

イギリスにおける実質的シティズンシップの保障とその今日的課題

——ボランティア・コミュニティ組織をめぐる政治／政策に着目して

高橋 誠一 法政大学兼任講師

キーワード：実質的シティズンシップ，ボランティア・コミュニティ組織，
多文化ガバナンスモデル

本稿の目的は、現在のイギリスにおけるボランティア・コミュニティ組織（VCO）のおかれた問題状況について、主として2000年代のVCOをめぐる政治／政策の変化に着目し、考察することで、今日の移民・マイノリティの実質的シティズンシップの保障にかかわる課題の一端を明らかにすることである。

1997年に政権を獲得したニュー・レイバーは、実質的シティズンシップを移民・マイノリティのニーズに即したかたちでより柔軟に保障することを企図し、VCOをローカル政府にとっての重要なパートナーの1つとして政策的に位置づけた。しかしながらその後、ローカル政府とVCOの関係性やVCOをめぐる環境・状況は大きく変化することとなる。

とりわけ、今日では緊縮財政のもとでVCOはニーズの増大と大幅な予算削減の板挟みにあっており、また、資金調達が困難となったために活動の休止や停止に追い込まれるVCOもでてきている。ただし、そうした環境・状況が生まれた背景には、緊縮財政に先行する政治／政策の変化のなかで、ローカル政府とVCOの関係性、そしてVCOの活動やそのあり方が変質してきたことを見落とすべきではない。本稿ではそれを①2002年に発表された大蔵省によるレビューを転換点とするボランティアセクター政策の変化、②2007年の統合・結束委員会による報告書を契機とする統合や結束を重視する政治／政策の影響、の2つに着目して考察する。

1 はじめに

2000年代に入り、イギリスにおける移民・マイノリティをめぐる政策は、他の多くのヨーロッパ先進諸国と同様に多文化主義から統合へとその基調を変化させた（Joppke, 2004）。一方、移民・マイノリティに関する実践的な問題や課題の多くは、ローカルなレベルで現前する。とりわけ、差別や偏見、不平等、言葉の壁、文化の違いといった問題は、ナショナルなレベルの政策として統合を志向したとしても直ちに解消されるものではない。それゆえ、ローカルなレベルでは統合を志向し

つつも、同時に差異や多様性に目を向けそれらと向き合うことも求められるのである (CRE, 2007)。事実、同じ社会のメンバーであるにもかかわらず、移民・マイノリティを二級市民とみなすような差別や偏見は依然として根強くある。また、言葉の壁や文化の違い、制度に関する知識・理解の不足は、移民・マイノリティが公的な制度へとアクセスしたり、それを利用したりするうえでの大きな障壁となる。それらは実質的シティズンシップにかかわる問題だといえる^{*1}。

市民としての平等や公的に認められた権利の享受および行使、そして開かれた制度へのアクセスといった実質的シティズンシップの保障が重要なのは、たんに公正や平等あるいは人権といった規範的な観点からだけではない。実質的シティズンシップからの排除は、移民・マイノリティを周辺化し、社会への統合をいっそう困難なものとする。また、今日的な文脈でいえば、2005年から導入されているシティズンシップ・テストは種々の権利——とりわけ、福祉の受給資格——を法的地位と厳密に結びつけることを含意するものであり、そうであればこそ、移民・マイノリティに対してシティズンシップの取得を求めるならば、それが実質的にも保障されることは政策の正当性にかかわる重要な問題だといえる。

