

〔資料〕

イギリスの貧困地域における民間非営利 団体の活動ーオックスフォードの事例 (1)

棕 野 美智子
廣 野 俊 輔
姫 野 由 香

目 次

はじめに

1 近年のイギリスの福祉政策について

- (1) 公的セクターとボランティアセクター
- (2) この20年間のイギリスの福祉政策の変化
- (3) シュアスタートとチルドレンセンター

2 貧困地域の再開発について

- (1) オックスフォード市の低所得者住宅政策
- (2) パートン地区
- (3) ブラックバードレイズ地区

3 民間非営利団体の活動について

- (1) チャイルド・ポバティ・アクション・グループ (Child Poverty Action Group)
ー子どもの貧困撲滅のための活動
- (2) パートンコミュニティ協会 (Barton Community Association)
ーパートン地区でのコミュニティ支援活動
- (3) ゲットینگハード (Getting Heard)
ーパートン地区でのアドボカシー活動
- (4) オックスフォードシャー・ウェルフェア・ライツ (Oxfordshire Welfare Rights)
ーパートン地区での福祉手当に関する不服申立ての支援
- (5) アグネス・スミス・アドバイスセンター (Agnes Smith Advice Centre)
ーブラックバードレイズ地区での福祉手当に関する不服申立ての支援
- (6) ピープル (Peeples) ーブラックバードレイズ地区での幼児教育と親への支援
- (7) オックスフォード・ユース・エンタープライズ (Oxford Youth Enterprise)
ーバラックスレインガーデンでの若者活動の支援

はじめに

本報告は、科学研究費助成事業の基盤研究(c)「行政・社会福祉法人と連携した生活困窮者支援策の開発・推進に関する実証的研究」研究代表者：棕野美智子、課題番号 26380740 の一環として、2016年9月にイギリスのオックスフォード市において実施した調査をまとめたものである。調査にご協力いただいた下表の調査協力者欄に掲げる方々、特に調査先の紹介、調査依頼、日程

調整、調査への同行、宿泊先の紹介などに多大のご尽力をいただいた Teresa Smith 先生に心から感謝申し上げます。また、長時間にわたる調査の正確な通訳を務めてくれた相沢和江氏にも感謝申し上げます。各節の執筆者は下表のとおりであるが、調査は執筆者全員及び大分大学経済学部教授阿部誠、福祉社会科学研究科准教授垣田裕介が行った。なお、本稿は、全体を3分割したうちの第一報であり、2(3)までを掲載する。

	執筆者	調査協力者
1		
(1)	棕野美智子	Teresa Smith, George Smith
(2)	棕野美智子	Teresa Smith, George Smith
(3)	棕野美智子	Teresa Smith, George Smith
2		
(1)	姫野由香	John Tanner
(2)	姫野由香	Susan Holden
(3)	姫野由香	Fran Bennett
3		
(1)	棕野美智子	Fran Bennett
(2)	棕野美智子	Susan Holden
(3)	棕野美智子	Helen Evans
(4)	棕野美智子	Sarah Darby
(5)	廣野俊輔	Fran Bennett
(6)	廣野俊輔	Sally Smith, Lindsey Hart, Helen Stroudley
(7)	廣野俊輔	Nafeesa Hussain



図1 調査の様子

1 近年のイギリスの福祉政策について

(1) 公的セクターとボランティアセクター

1) 公的セクター

公的セクター (Statutory Sector) とは、法律によって定められた責任を実行するための組織であり、中央レベルでは中央政府、地方レベルでは地方自治体があり、その他の組織としてはナショナル・ヘルス・サービスなどがある。

例えば、2010年に子どもの貧困法 (Child Poverty Act) が制定され、この法律により、初めて地方自治体に子どもの貧困について調査 (audit) を行うことが求められた。この法律によるノーフォーク県 (イングランド東部にある大きな地方自治体で特にその海岸地域で子どもの貧困が顕著) の調査をテレザ・スミスはトム・スミスと一緒に実施した。子どもの貧困法は、2012年に保守党と自由党の連立政権、2015年に保守党政権になってから、廃止はされていないものの地方自治体に対する調査の要求がなくなった。

2) ボランティアセクター

ボランティアセクター (Voluntary Sector) とは、政府によって管理されない、独立した組織である。規模、機能、資金、目的などは極めて多様である。これら NGO (Non-Governmental Organization) のほとんどがチャリティ組織である。その理由はチャリティ組織は税制上の優遇があるからである。ここでいうチャリティ組織とはチャリティ法によって登録されている組織をいう。チャリティ組織に対しては多くの法的規制がある。目的も限定されており、貧困の救済、教育、宗教、レクリエーションなどに限られている。組織は、許可されている目的に沿うように活動しなければならない。物品の販売、例えばコーヒーの販売などは含まないし、政治的キャンペーン活動も許されていない。もっとも、実質的なキャンペーンを行う例もある。チャリティ組織の例としては、子どもの分野では5大チャリティ組織 (ドクター・ベルナルド、セイブ・ザ・チルドレンなど) がある。また、オックスフォード大学は教育目的のチャリティ団体で、ジョージ・スミスが理事をしていたオックスファム (Oxfam) は貧困救済のためのチャリティ組織であり、いずれも非常に大きな組織である。一方で小規模で1人でやっているような組織もある。

なお、ボランティアとボランティアセクターは異なることに注意する必要がある。ボランティアセクターには有給のスタッフが雇用されていることもあるし、ボランティアもいる。ボランティアの中には無償だが実費をもらっている人もいるし、研修を受けている人もいる。また、逆に公的セクターにもボランティアがいる。例えば、保護監察の仕事にはボランティアもいて、高度な研修訓練を受けている。

最近新たに出てきたボランティアセクターのカテゴリーに社会的企業 (Social Enterprise) がある。チャリティ組織として登録している組織もあるし、そうでないものもあるが、共通して

