

英国グラスゴーの都市貧困地域における 社会的包摂プログラムに関する研究

東京大学 鈴木直文*¹

By Naofumi SUZUKI

本論文は、英国グラスゴーにおける都市貧困地域再生への取り組みの事例として、地域の若者を対象とした社会的包摂(social inclusion)プログラムの形成と発展の過程を明らかにする。90年代後半以降の英国の都市再生政策は、80年代の民間活力の導入による不動産開発と経済主導のアプローチが都市貧困問題を助長した反省を受けて、より社会的な側面に重点が置かれてきた。都市における多層的な貧困は、社会的排除(social exclusion)の問題として理解され、官民だけでなくヴォランティア・セクターを含めたパートナーシップにより社会的包摂を目指すことが都市再生の目標となった。本研究は、貧困地域の若者に対してサッカー教室を提供するヴォランティア組織として始まったプロジェクトが、多面的なサービスを行う社会的包摂プログラムへと成長する過程を記述し、その持続的発展を可能としたプロジェクト・マネジメントの成功要因を抽出する。

【キーワード】社会的包摂、都市再生パートナーシップ、非営利組織マネジメント

1. 背景と目的

90年代後半以降のイギリスの都市再生政策は、都市貧困地域における多元的剥奪(multiple deprivation)を社会的排除(social inclusion)の問題として定義し、官民、コミュニティ・セクターのパートナーシップによって戦略的にこれを解決することを目指してきた。そこではコミュニティが主導的に都市再生プロジェクトを創出、運営することが期待されているが、そうしたプロジェクトは必ずしも持続的な運営に成功していない。

本論文は、コミュニティ主導で成立したヴォランティア・ベースの都市再生プロジェクトが、上位の都市再生制度との相互作用の中で、如何にして継続的、発展的な運営を達成することができるかについて考察することを目的とする。

2節では、イギリスの都市再生政策の歴史的展開と近年の傾向について概観する。特にイングランドとスコットランドにおける文脈の違いに着目する。また、近年の都市再生パートナーシップ制度とコミュニティとの関係に関する諸問題を概観し、本稿の問

題設定を行う。

3節で調査の概要と方法論について触れた後、4節から6節にかけて、調査によって得られた知見を記す。4節では、調査対象地域の若者が直面する社会的排除について整理する。5節では、当該地域における社会的包摂プログラムの成功例についてその発展の過程を詳述する。6節では、プロジェクトの持続的発展を可能にした成功要因を抽出する。最後に7節で、2節で設定した問題設定について考察を行い、結論とする。

2. イギリスの都市再生政策の展開

(1) 都市再生政策の変遷

イギリスにおける都市再生政策は、旧工業都市の急速な衰退を受けて、1960年代終わり以降、様々な形を変えながら発展してきた。またスコットランドとイングランドでは、大筋の傾向は一致するもののいくつかの重要な差異もみられる¹⁾。

全般的に、初期の都市政策では、都市貧困の社会的側面に目が向けられていたが、これを社会病理と

*¹ 東京大学工学系研究科社会基盤学専攻 助教 03-5841-6088 suzuki@civil.t.u-tokyo.ac.jp

して対処療法的に処理しようという側面が強く、大きな実効力を持たなかった。1970年代終わりには、物理的な開発による経済再生に力点に移る。公共セクターを都市再生の主たる主体と位置づけながら、民間およびローカル・コミュニティを含めたパートナーシップの重要性が指摘され始めたのもこのころである¹⁾。包括的なパートナーシップの実験的取り組みとして、スコットランドでは、グラスゴーのイーストエンドを舞台に Glasgow East Area Renewal (GEAR)プロジェクトが1976年に開始されている²⁾。

1979年以降のサッチャー政権においては、新自由主義の下、民間セクターを積極的に活用した不動産開発と経済再生主導の方向性が強まる。官側の政策的意図を達成するための民間資金とノウハウの活用という意味での「官民パートナーシップ」が喧伝されたが、実態は民の参与を促すことが目的化し、そのインセンティブを与えるために公的資金によるてこ入れが行われるという性格が濃かった³⁾。

90年代の特徴は、より実効的なパートナーシップの促進と競争的な資金配分制度の導入である。イングランドでは City Challenge や Single Regeneration Budget (SRB)といったスキームが導入された。これらの競争的な資金配分制度は、効率性の面で一定の評価を得たが、パートナーシップの形成における民間の比重が大きく、公共およびヴォランティア・セクターの役割の低下が問題とされた。このような80年代、90年代を通じた民間主導の保守党政策は、都市貧困層と富裕層との格差を助長したと言われる¹⁾。

1997年に誕生したブレア政権の都市再生政策は、競争的な資源配分という原則を受け継ぎながらも、パートナーシップの形成においてローカル・コミュニティの参与に大きな比重を置くことで、都市貧困の問題に対応しようとした¹⁾。いわゆる「第3の道」として知られるこうした政策に対しては、サッチャー的新自由主義と権威主義的共同体主義の折衷であるという批判が根強い⁴⁾。しかし、都市貧困地域の「社会的排除(social exclusion)」の問題に対してより体系的な解決案を提示したとしてポジティブな評価も受けている⁵⁾。即ち、労働党の都市再生政策は、都市貧困地域において様々な不利益(失業、低い教育レベル、治安の悪さ、健康問題、住環境の悪さ、家族の崩壊など)が相互に折り重なるように表出する、