戦後のイギリスにおいて実質的シティズンシップの保障は、雇用や住宅、教育、健康、福祉といった分野での不平等の問題を中心にもっぱらローカルな自治体のレベルで取り組まれてきた (Grillo, 2010: 52)。そしてそこでは、地方自治体 (=ローカル政府) とともに、移民・マイノリティのボランタリー・コミュニティ組織 (Voluntary and Community Organisations: VCO)^{*2} がはたす役割——たとえば、法律や福祉 (住居、医療、健康など) に関する相談・助言、職業訓練・紹介、通訳・翻訳、英語クラス、アドボカシーなど多岐にわたる——の重要性がつとに指摘されてきた (e.g. Rex and Josephides, 1987; Salinas et al., 1987; Mcleod et al., 2001)。そうしたなかで、1997年に政権を獲得したニュー・レイバーは、実質的シティズンシップを移民・マイノリティのニーズに即したかたちでより柔軟に保障するために、VCOをローカル政府にとっての重要なパートナーの1つとして政策的に位置づけた。しかしながらその後、VCOをめぐる環境・状況は大きく変化し、現在では活動を維持することが困難となり、休止や停止に追い込まれるVCOもでてきている。今日のVCOがおかれた厳しい現状は、直接的には金融危機後の緊縮財政によるところが大きい。しかし実際には、それに先行する政治/政策の変化のなかで、ローカル政府とVCOの関係性、そしてVCOの活動やそのあり方が変質してきたことを見落とすべきではない。

以上の問題意識のもと、本稿は現在のVCOがおかれた問題状況について、主として2000年代のVCOをめぐる政治/政策の変化に着目し、考察することで、今日の移民・マイノリティの実質的シティズンシップの保障にかかわる課題の一端を明らかにすることを目的とする。その際、本稿ではなぜ政治/政策が変化したのか、ということよりも、政治/政策がどのように変化し、その結果どのような影響や帰結が生まれているのか、について考察することを重視する。考察にあたっては、政治/政策に関しては報告書等の政策文書を、政治/政策がVCOに与えた影響については主にVCOに関する種々の調査報告書を用いるが、あわせて筆者が現地調査を行なった際の聞き取りや参与観察などで得られた知見についても部分的に用いることとする。

以下では、まず戦後のイギリスにおいて実質的シティズンシップの保障がどのような考え方やア

クターによって担われてきたのか、その変遷を概観しつつ、それがニュー・レイバーのもとでどのように変化したのかを確認する（2節）。次に、ニュー・レイバーのもとでのVCOの位置づけの変化とその意義を明確化するために、ボランティアセクター政策の変遷についてみる（3節）。そのうえで、2000年代のVCOをめぐる政治／政策の変化について、①2000年代に入ってからボランティアセクター政策の変化とその影響、②ナショナルなレベルでの統合や結束を重視する政治／政策がVCOに与えた影響、という2つの問題に照準して考察する（4節）。そして、金融危機後の緊縮財政のもとでのVCOの現状について考察し（5節）、最後に、今日の実質的シティズンシップの保障にかかわる課題についてまとめる（6節）。

2 実質的シティズンシップの保障： ローカル政府モデルから多文化ガバナンスモデルへ

イギリスにおいて、実質的シティズンシップの保障は主にローカルなレベルで担われてきた。そのことは、たとえば若松邦弘が政府とローカル政府の関係を中心に、とくに政府の不関与姿勢に注目して分析している（若松、1995）。一方、先述のようにローカルなレベルにおいて、VCOが重要な役割を担っていることを論じる先行研究は多くあるものの、それらは移民・マイノリティのニーズを満たすためにVCOがさまざまな支援やサービスを提供していることをモノグラフ的に記述し、考察したものであることが少なくない。

そのようななかで、樽本英樹は戦後のイギリスにおいて実質的シティズンシップの保障がどのような考え方やアクターによって担われてきたのかを、その変遷を追いながら整理している（樽本、2012）。樽本による整理の利点は、それをローカル政府モデルから多文化ガバナンスモデルへの移行として描くことで、それぞれの時期における特徴を体系的に把握することを可能にしている点にある。とくにニュー・レイバーのもとでの変化を説明した多文化ガバナンスモデルは、1998年から2002年にかけて実施した聞き取り調査にもとづいたもので、当時のローカル政府がどのような認識や戦略をもっていたのかを理解するのに役立つ。そこで、本節では樽本（2012）を参照するかたちで、戦後のイギリスにおける実質的シティズンシップの保障の変遷と、それがニュー・レイバーのもとでどのように変化したのかを確認する^{*3}。