いるのは、社会的使命とビジネス的アプローチを合体していることである。例としては、ビッグイシューやカフェダイレクトなどがある。これら社会的企業の中には、営利セクターから資金を調達しているところもある。例えば、ビッグイシューは雑誌の販売だけでなく広告で収入を得ている。このため、最初のスタートには基金が必要だったが、後の運営は採算をとって持続することができるようになった。

3) 両セクターの関係

近年、両セクターの関係が流動化し、ボランティアセクターが公的セクターからの委託や公的セクターとの契約で公的セクターに代わって仕事をする場合が増加している。例えば、5大子どものチャリティ組織のいくつかは、子ども法（Children Act 1989）により中央政府に責任づけられている子どもの保護やケアを中央政府から任されて行っている。この場合でも、公的セクターの仕事をやるかどうかをボランティア組織が任意（ボランティア）に決めることができるという意味で、ボランティアセクターであるといえる。

中央政府や地方自治体が直接的なサービスから後退してきている大きな理由は、公的セクターよりもボランティアセクターの方が低コストで業務が行えるからである。たとえば、学校はほとんど地方自治体が直営していたが最近では民間組織の運営が多くなっている。

契約は入札で行われることもある。たとえば、20か所のチルドレンセンターを運営する事業に、いろいろなチャリティ組織が応募した。公的セクターとボランティアセクターの契約は以前はなかったが、近年は普通になってきている。オックスフォード大学は何千もの調査の契約を締結している。

契約による支払いのほかに、公的セクターからボランティア組織に支出されるものとして助成金がある。助成金はほとんどの場合に使用目的が決められていて、厳格にモニタリングされる。助成金がボランティア組織に及ぼす影響は必ずしもプラスばかりではない。例えば、1980年代に若年失業者の支援のために政府は大きな基金を用意し、いろいろなボランティア組織がこれを利用した。それまでは、ボランティアスタッフだけで夜と休日だけ活動をしていたような組織が、昼間も活動をするために有給のスタッフを雇い、組織の大型化が進んだ。しかし、若年失業が減少して政府がこの問題に関心を失うと基金は削減され、ボランティア団体は人員整理をしなければならなくなった。

ボランティアセクターの中には、3(4)のオックスフォードシャー・ウェルフェア・ライツのように中央政府の福祉手当給付決定に対する不服申立てを支援する組織もある。このような組織の設立は法律に規定されているわけではないので、地域によっては存在しないところもある。そのような地域では地方自治体がそういった組織を作ることもある。というのも、住宅手当を除く福祉手当の支給は地方自治体ではなく中央政府の事務であるので、その決定に対する不服申立

での支援組織を地方自治体がつくってもおかしくはない。ただ、現在はボランティアセクターが多い。また、地方自治体が職員をボランティアセクターに派遣することもある。例えば 2 (3) で述べるブラックバードレイズでは住民の60~70%が福祉手当を受給しているためオックスフォードシャー・ウェルフェア・ライツの仕事が多くなり、地方自治体から職員が派遣されている。福祉手当のシステムは複雑になり、専門家でないとわからなくなっていることが背景にある。

(2) この20年間のイギリスの福祉政策の変化

1) 地域の貧困度測定指標

1997年に労働党政権が選出された。それまでの約25年間の保守党政権、特にサッチャー政権はこの国の産業風景を大きく変え、労働組合を壊滅させた。

新たに政権に就いた労働党の基本戦略は、①地域ベースの分析、②反貧困の戦略、③コミュニティ（全体）に対する支援戦略であり、この政策に用いられたのが、地域の貧困度測定指標 (Index of Multiple Deprivation) である。

地域の貧困度測定指標は2000年、2004年、2007年、2010年、2015年の5回作成された。イングランドを32,844の地域に分け、37の情報をを用いて指標を作成し、地域の貧困度を測定した。情報は、収入、雇用、教育、健康、犯罪と無秩序、住宅内環境、外部の居住環境（大気、水など）の7領域にわたる。領域によって情報に重みづけを行う。収入及び雇用が最も重く、次が教育及び健康で、犯罪などはそれより軽い。全体的な指標や個々の指標での分析、また収入と雇用、年齢と教育などを組み合わせて分析することもできる。基本となる地域の単位が小さいので、それらを自由に組み合わせて、例えば地方自治体の域内、国会議員の選挙区、3つの道路の沿線地域といった分析も可能である。

この指標を地図に落とすと、最貧困地域はロンドンにもあり、その北東部にみられることがわかる。イングランドでは旧工業地帯であるリバプールやマンチェスター、海岸地域にも貧困地域が確認できる。指標は、広範囲に活用されている。例えばチャリティ組織の資金の申請や、宝くじ基金の配分などにも使われる。すべての情報は公開されていて、透明性の高いデータである。

指標は、ジョージ・スミス、トム・スミスらが中央政府との契約により作成しているが、基礎となる情報データを収集するためには他に全国37の警察署や中央省庁などと60もの契約を締結している。

2) 労働党政権下の政策

労働党政権下で地域ベースの分析が推奨されたのは、地域の環境やコミュニティが地域での生活に極めて重要であるという考え方に基づいている。地域ベースのイニシアティブ (Area Based Initiative) が労働党政権下では数多く行われた。これに初期の地域の貧困度測定指標が

用いられた。労働党政権のスタート時には実際にはまだ指標は作成されていなかったが、政府は地域情報の編集を開始し、社会的排除課（Social Exclusion Unit）が、様々な地域の統計情報をまとめた報告書「Bringing Britain Together」を出した。

政策課題の一つはオープンアクセスなサービス、即ち誰でもがアクセスできるサービスであったが、当初は最も貧困な地域からスタートした。政府は地方自治体や地域のグループが申請できる様々な助成金をイニシアティブのために用意した。そして、貧困の再発見と地域コミュニティの利益の再発見がなされた。これは1960年代の貧困とコミュニティ利益の再発見と同様のものだった。

