

科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成 25 年 6 月 27 日現在

機関番号：34305

研究種目：若手研究（B）

研究期間：2009～2012

課題番号：21730472

研究課題名（和文）日本・イギリスにおける貧困問題や地域再生に向けた取り組み

研究課題名（英文）Poverty problem and the approach for the community regeneration in the U.K. and Japan.

研究代表者

正野 良幸（SHONO YOSHIYUKI）

京都女子大学 家政学部 生活福祉学科・助教

研究者番号：90514167

研究成果の概要（和文）：

イギリスにおける貧困問題や地域再生に向けた取り組みは、地方自治体である行政がリーダーシップを図り、民間企業やNPO、ボランティア部門とのパートナーシップが重視されている。また、社会的企業の活動が活発であり、地域住民が参加できるような仕組みとなっている。この住民参画により、その地域におけるニーズに適したサービス供給を行えることは、今後の日本への示唆となるのではないだろうか。

研究成果の概要（英文）：

As for the approach for the poverty problem in the U.K. and the community regeneration, the government which is a local authority plans the leadership, and the partnership with private sector, NPO and voluntary sector are important. In addition, the approach of the social enterprise is active, and the system is such that local inhabitants can participate. By inhabitants participation in planning, it can perform service supply suitable for the needs in the area. It may become a suggestion to future Japan.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2009年度	100,000	30,000	130,000
2010年度	500,000	150,000	650,000
2011年度	500,000	150,000	650,000
2012年度	100,000	30,000	130,000
年度			
総計	1,200,000	360,000	1,560,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：社会学・社会福祉学

キーワード：貧困問題、地域再生、住民参画

1. 研究開始当初の背景

(1) 日本における格差問題

研究を開始した時点における日本では、少子高齢化が進み、高齢者介護政策において様々な問題が浮上していた。例えば、介護保険料では、地方自治体により納める額が違い、

住んでいる地域によって格差が現れている状況であった。特別養護老人ホームへの待機高齢者も、解消されない状況であった。

また、格差社会と呼ばれるように富裕層と低所得者層との格差がさらに広がっていた。

さらに、ワーキングプアと呼ばれる人々まで出現し、自殺率も高い割合であった。

このような日本の格差社会の改善を図るために、貧困問題への取り組みや地域再生が活発であるイギリスの取り組みを研究したいと考えた。

(2) イギリスの格差問題への取り組み

イギリスの高齢者介護政策では、かつては公的な福祉サービスが充実していたが、日本と同じく民間福祉サービスの役割が大きくなった。日本と違う点は、財源は公費で賄う形式であり、準市場（購入者/供給者の分離）との形態をとっている部分である。

イギリスの高齢者介護政策の中で、財源は公費で賄うことになるが、地方自治体の財源不足により、施設を閉鎖する事例も見られていた。さらに、イギリスでは、医療は基本的に国民保健サービス（National Health Service：NHS）により無料であるが、福祉サービスは有料となっている。つまり、福祉サービスを受けるにあたって所得に応じた格差が現れてきている状況であった。

次に、イギリスの貧困問題への取り組みであるが、個人所得を見ると労働者階級の賃金は低く、貧困層の割合は、移民の割合に比例していた。貧困層における人々は、健康状態が悪く、社会参加ができていない状況であった。

そこで、研究開始前の 2007 年に、貧困指数が高いとされるロンドンのハックニー区（Hackney）やニューアム区（Newham）の地方自治体を訪問し、フィールド調査を行った。また、国の政策を見るために、国の機関であるキャビネット・オフィス（Cabinet office）も訪問した。

イギリスの地域再生への取り組みでは、地域エリア協定（Local Area Agreement、以下 LAA と略す）が、政府と地方自治体との間で結ば

れていた。当時のニューアム区（Newham）の状況を見ると、地方自治体や民間セクターの代表からなる地域戦略パートナーシップ（Local Strategic Partnership、以下 LSP と略す）は、その地域におけるコミュニティ戦略を策定し、地域再生に向けた方向性を提示していた。この LSP は、地方自治体や民間セクターのほか、公的機関やボランティアセクター、コミュニティや教会セクター等から構成されている。ニューアムの LSP の主な役割は、サービス供給を改善することであり、パートナーシップ業務を通じて地域における生活の質（Quality of Life: QOL）を高めることであった。