(1) ローカル政府モデルから多文化ガバナンスモデルへ

ローカル政府モデルから多文化ガバナンスモデルへの移行については、以下のようにまとめることができる（樽本、2012：127-131, 134-138）。

イギリスでは1950年代以来、実質的シティズンシップの保障はローカル政府とローカルな集団によってアドホックなかたちで担われてきた。具体的には、実質的シティズンシップにかかわる不平等に対し、ローカル政府は「コミュニティ関係委員会（Community Relations Commission）」などへの財政的援助やコミュニティ集団への助成というかたちで対処を試み、そうした援助や助成を利用するかたちでコミュニティ集団がそれぞれに活動を展開していた^{*4}。

しかし、1976年に「人種関係法 (Race Relations Act)」が制定されると、ローカル政府が実質的シティズンシップの保障を担うべきだとするローカル政府モデルが登場する。同モデルではローカル政府が政策を決定・執行する単一のアクターであるとみなされ、とくに1980年から1981年にかけて人種暴動が頻発すると多くの自治体で雇用と教育の問題を中心に人種平等政策が展開されるようになった。しかしながら、1979年に政権を獲得した保守党はローカル政府に対して次々に財政的な制約を課し、その役割を衰退させようとした。また、1980年代の終わりにはメディアによる人種平等政策への批判的な報道や白人系住民からの抵抗もみられるようになり、ローカル政府モデルは行き詰まりをみせるようになった。

そうしたなか、1997年にニュー・レイバーが政権を獲得すると、実質的シティズンシップの保障は新たに多文化ガバナンスモデルというかたちで進められることとなった。同モデルでは、ローカル政府は政策を立案・実施する唯一のアクターとはみなされず、市民社会におけるさまざまな行為者が政策に関与すべきとされた。そうした変化の背景には、この時期ニュー・レイバーが掲げていた社会的排除⁴⁵の解消に代表されるように、実質的シティズンシップの政策課題が機会の平等や差別の廃絶を超えた範囲にまで広がり、既存の組織体制では解決が難しくなったことなどがある。また、ローカル政府モデルでは実質的シティズンシップの保障は必要悪として仕方なく実施せざるをえないという含意があったが、多文化ガバナンスモデルでは文化的多様性が肯定的な価値としてとらえられるようになった。

(2) 多文化ガバナンスモデルの特徴：アクターと戦略

では、多文化ガバナンスモデルの特徴とはどのようなものなのであろうか。まず、そのアクターはローカル政府および自治体間の連絡機関である主流機関、ボランティア団体に関連づけ助成金を与えるような組織であるボランティア・ネットワーク団体、ボランティア団体、そして営利団体の4つのカテゴリーに分類される(樽本, 2012:132-133)。そのうえで、多文化ガバナンスモデルは「助成金戦略」「契約戦略」「ボランティア・ネットワーク戦略」という3つの戦略から構成される(樽本, 2012:138-144)。

具体的には、助成金戦略はローカル政府が政策の立案と実施を外部のアクターに委ねようとする際に採用するもので、ボランティア団体への助成金⁴⁶の交付を通じてサービスをより発展させ、供給を豊かにしようとするものである。典型例としては、高齢者向けのランチクラブやソーシャルケア、移民の子どもに対する相談業務などがあり、その背景にはローカル政府よりもボランティア団体の方が移民・マイノリティのニーズを適切に把握しており、よりよいサービスを提供できるという認識がある。一方、契約戦略はローカル政府が営利団体とのあいだで市場競争の考えにもとづき仕事やサービスを定めた契約を交わすというもので、典型的な政策領域としては人種ハラスメントがある。最後に、ボランティア・ネットワーク戦略はボランティア・ネットワーク団体が主導するもので、ボランティア団体の組織化を目的に助成を行ったり、政策を立案・実行する能力をもった人材の育成を目指したりするものである。

ここで注目すべきは、ローカル政府は政策外注の手法として助成金戦略と契約戦略を用いるが、

2つの戦略を政策領域とアクターに応じて使い分け、VCOとの関係では競争や契約といった市場の論理をもち込まなかったということである。この2つの戦略の使い分けこそ、多文化ガバナンスモデルにおいてローカル政府がVCOの意義を認め、積極的に支援・活用しようとしていたことの証左であり、かつ同モデルにおける賭け金であったといえる。