しかし、政策間に緊張関係も数多くあった。3つの主要なものを挙げると、第1に、「地域」対「個人」である。例えば、貧困児童はシュアスタートを始めた最貧困地域の内側より外側に多いことがわかった。地域に機能する政策に加え、個人に機能する政策も必要になった。第2に「件数（量）」対「重要度（質）」である。例えば、複数の重度の障害を抱えた子どもは数は少ないが深刻度は高い。一方、耳が詰まって聴こえない子どもがいる。貧困地区の小学校低学年では非常に多く、学校の先生が授業で大変苦勞している。これは簡単な手術で治療することができ、深刻度は低い。このどちらを政策的に優先するかという問題である。第3に「オープンアクセス」対「ターゲットを絞る」である。例えば4歳児以下の子どもがいる全家庭に保健福祉サービスを行うか、特定の重度障害がある子どもがいる家庭に注目するのか、という問題である。

労働党政権では、「地域」に、質より「量」に、「オープンアクセス」に焦点が当てられ、ユニバーサルなサービスに重点が置かれた。また最貧困地域への予算が増額された。

3）政策転換

2008年のリーマンショックにより、労働党ブラウン政権の最後の2年間はこれらの政策の遂行が困難になった。2010年に保守党と自由党の連立政権ができたが、財務大臣の机の上に、「お金はもう残っていない」という引継ぎメモが残っていたという冗談があるほどである。

この連立政権では、地域ベースのイニシアティブは大幅に削減された。地域ベースの分析から個人にターゲットを当てる方向に重点が移行した。そして、2015年の保守党政権下では、明確に、地域ではなく個人に焦点が当てられるようになってきた。

個人の焦点化にはポジティブな焦点化とネガティブな焦点化がある。ポジティブな焦点化とはニーズの高い特定のカテゴリーの人々にサービスを限定するというようなやり方、これに対しネガティブな焦点化とは、例えば、必要以上のベッドルームを持っている人々にベッドルームタックスを課す、または適切でない行動をとる受給者に個人的制裁を行うというようなやり方である。

オックスフォード県では、この流れの中でオープンアクセスな子ども支援の取り組みを廃止し、それをボランティア組織に依頼した。同県では、2010年から2020年の間に3億6100万ポンドの福祉予算削減を明言している。これは中央政府から県に交付される資金の削減に伴うものである。

オックスフォードのような地方の県は大都市に比べると削減の絶対額は小さいにもかかわらず、これまでの政策を転換する傾向にある。一方、大都市は労働党政権が強いため、従来の社会主義的なサービスに共感する傾向が残っている。

オックスフォード県の政策転換に関しては、特に子ども福祉予算の削減に対して反対運動が起きている。保守党の元首相のキャメロン氏はオックスフォード県が基盤であり、キャメロン氏と母親はオックスフォード県のチルドレンセンターの存続を県知事に要請する手紙を書いた。キャメロン氏には重度の障害児がいて、また母親はチルドレンセンターの存続を求める団体のメンバーである。しかし知事の返答は「予算はない」だった。そんな中で県は譲歩して、オープンアクセスのサービスのために、ボランティア組織が入札できる100万ポンドの予算を準備した。

オックスフォード県がどの程度極端なのかについてはわからない。予算削減をしていない地域もあれば、削減額がもっと少ない地域もあり、その全体像はまだ不明である。いずれにしても、ターゲットを絞る方向に移行していることは事実である。地域ではなく個人に、ニーズの重い人に絞る方向性である。

(3) シュアスタートとチルドレンセンター

1) シュアスタート

1997年に発足した労働党政権は、特に幼児期 (early childhood) に大きな関心を寄せ、経済的社会的調査が多く行われ、貧困状態にある子どもに関する本が何冊も出された。明らかになったことは、第1に、貧困度の高い子どもは一般的に成人してからの達成度も高くないことである。つまり、幼少期の貧困が一生影響することがわかった。第2に、英国における子どもの貧困は増大しつつあり、政策にはムラがあること。第3に、子どものための資金は主に5歳以上の子どもに使われていたが、早期にサービスを提供することで格差の解消につながることである。

1998年に労働党政府は乳幼児に関する包括的な支出の見直し (Comprehensive Spending Review Young Child) を行った。それまで、英国では幼児に対するサービスとして、幼稚園 (nursery school)、社会的養護が必要な子どものための保育所 (day nursery for vulnerable child)、働く親のための保育所 (day care for working parents) の3種類があったが、中央政府が支援する幼稚園は質は高いが数が限られており、地方自治体による社会的養護が必要な子どものための保育所は数が非常に少なくスティグマがあり、働く親のための保育所は民間に任されていて料金が非常に高かった。このようなサービスの統合が労働党政権のポイントになった。

話す、書く、語彙、行動上の問題 (けんかをしやすい、多動性) などの学校へ行く準備 (school readiness) の度合は、社会階層 (social class) と相関している。また、子どもに本を読んでやる時間、規則正しい生活をしているかどうかとも階層と関係している (Waldfoegel and Washbrook, 2008)。これらの研究結果を基に、シュアスタート政策が組み立てられた。

シュアスタートは第1に、到達度が一番下の子どもを平均の子どもに近づけようとした。第2に、障害の予防、健康、雇用など様々な面での子どもの機会を増やそうとした。また、教育と雇用の間にどういう連関があるか調べようとした。第3に初期における脳の発達も調査対象に含まれていた。学校に行く前の3年間は重要だからである。また、この時期の両親に対する愛着行動も非常に重要である。