いわゆる「多元的剥奪(multiple deprivation)」が、これらの地域の人々が構造的に社会の主流から疎外されていることに起因しているという理解に基づいている⁶⁾。したがって、それぞれの問題に個別に対応するのではなく、地域のニーズに合った包括的な戦略の策定することが推奨され、パートナーシップを通じてローカル・コミュニティを意思決定のシステムの中に組み入れることが有効な方法と理解される⁷⁾。必然的に、都市再生の活動は物理的な再開発よりも、職業訓練や教育支援、治安の改善といったコミュニティの目線での社会開発的な活動に力点が置かれることになる。これらの取り組みは、社会的排除の反意語としての「社会的包摂(social inclusion)」を目指したプログラムとして理解できるが、その活動の主体として地域のヴォランティア組織がクローズアップされることとなる。

(2) イングランドとスコットランドにおける制度上の相違

都市再生制度におけるイングランドとスコットランドとの重要な相違点は、パートナーシップの包括性と継続性の程度にある¹⁾。70年代後半以降、パートナーシップという概念に与えられた政策的な重要性やその性格の変遷に大きな差異は無いが、実態としての有効性は後者の方が上回っているという見方がある⁸⁾。イングランドでは、伝統的に政府部局間および中央と地方との連携が弱いと言われ、それが様々な都市再生制度の非統一な並立を招いてきた。労働党政権下で導入された制度だけでも、New Deal for Communities (NDC)が一応の中心的プログラムとされながら、SRB、Employment Zones、Education Action Zones、Health Action Zones、New Deal for Young People、Crime Reduction Programme、Sure Startなどのイニシアチブが乱立する状況にある。また、それぞれが短命で変更が頻繁すぎるという批判もある^{1) 2) 8)}。

対照的に、スコットランドではコーポラティズムの伝統が強いうえ中央と地方の連携もスムーズであると言われ、これを反映して都市再生制度にも統一性と継続性が見られる^{1) 8)}。事実、実験的取り組みとして行われた GEAR プロジェクトでさえ、約10年間継続された³⁾。同様に1988年に国内4つの都市周辺社会住宅地を対象にスタートした都市再生パートナーシップである New Life for Urban Scotland (NLUS) プ

プログラムも10年間継続している。1996年には、都市全体でのパートナーシップを強調した Priority Partnership Area (PPA)プログラムが施行され、競争的な入札の結果10つの都市で12のPPAが選ばれた¹⁾。労働党政権発足後の1999年に開始された Social Inclusion Partnership (SIP)プログラムはPPAを発展的に継承したもので、34の地域ベース、14のテーマベースのSIPが形成された⁸⁾。並行して、より包括的にボトムアップ型の計画を推進することを目的に、5つのCommunity Planning (CP) パスファインダー・プロジェクトが試行された⁹⁾。2003年にはLocal Government Act 2003によって全ての自治体でCPを導入することが義務付けられ、これを受けて2005年までに全てのSIPがCommunity Planning Partnerships (CPPs)に再編、統合された¹⁰⁾。

このようにスコットランドにおける都市再生制度は、政権交代に大きく左右されることなく、先行制度を継承しながら地理的な適用範囲を拡大し、かつ制度的統一を図る方向で進展してきた。4節で紹介するコミュニティ・プロジェクトが同種のプロジェクトとしては類を見ない継続性と発展を達成できた背景として、こうした上部構造としての都市再生制度の安定性が必要条件として働いていると考えられる。しかし、同様の制度の下でも継続を断念しなければならないコミュニティ・プロジェクトも多数存在することから、それが十分条件ではないことも明らかである。そこで次項では、都市再生パートナーシップにおけるコミュニティ・インボルブメントをめぐる諸問題について概観する。

(3) コミュニティの動員に関する諸問題

以上のように、近年のイギリスの都市再生制度は、多元的貧困の解決、即ち社会的包摂を目的とし、官、民およびコミュニティを含んだパートナーシップを通じてボトムアップ型の戦略策定とローカルなニーズに則したプロジェクト形成が推進されている。他方、それぞれのプロジェクトはパートナーシップを通じて競争的な資金を獲得することを求められる。こうした制度の下でコミュニティのヴォランティア組織の担う役割は大きいが、コミュニティの立場から現行制度を見たとき、幾つかの問題が指摘されている。主なものとして以下の3点が挙げられる。

第1に、現労働党政権のレトリックにおいては、都市貧困の根源的な原因であるマクロの経済構造が看過され、コミュニティが問題そのものであると同時にその解決の主体としての役割も与えられている、という批判がある^{4) 11)}。即ち、本来犠牲者であるはずのコミュニティに対して責任を押し付ける論理であるという議論である。

