートナーシップと地域合意契約-マルチパートナーシップを促す地域再生政策の仕組みと実践に向けた取組み」(白石編, 的場監訳, 所収)
- Means, R., Richards, S. and Smith, R. (2003) *Community Care: Policy and Practice*, 3rd ed., London: Palgrave Macmillan.
- 永田祐 (2007) 「ローカル・ガバナンスの変化と政策決定過程へのボランティアセクターの参加-イングランドの近隣再生政策と地域戦略パートナーシップを事例として」『日本の地域福祉』20
- 中島智人「ボランティア・コミュニティセクター(VCS)の基盤整備に向けた取り組み」(2007) (塚本一郎・柳澤敏勝・山岸秀雄編著『イギリス非営利セクターの挑戦-NPO・政府の戦略的パートナーシップ』ミネルヴァ書房, 所収)
- 中西典子 (2008) 「ポスト福祉国家の公私分担をめぐる比較社会学」『地域創成研究年報』3 (愛媛大学地域創成研究センター)
- NAO and OPM (Office of Public Management) (2006) *Financial relationships with third sector organisations: A decision support tool for public bodies in*

- England, NAO.
- NAO (2005) *Working with the Third Sector*, NAO.
- NCVO (1996) *Meeting the challenge of change : Voluntary action into the 21st century : The Report of the Commission on the Future of the Voluntary Sector*, London : NVCO.
- Newman, J. (2008) *Modernizing Governance : New Labour, Policy and Society*, London : Sage.
- 西村万理子 (2007) 「地域再生政策とローカル・パートナーシップ-ローカルガバナンスとボランティア・コミュニティ組織の対等性・代表性-」(塚本・柳澤・山岸編著, 所収)
- ODPM (The Office of the Deputy Prime Minister) (2000) *Preparing community strategies : government guidance to local authorities*, ODPM.
- ODPM (2004) *Traffic Light Assessments : a prospectus*, ODPM.
- ODPM (2005) *National Evaluation of Local Strategic Partnerships : Report on the 2004 Survey of all English LSPs*, ODPM.
- ODPM (2006a) *Local Area Agreements : Guidance for Round 3 and Refresh of Rounds 1 and 2*, ODPM.
- ODPM (2006b) *National Evaluation of Local Strategic Partnerships : Formative Evaluation and Action Research Programme, 2002-2005 : Final Report*, ODPM.
- Osborne, S. P. (1999) *Promoting local voluntary and community action : The role of Local Development Agencies*, York : YPS in association with JRF.
- Osborne, S. P. and McLaughlin, K. (2002) 'Trends and Issues in the Implementation of Local 'Voluntary Sector Compacts' in England,' *Public Money and Management*, 22 (1).
- Osborne, S. P. and McLaughlin, K. (2004) 'The Cross-Cutting Review of the Voluntary Sector : Where Next for Local Government-Voluntary Sector Relationship?,' *Regional Studies*, 38 (5).
- OTS (Cabinet Office) (2006) *Social Enterprise Action Plan : Scaling New Heights*, OTS.
- 小山善彦 (2008) 「英国における地域公共政策の変容とパートナーシップ政策」(白石・新川編, 所収)
- Rhodes, G. and Ruck, S. K. (1970=1971) *The Government of Greater London*, London : George Allen & Unwin. (大野木克彦監訳『大ロンドンの行政』鹿島研究所出版会)
- Russell, H. (2001) *Local Strategic Partnership : Lessons from New Commitment to Regeneration*, Bristol : The Policy Press.
- 佐藤順子 (2006) 「ローカル・ガバナンスの確立・向上を目指す地域福祉実践に関する一考察-イギリスにおけるパブリック・プラン策定の方策と実際から-」『地域福祉研究』34
- Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs (2005) *Securing the Future : delivering UK sustainable development strategy*, (The UK Government Sustainable Development Strategy), Cmnd. 6467, London : HMSO.
- Secretary of State for Social Security (1998) *New Ambitions for Our Country : A New Contract for Welfare*, Cmnd. 3805, London : HMSO.
- SEU (1998) *Bringing Britain Together : A National Strategy for Neighbourhood Renewal*, Cmnd. 4045, London : HMSO.
- SEU (2001) *A New Commitment to Neighbourhood Renewal : National Strategy Action Plan*, London : Cabinet Office.
- 白石克孝編, 的場信敬監訳 (2008) 『英国における地域戦略パートナーシップへの挑戦』公人の友社
- 白石克孝・新川達郎編 (2008) 『参加と協働の地域公共政策開発システム』日本評論社
- Stewart, J. (2003) *Modernising British Local Government : An Assessment of Labour's Reform Program*, London : Palgrave Macmillan.
- Taylor, M. (2001) 'Partnership : Insiders and Outsiders,' in Harris, M. and Rochester, C. (eds.) *Voluntary Organisations and Social Policy in Britain : Perspectives on Change and Choice*, London : Palgrave Macmillan.
- Taylor, M. (2004=2007) 'The welfare mix in the United Kingdom,' in Evers, A. and Laville, J. L. (eds.),



- The Third Sector in Europe*, Cheltenham: Edward Elgar. (内山哲朗・柳沢勝利訳『欧州サードセクター—歴史・理論・政策』日本経済評論社)
- テラー, M. (2005) 「イギリスにおける社会民主主義と第三セクター—第三の道か?—」(山口二郎・宮本太郎・坪郷實編著『ポスト福祉国家とソーシャル・ガバナンス』ミネルヴァ書房, 所収)
- THCEN (Tower Hamlets Community Empowerment Network) (2004) *A Snapshot of Achievements 2005-06*.
- THIN (2005) *Infrastructure Development Plan 2004-2014*.
- THP (Tower Hamlets Partnership) (2002) *A Strategy for Neighbourhood Renewal in Tower Hamlets 2002-2010*.
- THP (Tower Hamlets Partnership) (2003) *The Tower Hamlets Partnership : Working Together*.
- THP (Tower Hamlets Partnership) (2007) *The Community Plan 2007-2008* (The Community Plan to 2010).
- WGGRS (Working Group on Government Relations Secretariat) / LGA (2000) *Local Compact Guidelines : Getting local relationships right together*, NCVO on behalf of WGGRS and the LGA.
- Wilson, D. and Game, C. (2006) *Local Government in the United Kingdom*, 4th ed., London : Palgrave Macmillan.
- 柳沢敏勝 (2008) 「社会的企業の発見と『第三の道』」(中川雄一郎・柳沢敏勝・内山哲朗編著『非営利・協同システムの展開』日本経済評論社, 所収)
- 財自治体国際化協会 (1990) 『ロンドン・ドックランドの開発と行政』(CLAIR REPORT NUMBER 002)
- 財自治体国際化協会 (2004) 『英国の地域再生政策』(CLAIR REPORT NUMBER 253)
- 財自治体国際化協会 (2006) 『イングランドの包括的業績評価制度』(財自治体国際化協会)
- 財自治体国際化協会 (2008) 『ローカルコンパクト (Local Compact)』(CLAIR REPORT NUMBER 317)