家庭における学習環境（home learning environment）にも注目している。そこで特に焦点が当てられるのが規則正しい生活である。例えば、家族で一緒に食事をしているか、寝る時間が決まっているか、朝食を食べるかどうかなどである。また、親が定期的に子どもを博物館など様々な場所に連れて行くかどうか、バスに乗った時に窓から見える建物の名まえを教えているか、ナッツを食べるときにナッツを数えるか、ミックスナッツであれば、違う種類のナッツを分類することを教えるかどうかなども重要である。砂遊びで、砂に水をかけると砂はどうなるか、履いているブーツはどうなるかを予想できるかどうかも同様である。つまり、家庭環境の中に学びの場があるかどうかである。科学や識字能力や計算能力の基礎がそこで培われるからである。

家庭における学習環境について親が考えることができる表をキャシー・シルヴァ（Kathy Sylva）が作成している。例えば子どもが何時間テレビを見ているか、どれくらいの頻度で泥遊びをしているか、皿洗いの手伝いをどの程度しているか等の頻度は、すべて社会階層と関係がある。

比較的新しくは語彙のレベルについて調査するものもある。たとえば、子どもが床に寝転がって痙攣を起した時に、スミス夫妻の息子の妻は子どもをしっかりと抱いて、「OKというまで2階にいられるかな？」と言っている。しかし、貧困な家庭ではしばしば「2階に行け！」というようなもっと単純な言い方になる。

シュアスタートはプロジェクトである。第1段階として250の貧困地区が選ばれ、4歳未満の子どもがいる家庭は全てのサービス（保育、教育、保健、家族支援、雇用、訓練）を受けることができることとなった。この政策では、子どもと同時に親にも焦点が当てられた。たとえば、親が禁煙をすると出産時の体重が増える。中央政府のレベルでは、教育省、保健省、財務省が統合してサービスを提供するはずだった。しかし、このような中央政府のレベルの調整は非常に複雑だった。権限と予算をめぐる省の間で争いがあり、テレザ・スミスはシュアスタートについての評価の調査を委託されたが大変やりにくかった。最初の調査結果には失望した。なぜなら、貧困家庭は子どもも親もよい結果だったが、最貧困家庭の結果はひどかったからである。

2) チルドレンセンター

この結果を受けて、法制的変更が行われた。2004年に「母子保健のためのナショナルサービスの枠組み」が作られて、母子の健康にとってチルドレンセンターの看護師、助産師、保健師の必

要性が指摘された。また、2004年には「保育十カ年戦略」が発表され、その中で、チルドレンセンターは児童の貧困の防止、子どもの発達の促進、親の雇用の促進のために最高の場所であるとされた。2006年に保育法（Child Care Act）ができ、県（バーミンガム市のような大きな市では市）に子どもの保育を確保することが求められた。シュアスタートがチルドレンセンターの政策になった。

2009年から現在まで継続しているスミスらの調査（Sammons et al, 2015.）でみると、チルドレンセンターは、第1に最貧困地域に設置されている。第2に、最貧困の地域の最貧困の人々に届いているかそれとも中流階級の人々が主として利用しているかといえば、全体的に見れば最貧困の人が利用している。第3に、チルドレンセンターの利用の結果として認知、社会、感情の面で改善があるかについては、①家族関係は改善した。特に重要なこととして、母親の精神保健が改善した。②子どもの認知はわからない。これは長期的にしかわからないものだからである。③子どもの行動は改善した。攻撃的な行動やひきこもり行動もなくなった。④生活ぶりの混乱は改善した。第4に、最貧困の家庭に焦点を当てた分析をすると、予算削減の影響を受けなかったセンターに通った貧困家庭が最も恩恵を受けたことがわかった。これは逆にいうと、チルドレンセンターの予算削減が貧困家庭に影響を与えたことを意味する。

3）近年の福祉削減による影響

たとえば予算は2013年の11億ポンドから2014年に9億ポンドへと2億ポンドが削減された。もちろん、削減はこれ以前にもあった。シュアスタートへの助成はかつて中央政府から地方自治体に使用目的が特定されて降りていたが、使用目的が廃止され、早期介入グループ（Early Intervention Group）という名まえになり、金額も減少した。ところが、それも廃止され、コミュニティ地方政府省（Department for Communities and Local Government）を通じて中央政府から地方自治体に分配される交付金（Rate Support Grant）の一部になってしまった。つまり、現在はシュアスタートは中央政府からの交付金の一要素に過ぎない。使途の追跡も難しい。チルドレンセンターをどうするかは県にかかっている。

オックスフォード県ではチルドレンセンターは2017年の3月までは継続するが、その後44か所すべてが閉鎖となる。その代替措置として0～19歳までを対象とした8か所のハブができる。ハブには様々な専門家が置かれるが、オープンアクセスではなくなる。その代わりにボランティア組織が入札できるオープンアクセスサービスのための100万ポンドの助成金が用意された。テレザ・スミスはオープンアクセスが予防的に重要だと考えているが、オックスフォード県は深刻なケースに焦点を当てていくことになるだろう。ただし、バーミンガムやマンチェスターやロンドンのような大都市はそのままチルドレンセンターを継続しているようである。