第2に、コミュニティ・インボルブメントの原則が「お題目」に過ぎず、現実には中央政府の設定した政策課題に沿った形で公共部門によるトップダウンでの意思決定が為されているという批判がある。例えばMcWilliams¹²⁾は、あるSIPの意思決定プロセスを分析し、コミュニティの代表者の参与のあり方は「良く言えば形式主義的で、悪く言えば地域住民が政策過程の正統化のために搾取されている」(p.274)と主張している。

第3に、競争的資金配分に関連して、プロジェクトの成立と継続が予算申請の成否に依存している問題が挙げられる。KearnsとTurok¹³⁾は、資金配分がプロジェクトの実効性よりも申請書の政策との整合性によって左右される可能性を指摘している。競争に晒された個々のプロジェクトの立場からすると、政策的に決められた評価基準に如何にマッチした申請書を作成するかが関心事となる。即ち、必ずしも斬新で優れたアイデアを提示したプロジェクトに予算がつくとは限らないというリスクがある。

本稿は、これらの諸問題について、コミュニティ主体で形成されたプロジェクトの運営過程の分析を通じて検討することを意図している。都市再生政策の目的がローカルのニーズに即応した社会的包摂プログラムを育成することにあるとするならば、その成否をパートナーシップ・レベルでの制度運用や政策的レトリックの分析では浮かび上がらせることは難しい。以下では、継続的かつ発展的なプロジェクト運営に成功した社会的包摂プログラムの発展過程を詳細に検討することで、その成功要因を抽出することを試みる。

3. 調査の概要

調査は、2004年1月から2005年1月の間に英国グラスゴウのイーストエンド地区において、若者の社

会的包摂を目的とした複数のスポーツ関連プロジェクトを対象に、質的研究の一手法であるグラウンディッド・セオリー¹⁴⁾の手順に従って行った。調査は著者が単独で行い、次の3種類のデータを収集した。

- ① ヴォランティア・ワーカーとして2つのプロジェクトに参加しながら行った100時間超の参与観察の記録であるフィールドノート
- ② 5つのプロジェクトに関わる主要なスタッフ15名への半構造化インタビュー(1人60~90分)
- ③ 1つのプロジェクトに参加していた若者30名に対する計6回のフォーカス・グループ・インタビュー(1回の参加者は3~8名)

質的研究の強みのひとつは社会的プロセスの詳細な分析が可能なことであるが、他方で研究者自身と調査対象とを切り離し難く、解釈の主観性を排除できない。しかし上記のように異なる視点からのデータを異なる手法によって収集し多面的な解釈を得るやり方はトライアンギュレーションと呼ばれ、研究の信頼性を高める有効な戦略のひとつとされる¹⁵⁾。

また、中でもグラウンディッド・セオリーは、対象となる事項を観察する際、様々な軸に基づいた比較を行い、一定の範囲で一般化可能な理論の構築を目指すことを特徴としている¹⁴⁾。本研究では、次節以降で詳説するUrban Fox Programme(UFP)を中心に、異なる軸について他の複数のプロジェクトと比較することで、同プロジェクトの相対的な成功要因を抽出することが可能となった。

次節においてまずUFPの活動の前提となる文脈として当該地域における若者を取り巻く問題について述べ、その後の2つの節でUFPの形成発展過程とその成功要因について論ずる。

4. 若者の社会的排除と縄張り主義

調査対象地域の若者の問題を一言で言うならば、大人への移行期における潜在能力¹⁶⁾の剥奪の悪循環として定式化できる。一般に、現代のイギリスの若者は、表面的には旧来の階級構造が崩れより自由な職業選択が可能になったように見えるが、実際には将来の不透明な「リスク社会」¹⁷⁾の中にあって、社会階級に起因する不平等が厳然としてあり、しかもそれを自分自身の責任で乗り越えることを求められるという、より厳しい環境に置かれていると考えら

れている¹⁸⁾。こうした状況では、教育、職業訓練、家族のサポートなどの「リソース・ベース」をどれだけ持っているかが、大人への移行期の帰結を左右する¹⁹⁾。しかし、低い教育レベル、高い失業率、家族の崩壊など多元的な剥奪に苦しむ都市貧困地域の若者は、この点で大きな不利を蒙っている²⁰⁾。それに加え、これらの地域では、若者の反社会的行為(公共空間での飲酒、ドラッグ、暴力、窃盗、公共物破損など)がコミュニティの治安を乱していると考えられている²¹⁾。