コミュニティ戦略の中では、優先的に取り組まれるアウトカム（地方自治体が抱える問題についてその達成目標を掲げたものであり、優先的に取り組まれる課題を示したもの）が提示され、LAA が政府と地域との間で結ばれている。例えば、国が提示している「より健康なコミュニティと高齢者」の項目において、ニューアム区は「健康格差の縮小」をテーマに掲げ実施していた。

また、優先的アウトカムに対して配分されている近隣地域再生基金（Neighbourhood Renewal Fund：以下 NRF と略す）があり、この NRF は LAA の発展に役立つよう割り当てられているものである。以上のような LAA の役割がどのように地域に影響を与えているのか、またその取り組みはどのようなものであるかを考察した。

このような格差社会に向けたイギリスの取り組みを見ることで、その仕組みや結果が今後の日本にどのような影響を与えるのかを考察していくことが、研究開始当初の背景であった。

2. 研究の目的

(1) 日本とイギリスの地域再生の比較

今回の貧困問題や地域再生に向けた取り組みを検証するにあたって、日本とイギリスにおける制度・政策を検証していきたいと考えている。実際に格差社会が広がっている状況において、特に貧困率が高いと思われる地域、さらに大都市における地域再生計画を考察していく。

(2) 調査対象地域

イギリスの取り組みを日本への示唆としたいが、日本の貧困地域における現在の取り組みを考察し、そこにイギリスの地域再生プログラムを合わせていきたいと考えている。日本の中では、特に大阪市の貧困率が高いため、各地方自治体へのヒアリング調査を予定している。

イギリスでのフィールド調査では、大都市における健康格差、地域再生プログラムを検証するため、主にバーミンガム (Birmingham) やベルファスト (Belfast)、ロンドン (London) 等における調査を踏まえ、今後の日本への貧困問題や地域再生への示唆とすることが本研究の目的である。

3. 研究の方法

(1) 日本における調査方法

上記のようなイギリスの貧困問題や地域再生を背景にして、2009年度では、日本における貧困地域をフィールド調査した。大阪市西成区の地方自治体および西成区社会福祉協議会を訪問し、担当者からのヒアリング調査や資料収集を実施した。また、横浜市寿町における貧困問題や地域再生の取り組みを検証するため、横浜市中区役所を訪問し、担当者からのヒアリング調査や資料収集を実施した。

(2) イギリスにおける調査方法

2010年度以降は、イギリスの調査を行った。調査対象に掲げたバーミンガム

(Birmingham) やベルファスト (Belfast) は、アポイントが取れずに実施することができなかったが、ロンドンにおける地方自治体やその他の機関のアポイントが取れ、フィールド調査を実施した。

調査対象地域における LAA の中で、どのようなアウトカムが提示され、予算額がどの程度であるかを項目に掲げた。さらに、実際の取り組みに携わる人々は、どのような所属の人々であるのか、例えば、行政や NPO 団体、ボランティアセクターやインフォーマルセクター、住民参画の視点から調査を実施した。

実際にイギリスで行われている地域再生に向けた取り組みとその結果・課題を考察し、その中で発見された新しい手法を今後の日本への解決策として導き出したいと考えている。

4. 研究成果

(1) 大阪市西成区での地域再生

日本における貧困問題や地域再生について、大阪市西成区の取り組みを見ていくことにする。西成区は、大阪市の中でも特に生活保護受給者が多い区であり、結核罹患率が高い地域でもある。少子高齢化や核家族化が進み、経済状況の悪化等が影響して、路上死や孤独死といった問題が多発している。このような課題に対して、西成区の生活保護部会では、生活保護受給者だけではなく、低所得者やホームレス等への支援を行い、社会とのつながりを重視していた。

まず、健康格差の問題に対して、生活保護部会では、「結核健診つながり班」を設立し、アパートの管理人やオーナー等が班員となり、保健福祉センターとの協力のもと、入居している人々に定期健診を呼びかける取り組みを実施している。NPO 法人や行政と連携して取り組んだことから、取り組みに協賛するアパートとのつながりができ、地域活動に

における参加が構築されつつあった。

また、多くの生活保護受給者は、近所付き合いが少なく孤立しがちであるという実態から、地域における清掃活動への参加を促す取り組みも実施されていた。モデル地区として2つの地区が掲げられ、地区内清掃活動が行われていた。地域の清掃活動を通じて、実施団体や生活保護受給者、地域住民の人々との交流が図られ、社会への参加やつながりが生み出されている状況であった。