(3) 本稿の問題設定

樽本は多文化ガバナンスモデルについてそれぞれの戦略間の関係やそれらが抱えるジレンマについても考察しているものの、主たる関心は多文化ガバナンスモデルへの変動の論理を説明することに向けられている。ローカル政府からVCOへの政策下請けの拡大という問題についても言及しているが、そこで懸念されているのは主にローカル政府に対する効率化の圧力であり、それがVCOにどのような影響を与えるのかということまでは十分に考察されていない。なにより、多文化ガバナンスモデルは2002年までの調査にもとづいたもので、2000年代以降の政治／政策の変化を反映することができていない。

以上から、本稿では多文化ガバナンスモデルを1つの基点としつつ、2000年代以降の政治／政策の変化とそれがVCOにどのような影響を与えたのかをみていく。後述するように、2000年代になるとローカル政府による政策外注の2つの戦略の使い分けは崩れ、VCOとの関係においても委託契約が前面化し、VCOへの政策下請けの拡大は懸念から現実へと変わる。そしてそれは、VCOの活動や存在意義にかかわる問題を生むこととなる。また、統合や結束を重視するナショナルな政策のもとで、人種やエスニシティにもとづく不平等とVCOがはたしている役割に対する理解も大きく後退するようになる。

3 ボランタリーセクター政策の変遷

ところで、なぜニュー・レイバーはVCOをローカル政府にとっての重要なパートナーの1つとして政策的に位置づけたのだろうか。そのことの意義を、そして、2000年代以降の政治／政策の変化のもつ意味をより深く理解するために、本節ではイギリスにおけるボランタリーセクター政策の変遷についてみることにする。

そもそもイギリスにおいてボランタリーセクターは、戦後の福祉国家体制の成立によってその役割を縮小し、公的なサービスの不足を充足、補完するものとして位置づけられていた。しかしながら1980年代以降、民営化を進める保守党政権のもとで財政支援が強化されると、ボランタリーセクターは公共サービスの供給者としての役割を次第に大きくしていった。とりわけ、1990年の「NHSおよびコミュニティ・ケア法（NHS and Community Care Act）」の制定以降は、従来以上に競争原理が重視されるとともに、サービス内容を「契約」によって厳格に規定し、事後評価する「契約文化」が政府組織とVCOの関係を支配するようになった（谷川、2008：126）。その結果、ボランタリーセクターはその活動を契約の仕様によって縛られるだけでなく、説明責任の強化や経営主義による独自のアイデンティティの喪失、専門的スキルの要請といった問題にもさらされることと

なった (Joseph Rowntree Foundation, 1997)。

そうした趨勢に対し、VCOの全国組織である「ボランティア組織全国協議会 (National Council for Voluntary Organisations: NCVO)」は、政府に対してボランティアセクターそれ自体の意義を認めるとともに、政策形成過程への参加や独立性の保障など、その関係性を対等なパートナーとして位置づけることを求めた (NCVO, 1996)。NCVOによる要望は、保守党政権のもとでは叶わなかったが、「第三の道」^{*7}を掲げていたニュー・レイバーのもと 1998 年に「コンパクト (Compact)」と呼ばれる協定の締結というかたちで実現することとなった。コンパクトはあくまでも「覚書」であり、法的な拘束力はないものの、コンパクトではボランティア活動それ自体に価値を認め、ボランティアセクターを対等なパートナーとして位置づけることが明記された。

以上から、多文化ガバナンスモデルにおいてVCOが重要なパートナーの1つとして位置づけられたのは、移民・マイノリティの政策領域における内部の論理だけではなく、当時のニュー・レイバーの公共政策全般に関する考え方にもとづいたものであったということを理解しておくことが肝要である。そして、そのことをふまえるならば、多文化ガバナンスモデルが契約文化に対する批判と反省のもとに立脚するものであり、VCOをたんなる公共サービスの提供者としてではなく、その独自の存在価値を認めたうえでローカル政府と対等なパートナーとして位置づけたことの意義がより明確に浮かび上がってくるだろう。しかしながら、次節でみるように、そうした意義は2000年代の政治／政策の変化のなかで次第に失われていくこととなる。