調査対象としたグラスゴーのイーストエンド地区は、そのような多元的剥奪のために1970年代から様々な都市再生プログラムの対象地域となってきたが、依然として国内での相対的な貧しさから抜け出していない²²⁾。調査によって明らかになったのは、多元的な剥奪が若者の大人への移行にとって悪循環に陥って行くプロセスである。当該地域で最も大きな問題として捉えられていたのが、縄張り主義(territoriality)と呼ばれる問題であった。これは、端的には居住地区ごとの少年ギャング同士の抗争(ギャング・ファイティング)のことを指す。「ギャング」といっても組織的な犯罪を行うわけではなく、主な活動はライバル同士の抗争でメンバーも必ずしも固定的ではない²³⁾。より重要なことは、メンバーである無いに関わらず、若者がギャングによる襲撃を恐れて自分の居住地区以外の地区を出歩くことが出来ないということである。このため、余暇、教育、就職などにおいて彼らの機会が著しく制限されてしまっていた。これは学校を出て高等教育や就職をする際に大きな不利となり得、従ってこの問題が解決されない限り、彼らが大人になった時、地域が貧困を抜け出していることは考えにくい。こうした問題意識が、対象事例としたスポーツを用いた社会的包摂プロジェクトの背景にあった。以下で詳述するUFPは、そのうち最もうまくいっている事例であった。

5. Urban Foxの形成発展過程

(1) プロジェクトの概要

Urban Fox Programme(UFP)は、調査対象としたEast End地域で若者をターゲットとしたものとしては最大で最も息の長いプロジェクトである。「Urban Fox」という名称は、縄張りを持ちながらもその境界

を越えて街に出没する狐の習性を、プロジェクトの最大の目的である縄張り主義の解消になぞらえたものである。

2004 年時点で、イーストエンド内の 10 地区において、5-17 歳の若者を毎週 500-600 人引き受けていると言われていた。基本的に参加者から参加費が取られることはなく、East End Social Inclusion Partnership (EESIP)をはじめ、民間の寄付団体や警察署などからの助成によって運営されていた。EESIP が CPP に移行した 2005 年以後も Glasgow CPP の助成を受けて存続している。調査時点での運営スタッフは 3 人の正規職員と約 20 名のパートタイム職員、およびボランティアであった。

活動内容は、月曜日から土曜日に各地区を持ち回りで行われるサッカー教室や、金曜日の夜にコミュニティ・センターを若者に開放するいわゆるユース・クラブ的サービスをはじめ、学校休暇期間中のキャンプやスキー教室など、幅広いサービスを提供している。これらの活動の目的は、単にポジティブな余暇活動を提供するというに止まらず、若者とのコミュニケーション機会を創出し、彼らが経験している様々な困難を乗り越えるために必要なサポートやアドバイスを提供することにある。2007 年現在では、ストリート・ユース・ワーカーを配置する等、スポーツ・プロジェクトという側面を残しながらも、ユース・ワークとしての色彩を濃くするようになっている。

尤も、このような包括的なサービスは、一朝一夕に達成されたのではない。2000 年に 4 地区でのサッ

カー教室として始まったプロジェクトは、図-1 に示すような過程で、毎年少しずつサービス内容とサービス提供地域を拡大してきた。

(2) プロジェクトの形成と発展

a) 黎明期

プロジェクト発足に先立つ 1999 年、プロジェクト・コーディネーター (A 氏) は、グラスゴーの北地区と東地区の 2 地域で 16-18 歳の若者に対してスポーツ活動とコミュニティ・セーフティに関する座学を組み合わせたプログラムを 1 週間実施する経験をした。この経験から、彼は同様のプログラムをより若い世代に対して恒常的に提供することを思いつく。

翌 2000 年、A 氏はスコットランド政府のミレニアム・ファンドから助成を受け、「イーストエンド・フットボール・プログラム」という名称で、イーストエンド内の 4 つの地区において平日の夕方にコミュニティ・センターの施設を利用したサッカー教室を 1 年間実施した。また、4 地区の若者を 1 箇所に集めたフェスティバルを年 4 回開催した。当初、各セッションの参加人数は 10 人程度で、最初のフェスティバルの参加者が 85 名であったのが、4 度目にはおよそ 350 名の参加者を集めた。初めのフェスティバルではサッカーしか行わなかったが、徐々に様々なスポーツや遊びを付け加えていった。

同時に、A 氏は、グラスゴー市の文化・レジャー・サービス部門の地域担当職員である B 氏らと、プロジェクトをより魅力的にするためのツールの開発に着手した。結果として、Urban Fox という象徴的なプロジェクト名や狐のキャラクターのロゴマーク、「ギャングたちにレッドカードを！」というスローガンを発案している。

b) EESIP との連携と地理的拡大

2001 年、彼らの「成功」を見た EESIP から、予算申請をしないかという打診があった。打診したのは当時 EESIP の職員で、後にプロジェクトにディベロップメント・オフィサーとして加わることになる C 女史であった。A 氏はこの提案がプロジェクトを拡大する機会と考え、コミュニティでのサッカー教室を継続しつつ、新たなサービスとしてスクールズ・プログラムを開始する。これは 9 つの小学校に 8 週