この他にも、高齢部会や子ども部会、障害部会などがあり、講演会や住民懇談会等を通じて、地域とのつながりや参加が促進されていることが判明した。

(2) 横浜市寿町地区における地域再生

横浜市の地域再生に向けた取り組みであるが、中区にある寿地区は、生活保護受給者の割合が高い地域である。中区の執行体制では、①保護運営係、②保護係、③面接業務担当、に分かれており、生活保護の決定や実施、要保護者の援護や自立支援などが主な業務となっていた。

寿地区では、NPOの活動が活発であり、「NPO法人さなぎ達」では、衣・医・食・職・住の提供を中心に事業展開している。「NPO法人クリーンセンター」では、障がい者や失業者のためのリサイクルステーションの場となっている。リサイクル商品を販売することで、就労支援につながり、地域と共に生きる働く場を提供していた。

また、「ヨコハマ・ホステル・ビレッジ」は、簡易宿泊所の空き部屋を低価格で泊まることのできる宿として提供する社会的企業である。ここのフロントスペースを貸し出し、映画鑑賞会やカフェ等、様々なイベントが実施されている。参加者は、地域住民や学生、会社員、子どもから高齢者まで幅広い年齢層となっている。

このように、横浜市では、中区寿地区をはじめ、市域全体で貧困対策や就労支援に向けて行政がリーダーシップを図り、NPOや社会的企業、地域住民と協働しながら、地域再生に向けた取り組みが実施されていることが判明した。

(3) イギリスの政権交代

次に、イギリスの取り組みを見ていくことにする。イギリスでは、2010年5月に総選挙が行われ、これまでのブラウン労働党政権からキャメロン保守党・自由民主党の連立政権へ交代した。その結果、キャメロン連立政権は、労働党政権時代の財政赤字に対し、中央政府から地方自治体に交付される補助金を、2011～2014年度の4年間で28%削減する財政削減措置を打ち出している。また、社会保障分野においても医療分野を除き、予算の削減を行うとしている。

しかし、一方で自立自助路線だけではなく、不平等や貧困問題、家庭問題等を重視する姿勢を示している。福祉については、これまでの政策スタンスを継続し、基本的には「働くための福祉 (welfare to work)」の流れが継続されている。

(4) イギリス・ランベス区 (Lambeth) における地域再生

イギリスの調査では、ロンドンの地方自治体であるランベス区 (Lambeth) の担当者からヒアリング調査および資料収集を行った。ランベス区 (Lambeth) の福祉政策では、市民の福祉を改善し、強い市民社会 (civil society) を持続するためには、公共セクターの役割が重要であるとしていた。また、公的部門だけでは、全て実施することは不可能であると認識し、コミュニティが取り組む問題解決の一部として市民参加が必要であるとしていた。

ランベス区は、持続可能なコミュニティ戦

略や LAA、主となる計画の中で、将来のビジョンを明確に設定している。2020年までの目標として、失業問題に取り組み、貧困や不健康、不十分な教育問題に取り組むことを掲げている。

具体的な長期的アウトカムとして、①貧困レベルを低くすること。②雇用を通じて、ソーシャル・イクスクルージョン（社会的排除）された人々を支援していくこと。③健康改善や福祉の提供により、自立した生活を送ることができるようにすること。④児童や若者に対しては、トレーニング等を通じて質の高い教育を提供すること、などが掲げられている。

福祉サービスは、個人のレベルに応じて個別化（personalised）されており、個人や家族、地域コミュニティを基礎としたサービス展開が掲げられている。また、ある分野においては、公共セクターは立ち入らないようにしており、コミュニティ自らがコントロールし、自分達で問題解決していくことが掲げられている。このように、地域コミュニティにおける住民参画が重視されており、住民のニーズに即したサービス展開が実施されていることが判明した。

(5) 住民参画によるスーパーの運営

次に調査に訪問した場所は、「ピープルズ・スーパーマーケット（The People's Supermarket）」であり、ロンドンの中心部に位置するスーパーマーケットである。2010年に開店され、会員制のシステムをとっている。お客である住民は、年会費約4,000円を支払う必要があるが、1カ月に4時間程度をボランティアとして働くと、10%の割引で品物を購入できるシステムである。利用者はお客でもあり店員でもあるという、住民参加型のスーパーである。1カ月に1度の割合で、全体会議が開かれ意見交換も行われている。お客としての立場からの意見や店員になった時