2 貧困地域の再開発について

(1) オックスフォード市の低所得者住宅政策

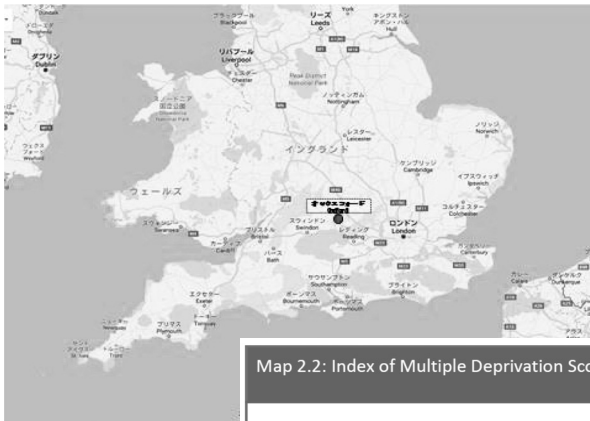
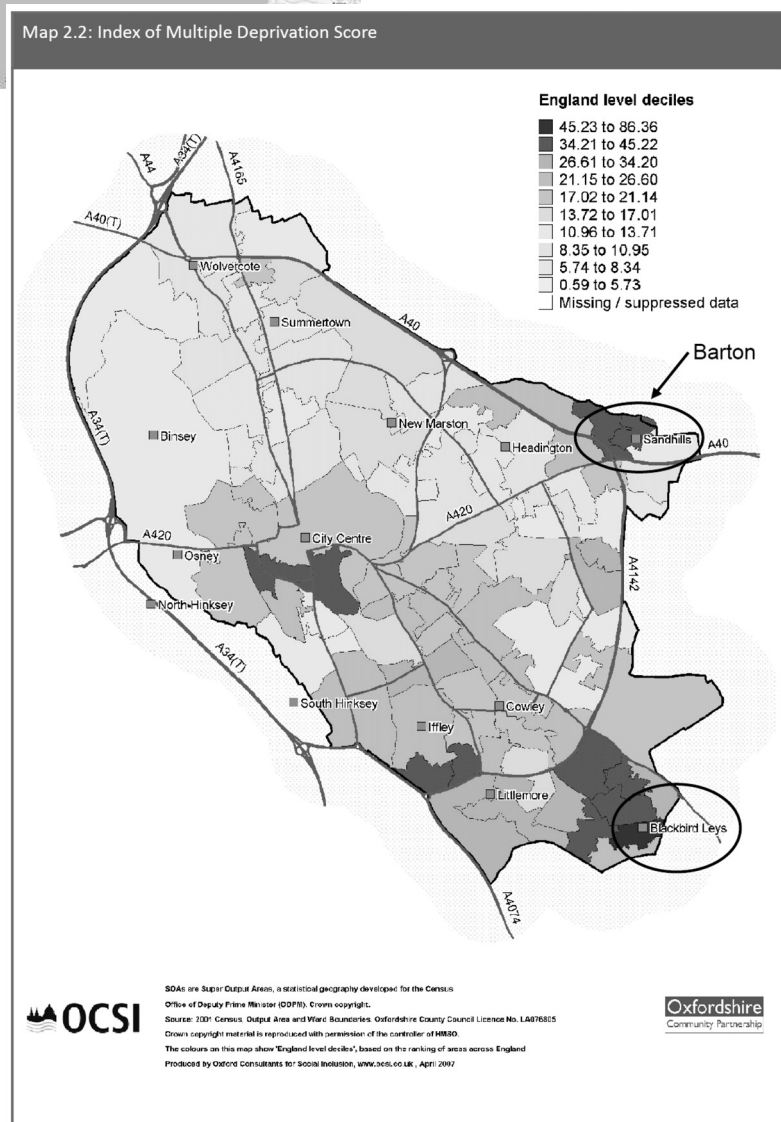


図2 オックスフォード市の位置

図3
オックスフォード市の
貧困度測定指標地図



オックスフォード市には低所得者の住宅の問題がある。イギリスではドイツやフランスのように家賃を規制する法律がないので、主な対応策は次の3つである。1) 住宅開発計画, 2) 公営住宅(カウンシルハウス)などの低所得者向け住宅, 3) 貧困そのものへの対応。

1) 住宅開発計画について

10世帯以上の住宅の開発計画許可に際して、半分以上を低所得者向け住宅にする条件を付ける。その場合は、住宅協会または市が買い上げる。価格は交渉。オックスフォードでは住宅需要が高いので、開発業者はそれでも採算がとれる。

2) 低所得者向け住宅について

パートンでも実施しているが、新しい公営住宅の提供やグリーンベルトの整備である。現在公営住宅の数は8500戸程度である。オックスフォード市では、障害、高齢、家族があるなどのホームレスの人に公営住宅提供の義務がある。余っている場合ではシングルも入居可。

オックスフォード市ではニーズはあるのに住宅を作るのに時間がかかり、不足している。オックスフォード市の公営住宅に空き室がなく、住宅手当の範囲内で入居できる民間住宅がない場合は、例えばバーミンガムのように遠い場所の家に入居しなければならなくなる。この場合、現地の地方自治体が住宅手当を支払う(基本的には費用は国が負担する)。学校や通勤などが大変になり費用がかかる。低所得者はオックスフォード市の外に移動し、高い家賃を払える裕福な人のみがオックスフォード市内に住むことになる、所得によって人々が分け隔てられることになってしまう。

オックスフォード市は周辺部に公営住宅がある。できるだけ民間住宅と混在させていて、所得の違う層が同じ学校に通うなど、統合は進んでいる方である。

大きな市では事情が異なり、例えばブライトンでは二極化が進んでいる。50年ほど前は普通の人が公営住宅に入居していたが、今では住んでいる人の特性からスティグマ化している。

80年代にサッチャーが行った公営住宅の買い取り政策は、売却資金で新しい公営住宅を建設することにはつながらなかった。この政策は今でも続いているが、買い取った住宅の賃貸や売却で資金を得る例もある。例えば、子ども世帯が70～80歳の親が住んでいた公営住宅を買い取り、親を家賃の安い場所に移り住ませて、買い取った住宅は貸して収入を得ているという例もあり、問題となっている。

3) 貧困問題への対応について

現金給付(住宅手当)や住民税の減免(低所得者に対しては国の負担で9割減免。オックスフォード市では残りの1割を市が負担。つまり低所得者は納税額なし)がある。しかし、住宅手当は、賃貸住宅の所有者だけが利益を得るので、現金給付より低所得者向け住宅の建設をすべきである。

低所得者を対象としているアドバイスセンターへの補助(運営費の50～80%は地方自治体の補助)も行われている。

(2) バートン地区



図4 バートンの位置 © GoogleMap に著者が調査ポイントを加工

20, 30年前のバートンは公営住宅ばかりが立地しており、いわゆる低所得者層や生活困窮者が住まうといった、類似した属性の人々が住む地域だった。その後、公営住宅の買い取り制度が始まると、次々と民間住宅となっていった。