4 2000年代におけるボランティア・コミュニティ組織をめぐる政治／政策

本節では、2000年代におけるVCOをめぐる政治／政策とそれらが与えた影響について考察する。具体的には、①2000年代に入ってからボランティアセクター政策の変化とその影響、②ナショナルなレベルでの統合や結束を重視する政治／政策がVCOに与えた影響、という2つの問題に照準する。

(1) ボランティアセクター政策の変化

1つ目は、ボランティアセクター政策の変化である。先述のように、多文化ガバナンスモデルではローカル政府は政策外注の手法として2つの戦略を用いており、助成金戦略はVCOに、契約戦略は主として民間の営利企業に対応するものとされていた。

しかしながら、2000年代に入ると政府からの資金提供は委託契約が前面化するようになり、助成金の交付においても次第に契約のスキームがもち込まれるようになる。その転換点となったのが、ブレア政権の2期目 (2001年～2005年) にあたる2002年に大蔵省が発表した『サービス提供におけるボランティア・コミュニティ・セクターの役割』(HM Treasury, 2002) と題されたレビューである。このレビューは、公共サービスの供給におけるボランティアセクターの役割とその能力の向上を主たる目的として作成されたものである。そのため、レビューではボランティアセクターへの資金提供を拡充することが提言として盛り込まれた。しかし、注目すべきは、そうした資金提供はあくま

でも公共サービスの供給に関するものに限定され、さらに、政府からの資金提供では主として委託契約が用いられるべきとされたことである。このレビューを機に、VCOはコンパクトにおいて目指された政府との対等なパートナーという関係性から後退し、再び公共サービスの提供者としての役割が強調されるようになっていく（永田、2006：47-48）。

以上のような政策の変化のなかで、ローカル政府による助成金戦略と契約戦略の使い分けは次第に崩れていくこととなった。では、その結果としてVCOはどのような課題に直面することになったのだろうか。

(a) 委託契約の増加

委託契約の増加は、次の2つの問題を生むこととなった。1つ目は、上からのアジェンダの設定である。多文化ガバナンスモデルにおける助成金戦略は、ローカル政府よりも実際の現場におけるニーズを把握しているVCOをエンパワメントすることでその特性を生かすための戦略であった。それに対し、委託契約ではどのようなサービスを供給するのかということは、ローカル政府の側がイニシアチブを握ることになる。その結果、アジェンダはその時々の「ホット・トピック」に応じて優先順位が頻繁に変化することになる（D'Angelo et al. 2010：12）。そして2つ目に、資金調達のための申請やもろもろの手続きの複雑さ・煩雑さといった繁文縟礼が、VCOの活動の妨げになってしまっているという問題である。

そうした問題状況は、筆者が2011年9月と2012年9月から10月にかけてロンドンでクルド系のVCOを対象に調査を行った際にもみられた。たとえば、クルド人コミュニティセンター（Kurdish Community Centre）^{*8}のスタッフは、現行の補助金制度が新たに別の分野に切り替わるということ切り替えの1か月前に知らされたため、ほぼ1か月のあいだ書類作成に追われたという^{*9}。VCOのスタッフやボランティアにとって、かぎられた時間のなかで定められたフォーマットに従い、なおかつ目的・趣旨に沿った申請書類を作成することは必ずしも容易なことではない。くわえて、そうした手続きのうちには、活動の「成果」を具体的に示さなければならないということも含まれる。活動の成果について前述のスタッフは、コンテストで入賞するなどのわかりやすい成果をあげることが重要だと語っていたが、実際には相談・助言のようなすぐには明確な成果としてあらわれにくい活動に多くの時間が費やされている——2011年9月に訪問した際には、プロジェクトマネージャーのスケジュールは個別相談で常に埋まっている状態であった。

結局、そうした複雑で煩雑な手続きに対応できるのは、必然的にそれなりの規模のVCOにかぎられてきてしまう。そして、十分な資金調達ができなかったVCOは活動を維持することが困難となる。2012年に調査を行った際には、クルド文化センター（Kurdish Cultural Centre）^{*10}は事実上活動を停止している状態にあり、また、訪問を予定していた「MODA（Migrant Organisations' Development Agency）」^{*11}というVCOは前年にオフィスの閉鎖に追い込まれていた。