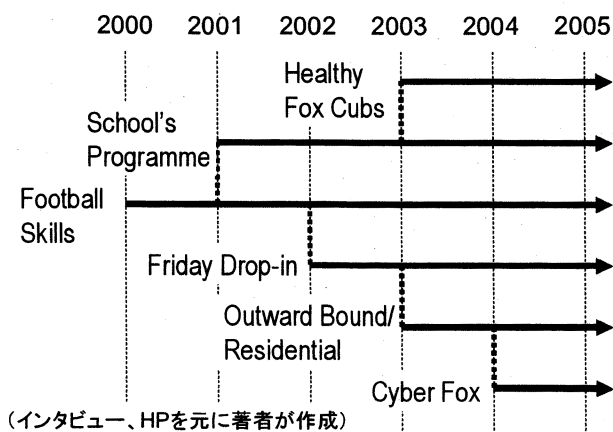


図-1 Urban Fox Programme の発展過程

間コーチを派遣し、6 コマのサッカー教室と2 コマのコミュニティ・セーフティ等に関する座学を行うというものであった。当初の4 地区以外の小学校でもサービスを行った波及効果として、コミュニティでのサッカー教室のサービス提供地域も9 地区に拡大することになった。また、同年に開催されたフェスティバルでは、新たなプロモーション・ツールとして、シンボル・キャラクターのマスコットが導入された。A 氏は、これが地域の人々の間でのプロジェクトの認知度を上げるのに絶大な効果を発揮したと胸を張る。

c) 「壊さないで！」キャンペーン

同2001 年の終わり頃には、こうしたプロモーション戦略が、更なるサービス拡大の契機をもたらした。例年のようにフェスティバルを開催したある週末、地区担当の警察官がボランティアとして警備を担当していた。終了後、彼はフェスティバルに合わせて作成したロゴマーク入りのT シャツを着たまま警察署に戻り、コミュニティ・セーフティ・フォーラムに参加した。そこでそのT シャツが上司の目に止まった。彼がプロジェクトについて説明すると上司はそのキャラクターをコミュニティ・セーフティのためのキャンペーンに利用することを提案する。A 氏との交渉の結果、「壊さないで！」キャンペーンにUFP のロゴマークが起用され、その見返りにコミュニティ・セーフティ部門の予算から4,000 ポンドがプロジェクトに対して支払われることになった。同キャンペーンは、当時、何者かに窓ガラスを割られるヴァンダリズムに悩まされていたバス会社や公衆電話会社と警察とが協力して行ったもので、UFP のロゴマークがバスや公衆電話のバナー広告やチラシとして地域の人々の目に触れることになった。

d) サービスの多角化

こうして絶大な広告効果とともに4,000 ポンドの報酬を手にしたA 氏は、翌2002 年、この収入を新たなサービスの展開に投資する。コミュニティ・センターを金曜日の夜に12-15 歳の若者に開放してTV ゲーム、ダンス、ビリヤード等の活動を提供するフライデー・ナイト・ドロップイン・クラブを1 地区でパイロットとして実施したのである。このサービスは、

反社会的行為（公共空間での集団飲酒、ドラッグ、ギャング・ファイティングなど）が最も起きやすい時間帯に、それらに最も巻き込まれやすい年代を狙ってサービスを提供することで、彼らがそれらの行為に関与するリスクを未然に防ぐとともに、彼らとコミュニケーションを取る機会を確保することを目的としていた。年間を通して13、4 名の若者がこのサービスに参加したという。

パイロットが一定の成果を得たことで、2003 年には、同様のサービスを8 つの地区へと拡大する提案に対してEESIP から予算が与えられ、それぞれのクラブは15-40 名の参加者を集めた。これに付随して、2 つの方向にサービスが発展する。ひとつは、夏休み期間中に各クラブから5 名を選抜してキャンプに連れて行くことである。参加者は、カヌーやカヤック、マウンテンバイク等のアウトドア・レジャーを行う。更にキャンプの成功を受けて、10 月と3 月の休暇中に、少人数に対して日帰りで同様の活動を提供するプログラムも開始した。これらは、別々の地区の若者を一堂に集めて行うという意味で、フェスティバルのアイディアを発展させたものでもあった。もうひとつは、サイバー・フォックスというプログラムで、土曜日の昼間にコミュニティ・センターでPC ゲームやIT スキルのトレーニングを提供するもので、フライデー・ナイト・ドロップイン・クラブ同様、まずは1 つの地区でパイロットとして開始された。

他方、同じく2002 年の終わってから2003 年にかけてスクールズ・プログラムから派生したのが、ヤング・ヘルシー・フォックス・カブスというプログラムである。肥満など子どもの健康問題の深刻化に対応して、5-12 歳の低年齢の世代に基礎的な身体運動を通じて健康増進の教育を行うものである。まず4 つの小学校を通じてパイロットが行われ、その後2 つのコミュニティ・センターへと移されたが、調査の行われた2004 年時点では人的資源の不足により滞っていた。

2004 年には、新たなサービスとして、DJ や音楽編集のプログラムが試行され、また日曜日のクラブ対抗サッカー・リーグの発足を視野に金曜日の夜に他の団体が主催する大会に各クラブからチームを参加させていた。また、EESIP のカバーする地域の外でも、サッカー教室の提供を始めていた。これはある

小学校が土曜日に施設を開放してサッカー教室を開くために、UFP のサービスを購入する形式を取っていた。

調査終了後の 2005 年以降も、プロジェクトは拡大を続けており、スポーツやレジャー活動を提供するだけでなく、様々な教育活動やストリート・ワークなど、総合的なユース・ワークを行うプロジェクトとしての性格を強めている。