オックスフォード市はバートンの住居地域に隣接する広大な農地であった土地を購入し、市と開発業者が共同で会社を設立してバートンパーク整備事業を行うこととした。2020年代前半に完成予定である。

オックスフォード市は大規模な産業地域ではないが、学生人口が高く自動車会社（BMW）もある。住宅需要は依然としてイングランドの平均以上であり、バートンパークの住宅は完成前に完売と予想されているほどである。さらにこの高い住宅需要には、家族構成の変化などによって住宅ニーズが変遷し、各々のライフステージに応じた住宅タイプが求められていることも影響しているため、これに応え得る多様な居住者を受け入れる住宅開発になる予定である。

オックスフォード市の中心部は、住宅価格が極端に高いため、現在でも裕福な人がバートンで物件を購入する傾向も出てきて、すでに所得の異なる人が混住し始めてはいるが、それを意図的に開発段階から設計に組み込もうとしているという点が、この整備事業の新しい挑戦であるといえる。

メインビジョンは以下の10点である（Barton Oxford LLP, 2016）。

- ①学校やコミュニティ施設、食料品店などの新しいコミュニティにも、既存のコミュニティにも貢献できる住民主導の開発

- ②バートンの近隣地域との社会的、物理的な接続と、周辺地域の再生を助ける周囲と融合した開発
- ③単身や家族など多様な家族構成を含む地元住民のニーズに合った高品質で良くデザインされた住宅の供給
- ④4割はだれでも入手可能な福祉住宅とする
- ⑤全ての建造物は高水準にするために厳しいデザインコードを設定して建設する
- ⑥主要幹線道路と自動車交通、歩行者の交通リンクを整備する
- ⑦持続可能な交通を促進する
- ⑧オックスフォード市中心部への歩行者及び自転車リンクを強化する
- ⑨小川沿いの道や公園など緑のネットワークを確立する
- ⑩低炭素な生活スタイルの促進

これらのビジョンを実現するための具体的な内容は以下のとおりである。

1) 多様な形態の住宅の整備

目標フレームは885戸（1年後に237世帯整備予定）、約2000～2500人（既存は3000～3500人）。40%は福祉住宅、60%は販売住宅とし裕福な人も対象としている。

建物は3つの建設会社が設計して整備する。住宅は1K（1部屋と台所）から5DK（5部屋と食堂や台所）の住宅まで様々な規模を整備予定。戸建て、半戸建て、集合住宅など形態も様々である。それぞれのタイプで40%は福祉住宅を整備予定である。福祉住宅と販売用の仕様を違えてはならないという条件である。さらに、景観を統合するために、外観で福祉住宅と販売住宅の差異がわからないように計画中である。贅沢だという市民の批判もあるが、市の判断は異なり、混合型の住宅地の整備を目指している。

2) 公園（リリアパーク）

バートンパークという名まえの通り、大規模な公園を中心に整備する（Barton Oxford LLP, 2016）。

3) 新しいスポーツパビリオンや小売商業施設

レクリエーションの場として、スポーツパビリオンも建設予定である。また、生活に必要な小売商店やコミュニティーサービスが受けられる施設が入居できる施設も整備予定で、都市的アメニティの担保も考慮されている（BBC, 2007; Independent Press Standards Organization Regulated, 2012）。

4) 新しい交通サービス

他地域と結ぶ幹線道路も新設される予定で。地元の総合病院であるジョンダロリック病院へ乗り換えなしでバスで行けるようになるなど、地区外への利便性の向上も視野に入れている（Barton Oxford LLP, 2016）。

5) 学校

小学校を新設予定である。地元の地方自治体を通さずに国が直接に助成するアカデミー方式を採用し、先駆的な教育を提供することも目指している。既存のベイヤードスクール、チェイニー中学校も同じアカデミーが運営予定である。

6) 既存コミュニティと新しいコミュニティをつなぎ合わせる挑戦

既存地域に住んでいる人の一部が、新規開発地に住むこと等によってコミュニティの統合も図られる予定。例えば、家族の形態によって、今より広い家への住み替えや、よりコンパクトな家に移り住むなどの、適切な住環境の選択肢となりえる。また、2017年7月までに公聴会があって、そこでまとめられた既存コミュニティの住民の意見が計画に反映される予定である。特にBCA (Barton Community Association) では、新しくこの地域の住民となる人々の受け入れのためにウェルカムパック (BCA の紹介やサポートできるサービスの一覧) を準備し配布する予定もある。

7) 予算について

NHS (National Health Service) が全国10か所の開発地を選んで資金提供するパイロット事業のうちの一つがバートンである。NHS の地方支局、オックスフォード県の Clinical Commissioning Group、オックスフォード市で構成されるオックスフォードステアリンググループに、総額126,000ポンドが支給されてパイロット事業が実施される。これらの予算の内30,000ポンドは、医療支援団体 (クリニカルサポートグループ) などの地元団体に分配され、各団体は5,000ポンドを上限に支給される予定である。

8) こどもの教育について

バートンパーク事業では、健康、保健に力を入れており、こどもが遊ぶことでより健康的になるという革新的な遊び場も準備予定である。さらに現在検討されているのは、80年代に盛んになったコミュニティスクールの考え方にに基づき、学校をコミュニティハブにすることである。授業のない時間帯に学校施設をコミュニティ施設として貸し出したり、地域のサッカークラブが利用できるようグラウンドにサッカーコートを設置したりという、様々な工夫を検討中である。民間に貸すためには運営の問題が課題として残っているが、併せて検討中である。