の視点の両方があるため、問題点や改善点を効率的に議論できる仕組みである。会員は若者から高齢者まで多岐に渡り、幅広い年齢層のコミュニティが形成されつつある。職業も様々であり、学生やサラリーマン、無職の人や年金受給者等、多種多様な職種の人々で形成されている。

ある高齢者の会員は、一人暮らしをして孤独な状況であったが、このスーパーの会員になることで、人々や社会とのつながりが増えることになった。その結果、本人の自立度が向上し、孤立から脱却し、社会参加ができるようになっていく。貧困問題は、若者の失業や人種による違い、高齢者の孤独や健康格差など、様々な問題を生み出している。

このスーパーで販売されている野菜や果物は、オーガニック食品を取り扱っている。そのため、ファーストフード店ばかりを利用して来た若者が、オーガニック食品を購入することで、本人の健康改善にも役立っている。このスーパーの会員になり働くことで、職業訓練にもなり雇用問題の解決方法の一つにもなっていると思われる。

このように、住民参加型のスーパーマーケットを中心に、多くの人々が利用することで、新たな地域再生に向けた取り組みが実践されていると考えられる。

(6) その他の調査対象地域

上記以外の調査対象として、「スキルズ・フォー・ケア（Skill's for Care）」や「サザーク区の地方自治体（Southwark council）」等を訪問した。

「スキルズ・フォー・ケア（Skill's for Care）」は、ロンドン市内にあり、認知症高齢者を対象としたサービス機関である。貧困地区にいて、認知症高齢者への対応や地域住民との関係は重要な点である。今後の研究として、この機関では、認知症高齢者に対して、

どのようなサービスが実施されているのか、また地域再生との関係性はどのように位置付けられているのか、地方自治体との関係や財源の流れなどに焦点を当て、この機関の果たす役割や影響について分析していきたい。

「サザーク区の地方自治体 (Southwark council)」の福祉担当者からのヒアリング調査によれば、現在のイギリスにおける高齢者介護政策は、以前の公的直営から民間委託へと移行している。また、社会的企業と呼ばれるソーシャル・エンタープライズ (social enterprise) の役割が重視されつつあることが判明した。今後は、サザーク区における高齢者介護政策や貧困問題、地域再生に向けた取り組みについて、地方自治体のリーダーシップと民間団体、NPO やボランティア、ソーシャル・エンタープライズ (social enterprise) との関係性について分析を進め、そこに地域住民がどのように参画しているのかについて研究を進めていく。

(7) 今後の課題

今後の研究として、このようなイギリスにおける貧困問題や地域再生に向けた取り組みを検証することで、どのような結果が得られているのかを考察していきたい。また、そのシステムの内容や他機関とのパートナーシップ、財源確保の視点から、今後の日本社会への示唆としていくことを目標としている。

参考資料

- ・厚生労働省[2011], 『世界の厚生労働 2011』山浦印刷株式会社.
- ・(財)自治体国際化協会 (CLAIR) 編集・発行[2011], 「英国の地方自治 (概要版) 2011年改訂版—LOCAL GOVERNMENT IN THE UNITED KINGDOM」.
- ・ジョージ・W・リースン, 英国のキャメロン

改革と社会保障制度「政府の財政、コミュニティ、ケア政策 ～未来に向けた財政の削減～」

・正野良幸[2011], 「財政危機にまけない福祉政策づくり 自治体からの報告 第6回横浜の地域再生 - ローカル・ガバナンスを目指す中区・NPO・社会的企業のコラボレーション -」月刊地方自治職員研修, 通巻 622 号, 公職研.

・西成区地域福祉アクションプラン推進委員会[2009], 「西成区アクションプラン, 平成 20 年度活動報告, 平成 21 年度活動計画」西成区社会福祉協議会.

・Lambeth council, The Co-operative Council, A new settlement between citizens and public services, A new approach to public service delivery, 2010.

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計 1 件)

(1) 正野良幸[2011], 「財政危機にまけない福祉政策づくり 自治体からの報告 第6回横浜の地域再生 - ローカル・ガバナンスを目指す中区・NPO・社会的企業のコラボレーション -」月刊地方自治職員研修, 通巻 622 号, 公職研. pp74-75.

6. 研究組織

(1) 研究代表者

正野 良幸 (SHONO YOSHIYUKI)
京都女子大学・家政学部・助教
研究者番号 : 90514167