6. Urban Fox の成功要因分析

このように、UFP は 2000 年から現在まで 8 年に渡って持続的かつ発展的なプロジェクト運営に成功しており、また、単なるスポーツ・サービスではなく、若者の社会的包摂という目的のための機能を多く備えるようになって来ている。これは、同種のプロジェクトとしては異例である。本節では、その成功要因と考えられる 4 つの側面について論ずる。

(1) 可視的要因

第 1 に、一見して明らかな「成功」要因として、プロジェクトの規模・多様性・継続性があげられる。規模については、他の SIP に助成を受けたスポーツ・プロジェクトの中では、大きいものでも短期開催のイベントベースで 120 名程度であるのに対し、週ベースで 500-600 人の参加者というのは、明らかに多い。これは、通常プロジェクトが一地区でサービスを提供することが多いのに対して、UFP は、広いイーストエンド地域内の全ての地区でサービスを展開していることにもよる。各地区でそれぞれ 50 人から 70 人程度の若者がプロジェクトに参加している計算になる。この中には、ギャング・ファイティングなどの反社会的行為に関わる傾向のある若者も含まれる。こうした若者の継続的な参加を維持できればできるほど、プロジェクトが意図するサポート効果も高まると考えられる。

多くの若者を引きつける大きな要因は、サービスの多様性である。様々なサービスがあることで、関心の異なる若者を集めることに成功している。ある活動に飽きてしまっても、プロジェクト内で別の楽しみを見つけることが可能になっている。特筆すべきは、これらのサービスを相互に連携して駆使することで、参加者を誘導していることである。例えば、

スクールズ・プログラムで UFP の存在を知った子どもがコミュニティでのサッカー教室にも来るようになり、そこでフライデー・ドロップインのことを知ってそれにも参加するようになり、更にドロップイン・クラブを通じて、夏のキャンプなどのイベントにもアクセスが可能となる、という具合である。UFP に参加することで、家庭の経済状況から考えると普通ならできないはずの余暇活動へアクセスが可能となるので、若者にとってのメリットは大きい。

前項で明らかなように、このような規模と多様性は、プロジェクトの継続性によって初めて可能になったことである。2000 年以来ほぼ 1 年に 1 サービスのペースでサービス内容を拡大する一方、その際必ず小数の地区でパイロットを行い、徐々に地理的な範囲を拡張する、というアプローチを取ってきている。足元を固めながら着実に発展してきたと言える。

(2) 財政的要因

第 2 の側面として、プロジェクトの継続的发展を支えた財源確保の戦略が上げられる。多くのスポーツ・プロジェクトが短命に終わってしまうのは、年度を跨いだ予算の確保が困難だからである²⁴⁾。その点 UFP は、単に予算を確保し続けるだけでなく、サービスの拡大に合わせて予算を増加させることにも成功してきた。これを可能にした要因として以下の 3 つが挙げられる。ひとつは、ロゴマークやスローガン、マスコット等を用いたプロモーション活動である。これらは、プロジェクトの理念を象徴しているだけでなく、人々の目を引くデザインが採用されており、「壊さないで！」キャンペーンのように潜在的なパトロンに働きかける効果がある。もうひとつは、プロジェクト規模そのものである。地域の中での高いプレゼンスを保つことで、SIP 他の助成団体に対して「うまく行っている」という印象を与えているように思われた。最後に、サービス拡充に際しては、正式に予算を申請する前にパイロットを行い、うまくいくことを示す、という戦略が挙げられる。

(3) 組織形態

第 3 の側面は、組織形態である。上記の財政戦略を可能にしているのは、UFP が自発的なボランティア組織によって運営されていることによる。同種

のプロジェクトには、自治体や警察など公的機関が主導するものも多いが、ヴォランティア組織はこうしたプロジェクトに対して4つの意味で優位性を保持している。まず、資金の調達先や使途に制限が無い²⁵⁾。受けている助成のうち大部分がEESIPであるにしても、民間の寄付団体、警察などに対しても時に応じて助成を申請することができる。次に、予算申請前にパイロットを行うことができるのは、無償労働を厭わないことによる。C女史が言う。「お金は後からついてくるわ、成功しているのは見れば分かるから。」第3に、プロモーションやマーケティング活動についても、制限がない。SIPやCPからの助成金の使途はそのエリア内に限られるが、エリア外に対してもサービスを販売することは可能である。A氏のビジョンは、この方向に発展することで、いずれは助成金に依存せずに自立することであった。最後に、スタッフのプロジェクトに対するコミットメント・レベルが高く、オーナーシップの意識が強い²⁴⁾。特に、A氏の強い信念とリーダーシップが、求心力を高めているように思われた。対照的に、同エリアの他の事例で、バスケットボール・クラブと警察署とが組んで提供していたプロジェクトでは、両者の間でモチベーションのギャップが観察された。前者がバスケットボールの普及を主眼としていたのに対し、後者にとっては若者の犯罪防止が主目的であった。こうしたギャップは、スポーツによる社会的包摂プログラムで起こりがちであると言われる²⁶⁾。