一方で、新しいコミュニティセンターやチルドレンセンターを設置する構想もあったが、コミュニティセンターを別に作るのは、コミュニティの統合にマイナスであること、また、チルドレンセンターは1(3)で述べたように予算の事情で中止となった。さらに、BCA には幼児と親が通う Mother and Toddlers Club があったが、これも県の予算削減で廃止となった。しかし、県はその必要性を認識しているため、民間により復活してほしいとの要望もある。こどもの教育対策に限らず、このように県が予算削減で廃止した事業の実施を民間団体へ求めるという実態もあり、福祉の現場では問題視されている。現在、小学校の近くにチルドレンセンターがあるが、普

遍的なサービスではなく選別的で限定的になっていたり、乳幼児診療所も2017年3月31日までのためその後の継続は未定であったりと、今後の見通しが立ちにくい実態もある。



図5 バートンパーク事業のマスタープラン
(出典：バートパーク公式 HP <http://www.bartonparkoxford.com/>)



図6 ウォーキングトレイルのイメージ
(出典：バートパーク公式 HP <http://www.bartonparkoxford.com/>)

(3) ブラックバードレイズ地区

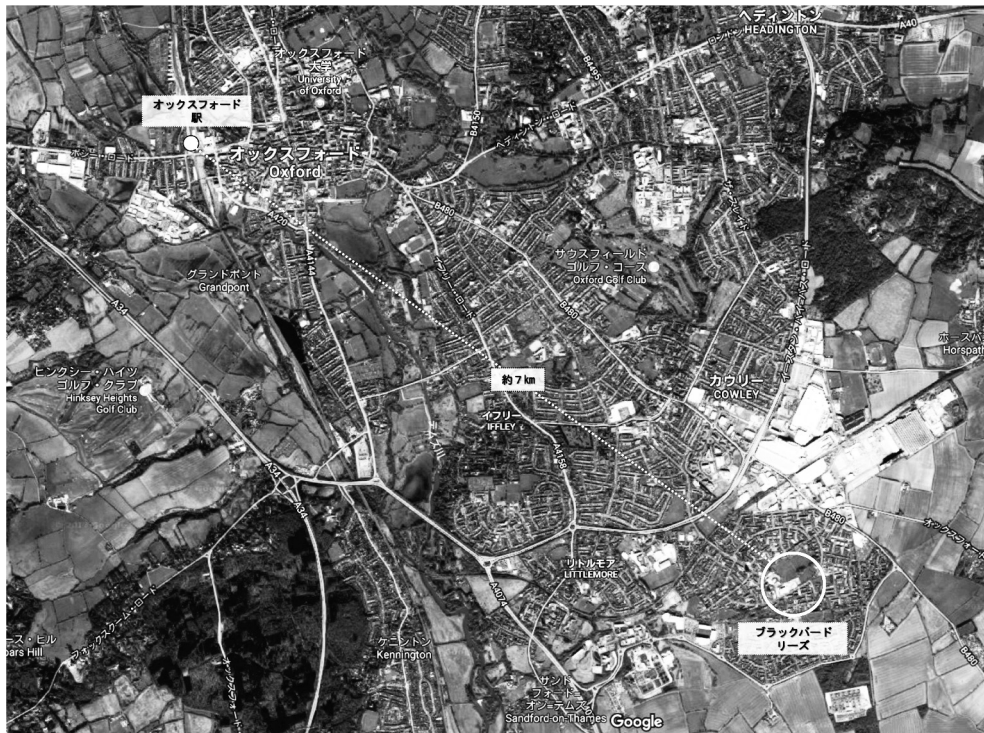


図7 ブラックバードレイズの位置 © GoogleMap に著者が調査ポイントを加工

ブラックバードレイズは、自動車工場の労働者の町として開発された（図8－11）。1990年代の不景気による自動車産業の低迷により、この地域で失業者や低所得者が増加した。そのため、地元地方自治体、住宅協会による、団地の拡大が図られた。これをグレイターレイズと呼んでおり、ヨーロッパ最大の団地である（BBC, 2007）。

オックスフォード市は、このグレイターレイズに低所得者や社会的弱者等何らかの福祉サービスが必要としている人々を移住させた。一方で、生活困窮者だけを集めて社会から隔絶した場所に居住させることは好ましくないという方針に基づき、グレイターレイズは混合的な住宅地として整備された。そのため、支援が必要な者と必要でない者の両方が混在している地域である。

また、高層アパートは2棟のみで、他は2階建てや3階建ての低層住宅地である。中心部には、聖家族教会（図12）、コミュニティセンター（図13）、図書館、継続教育カレッジ（専門学校）、レジャーセンター、診療所、ファミリーセンター、保育所などが設けられている。

団地開発にあたっては、以下の条件が設定されていた。

1) 住宅協会はコミュニティ・インフラストラクチャー建設や運営費用を準備すること

単に住宅やアメニティ施設を供給するだけでなく、開発主である住宅協会は、地域のコミュ

ニティ形成を支える環境面と運営面の両方の準備が求められた。その事例として、住宅協会によるコミュニティセンター（図13, 15）の運営、住宅協会予算によるアドバイスセンターの必要性調査（オーディット）の実施（地域ニーズ調査とその対策検討）、アドバイスセンターの運営費の一部の支援などが挙げられる。

2) 多様な住民を許容できる住居を準備すること（参照：2(1)2) 低所得者向け住宅について）

上述の通り、生活困窮者に限らず混合型の住宅団地とするための住居棟の整備が進められてきた。また今後整備する際には、外観でも居住者の所得層等が判断できないような工夫が施される予定である。今後もオックスフォード市による団地中心部の再開発の予定があるが、政府の予算不足で延期中である。再開発が進められると、コミュニティセンターや、小売商店などが入っている施設（図11）も対象となるため、アドバイスセンターも移転を余儀なくされる。市はコミュニティセンターへ新しい建物を提供するとは言っているが、現在のところ見通しは立っていない。