(4) 人的資源の拡大

第4の要因は、人的資源の拡大による組織基盤の強化である。プロジェクトの継続的な拡大を最終的に下支えするのは、組織の人的基盤であると言ってよい。新たなサービスの導入には、無償労働を厭わないコミットメントの高いスタッフや、専門的なサービスを提供してくれる協力団体などの人的資源を動員することが不可欠である。即ち、プロジェクトを中心としたソーシャル・キャピタル（人の繋がりとそのから動員可能な資源）に依存していると言ってもよい²⁷⁾。この意味で、A氏は自身のネットワークを駆使して多くの人材や団体を動員する能力に長けていた。それだけでなく、UFPでは、元プロジェクト参加者で対象年齢を超えた若者をスタッフとし

て雇用していた。こうした若者は必然的にプロジェクトへのコミットメントが高くなる。プロジェクトが継続していくことで、「卒業」していった若者が潜在的な人的資源として地域のコミュニティにプールされソーシャル・キャピタルの強化に結びついていると考えられる。

7. 結論

本論文が対象とするプロジェクトのように小さなスポーツ・プロジェクトが多面的なサービスを提供するプログラムへと歳月を経て変貌を遂げてきた過程には、都市再生プログラムのマネジメントにとって有意義な教訓が含まれているといえる。そこで最後に本稿の結論として、2節3項で提示した都市再生パートナーシップにおけるコミュニティ・インボルブメントをめぐる諸問題に絡めながら、UFPの事例から得られた知見をもとに考察する。

第1に、コミュニティ・インボルブメントの政策的レトリックが弱者たるコミュニティへの責任転嫁であるという議論については、UFPのスタッフの態度をみるかぎり、責任を転嫁されているという側面は薄いと思われた。スタッフが見せる高いコミットメント・レベルからは、縄張り主義に象徴される地域の若者の社会的排除の問題を、自らの問題と捉えコミュニティの自助によって解決しようとする強い意欲がみて取れた。第2に、コミュニティ・インボルブメントの形式主義化について、UFPへの助成を持ちかけたのがEESIP側であったことから分かるように、お互いの立場は対等であり、EESIPに完全に依存しない戦略が看取された。むしろUFPは自らの目的のためにEESIPというシステムを力強く利用しているように思われた。第3に、競争的資金配分の決定過程について、UFPの場合、実効力のあるプロジェクト運営を行って、それを外に向かってアピールすることを、申請書の作成以上に重要な資金源確保の戦略としていた。この戦略は、EESIPに対して一定の独立性を保つことを可能にすると共に、他の財源や無償によるパイロット・プロジェクトの結果としてEESIPからの助成を確保するというパターンが観察された。

本稿は、イングランドに比べて統一かつ継続的だと言われるスコットランドの都市再生パートナー

シップ制度の下、コミュニティに根ざした社会的包摂プロジェクトが醸成されるプロセスを例示したものである。勿論この 1 事例をもって、一般に懸念されている競争的資金配分やコミュニティ・インボルブメントにまつわる否定的な側面を反証するものではない。また、スコットランドの制度のイングランドに対する優位性を証明したものでもない。事実、同地域の他のプロジェクトの中には、継続的な財源確保に苦しみ、存続が危ぶまれるものもあった。とはいえ、本事例によって、適切なマネジメント戦略を行うことでコミュニティに根ざした持続可能な組織を形成することが可能となることが示されたことも確かである。

本研究から得た教訓は、Crabbe らがイングランドで行ったスポーツを用いた社会的包摂プログラムの大規模な評価研究と多くを共有している^{25) 28)}。これらのプロジェクトは SIP のように包括的なパートナーシップではなく、貧困地域における若者の犯罪とドラッグ使用防止を主たる目的としたスキームによって助成されていた。Crabbe は、調査対象としたプロジェクトの中で継続的な発展傾向をみせたものは、協力団体との連携にうまく組み込まれることで財政的支援を得やすい循環を生み出していると述べている²⁸⁾。また、ヴォランティア組織の一般的な脆弱性を認めながらも、同種のプロジェクトで公共セクターが主導するものと比較すると、より創造的で発展的な運営が可能となると主張する²⁵⁾。

このように、UFP から得られた知見は制度的な構造が多少異なるイングランドの文脈にもある程度まで適用可能なモデルであると考えられる。今後の課題は、同モデルが将来的な制度変更や異なる文脈におかれたときにどの程度まで適用可能かに対応可能かを探ることである。

【参考文献】

- 1) McCarthy, J. *Partnership, Collaborative Planning and Urban Regeneration*. Hampshire: Ashgate.
- 2) Donnison, D. & Middleton, A. (1987) *Regenerating the Inner City: Glasgow's Experience*. London: Routledge & Kegan Paul.
- 3) Boyle, R. (1989) *Partnership in Practice - An Assessment of Public-Private Collaboration in Urban Regeneration - A Case Study of Glasgow Action*. *Local Government Studies*, 15(2), 17-28.
- 4) Atkinson, R. & Helms, G. (Eds.) (2007) *Securing an Urban Renaissance: Crime, Community and British Urban Policy*. Bristol: The Policy Press.
- 5) Lupton, R. (2003) *Poverty Street: The Dynamics of Neighbourhood Decline and Renewal*. Bristol: The Policy Press.
- 6) SEU (Social Exclusion Unit) (1998) *Bringing Britain Together: A National Strategy for Neighbourhood Renewal*. London: Cabinet Office.
- 7) SEU (Social Exclusion Unit) (2001) *A New Commitment to Neighbourhood Renewal: National Strategy Action Plan*. London: Cabinet Office.
- 8) Lloyd, G., McCarthy, J., and Fernie, K. (2001), From Cause to Effect?: A New Agenda for Urban Regeneration in Scotland. *Local Economy*, 16(3), 221-235.
- 9) Rogers, S., Smith, M., Sullivan, H. & Clarke, M. (2000) *Community Planning in Scotland - an Evaluation of the Pathfinder Projects commissioned by COSLA*. Edinburgh: Scottish Executive.
- 10) Communities Scotland & Scottish Executive (2003) *Integrating Social Inclusion Partnerships and Community Planning Partnerships*. Edinburgh: Scottish Executive.
- 11) McWilliams, C., Johnstone, C. & Mooney, G. (2004) Urban Policy in the New Scotland: The Role of Social Inclusion Partnerships. *Space and Polity*, 8(3), 309-319.
- 12) McWilliams, C. (2004) Including the Community in Local Regeneration?: The Case of Greater Pollok Social Inclusion Partnership. *Local Economy*, 19(3), 264-275.
- 13) Kearns, A. & Turok, I. (2000) Power, Responsibility, and Governance in Britain's New Urban Policy. *Journal of Urban Affairs*, 22(2), 175-191.
- 14) Strauss, A. & Corbin, J. (1998) *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- 15) Guba, E. G. & Lincoln, Y. S. (1989) *Fourth*

- Generation Evaluation*. Newbury Park, CA: Sage.
- 16) Sen, A. (1992) *Inequality Reexamined*. Oxford: Oxford University Press.
 - 17) Beck, U. (1992) *Risk Society: Towards a New Modernity*. London: Sage.
 - 18) Furlong, A. & Cartmel, F. (1997) *Young People and Social Change: Individualization and Risk in Late Modernity*. Buckingham: Open University Press.
 - 19) Furlong, A., Cartmel, F., Biggart, A., Sweeting, H., & West, P. (2003) *Youth Transitions: Patterns of Vulnerability and Processes of Social Inclusion*. Edinburgh: Scottish Executive Social Research.
 - 20) SEU (Social Exclusion Unit) (2000a) *National Strategy for Neighbourhood Renewal: Report of Policy Action Team 12: Young People*. London: Stationary Office.
 - 21) SEU (Social Exclusion Unit) (2000b) *National Strategy for Neighbourhood Renewal: Report of Policy Action Team 8: Anti-social Behaviour*. London: Stationary Office.
 - 22) Scottish Executive (2006) *Scottish Index of Multiple Deprivation 2004* [online]. Available from: <http://www.scotland.gov.uk/stats/simd2004/map.asp> (Accessed 10th April 2006).
 - 23) Suzuki, N., and Kintrea, K. (2007) *Young People and Territoriality in Scotland: An Exploratory Study: Final Report to the Scottish Executive*. Glasgow: Department of Urban Studies, University of Glasgow.
 - 24) Coalter, F., Allison, M., & Taylor, J. (2000) *The Role of Sport in Regenerating Deprived Areas*. Edinburgh: Scottish Executive Central Research Unit.
 - 25) Crabbe, T. (2006) 'In the Boot Room': *Organisational contexts and partnerships: Second Interim National Positive Futures Case Study Research Report*. London: Home Office.
 - 26) Houlihan, B. & White, A. (2002) *The Politics of Sports Development: Development of Sport or Development Through Sport?* London: Routledge.
 - 27) Glover, T. D. & Hemingway, J. L. (2005) Locating Leisure in the Social Capital Literature. *Journal of Leisure Research*, 37(4), 387-401.
 - 28) Crabbe, T. (2005) 'Getting to know you': *Engagement and Relationship Building: First Interim National Positive Futures Case Study Research Report*. London: Home Office.

A Study of a Social Inclusion Programme in a Deprived Urban Neighbourhood in Glasgow, UK

By Naofumi SUZUKI

This paper discusses the factors that could help a community-based neighbourhood regeneration project to achieve sustainable organizational structure, which is deemed to be the prerequisite to bring about the intended project outcomes. Through a case study of a sport-based social inclusion programme targeted at young people living in a deprived neighbourhood in Glasgow, it illustrates the process of a football coaching project going through sustainable and progressive project development to become a multi-dimensional holistic programme to support the young people who were disadvantaged in their transition into adulthood. In so doing, the focus is placed upon the interaction between the urban regeneration partnership scheme, namely Social Inclusion Partnership, and the local project run by a voluntary organization.