図8 開発当時の中心部



図9 現在の中心部



図10 開発当時の高層住宅と小売商店



図11 現在の高層住宅と小売商店



図12 聖家族教会



図13 ブラックバードレイズのコミュニティセンター

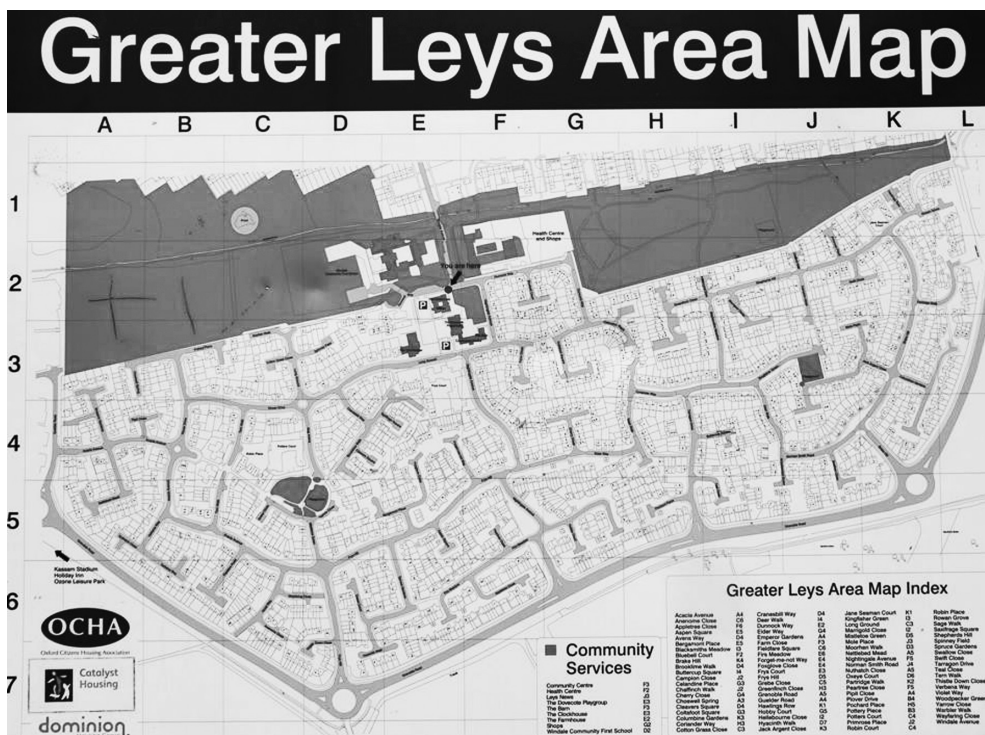


図14 グレーターレイズの地図



図15 グレーターレイズのコミュニティセンター



図16 グレーターレイズの低層住宅

参考文献

- ジェームズ・J・ヘックマン(著), 古草秀子(翻訳), 2015, 「幼児教育の経済学」東洋経済新報社。
- 砂原庸介ほか, 2006, 「主要諸外国における国と地方の財政役割の状況」財務総合政策研究所。
- テレザ・スミス, ジョージ・スミス(著), 棕野美智子・藤原裕子(訳), 2010, 「英国の子ども政策と地域の貧困度測定指標」『週刊社会保障』2602。
(<http://www.mof.go.jp/pri/research/conference/zk079.htm> 2017/01/02.)
- Barton Oxford LLP, 2016, “Barton Park Oxford” (<http://www.bartonparkoxford.com/>) 2017/01/01.
- BBC, 2007, ‘The Development of Blackbird Leys’
(http://www.bbc.co.uk/oxford/content/articles/2007/10/01/history_bl_feature.shtml), 2017/1/1.
- Edwards, Rosalind (ed.), 2008, “Researching Families and Communities: Social and Generational change (Relationships and Resources)” Routledge.
- Eisenstadt, Naomi, 2010, “Early Childhood Matters: Evidence from the Effective Pre-School and Primary Education Project” Blackwell Publishing Limited
- Eisenstadt, Naomi, 2011, “Providing a sure start How government discovered early childhood” University of Chicago Press.
- Independent Press Standards Organization Regulated, 2012, ‘Project unveils history of Blackbird Leys’.
(http://www.oxfordmail.co.uk/news/9579680.Project_unveils_history_of_Blackbird_Leys/), 2017/01/01.
- Oxford City Council, 2016, “Barton profile - 2011 Census I” (www.oxford.gov.uk/oxfordstatsPage), 2017/01/01.
- Pick, Joyce, 1977, “No Caravan-No Home” Child Poverty Action Group.
- Sammons, Pam, James Hall, Rebecca Smees, Jenny Goff, Kathy Sylva, Maria Evangelou, Naomi Eisenstadt Teresa Smith and George Smith, 2015, ‘The Impact of Children’s Centres: Studying the Effects of Children’s Centres in Promoting Better Outcomes for Young Children and Their Families’ the UK Government’s Department of Education.
- Smith, Teresa and Michael Noble with Jane Barlow, Elaine Sharland and George Smith, 1995 “Education divides- poverty and schooling in the 1990s” University of Sussex.
- Smith, Teresa, Kate Coxon and George Smith, 2010, “The Barton Neighbourhood Community Project-Barton, Oxford city and Oxfordshire”, 大分大学福祉科学研究センター。
(<http://www.hwrc.oita-u.ac.jp/publication/file/2010OxfordlFinalFullText-1.pdf> 2017/01/02) .
- Smith, Teresa, and George Smith, 2014, “Targeting educational disadvantage by area: continuity and change in urban areas in England,1968-2014” Oxford Review of Education Published on-line.
- Smith, Teresa, Maria Evangelou, Naomi Eisenstadt, and George Smith, 2015, “The impact of children’s centres: studying the effects of children’s centres in promoting better outcomes for young children and their families” University of Oxford.
- Waldfoegel, Jane and Washbrook, Elisabeth, 2008, “Early Years Policy”
(<http://www.bristol.ac.uk/medialibrary/sites/ifssoca/migrated/documents/waldfoegeleyp.pdf>) 2017/01/01.