(b) 合理化の要請：ネットワークや連携・協力

VCOが公共サービスの担い手として政策的に位置づけられる一方で、資金提供の選択と集中、

そして漸次的な削減のなかで資金調達競争的なものとなっていった。それに対し、政府は2つの方向性を示した。

1つ目は、社会的企業へと移行することによる自立である (D'Angelo et al., 2013 : 46)。しかし、社会的企業への移行は、サービスの有料化などの変化をとまなうもので、そもそもの活動理念・方針とのあいだで調整をつけることができるのか、という新たな問題を生むことになる。また、なにより社会的企業へと移行できるのは一定の規模や能力をもったVCOにかぎられる。そのため、多くの小規模なVCOにとって、政府が推進しようとする社会的企業への移行は現実的な選択肢とはならない (Sepulveda et al., 2013)。

2つ目は、VCO同士のネットワークや連携・協力といった相補関係の構築である。政策担当者や行政職員は、ローカルなレベルでVCOがはたす役割を肯定的に評価する一方で、VCOの活動には重複がみられ、効率化することが必要だと考えている (D'Angelo et al., 2013 : 45)。こうした発想は、ローカル政府の側だけにみられるわけではない。資金調達が難しくなるなかで、VCOの側も多かれ少なかれネットワークや連携・協力の必要性を感じている。ただし、必要性の認識が共有されているからといって、そうした関係性がすぐに構築できるわけではない。イギリスにおけるサードセクター研究の権威で1970年代に現場の実務者としてそのキャリアをスタートさせたマリリン・テイラー (Marilyn Taylor) は、次のように述べている。

一連の非公式及び公式なネットワークを確立し、それを存続させ維持できる組織を形成し、異なる利害を超えた結びつきを作り出すこと、これらすべてには時間と資源がかかる。手っ取り早くできることなどほとんどない。(Taylor, [2003] 2011=2017 : 216)

筆者の調査でも、クルド人コミュニティセンターとクルド文化センターは互いにその存在を認識はしているものの、実際に協力・連携したりする関係にはなかった。その理由としては、クルド人コミュニティセンターはトルコ系、クルド文化センターはイラク系ということで、両者は政治的・文化的な背景や志向を異にするということが大きい。たしかに、どちらのVCOも出身国の異なるクルド人にも開かれており、たとえばクルド人コミュニティセンターにはアラビア文字で、クルド文化センターにはラテン文字で書かれた掲示物などもあったが、実際に出身国の異なるクルド人が利用しているという状況はみられなかった。ニーズやニーズに対するサービスの提供に重複があったとしても、それぞれのVCOにはそれぞれのアイデンティティや活動理念・方針があり、それらの相違は容易に乗り越えられるものではない。

以上は、2002年のレビューを転換点としたボランティアセクター政策全般における変化が移民・マイノリティのVCOに与えた影響である。具体的には、資金提供における委託契約の前面化という潮流のなかで、多文化ガバナンスモデルにみられた助成金戦略と契約戦略の使い分けは崩れ、移民・マイノリティのVCOも契約文化をめぐる問題に晒されることとなり、その結果、VCOの活動やそのあり方に変質を迫るような状況が生まれることとなったのである。

(2) ナショナルな統合政策の影響：人種やエスニシティの不可視化

2つ目は、ナショナルなレベルでの統合や結束を重視する政策の動向である。2001年以來、イギリスでは「コミュニティの結束」をスローガンとして統合や結束が重視されるようになり（Home Office, 2001）、とくに2005年に起きたロンドン同時爆破テロ以降はイスラーム過激主義への対策という問題もくわわることでその傾向がますます強まった。

では、統合や結束を重視する政策はVCOにどのような影響を与えたのであろうか。その影響は、ロンドン同時爆破テロを受けてコミュニティ・地方自治省のもとに設置された「統合・結束委員会（Commission on Integration and Cohesion: CIC）」が2007年に最終報告書として発表した『私たちの共有された未来』（CIC, 2007）にもっとも顕著にみることができる。この報告書では、移民・マイノリティの統合についてその現状を包括的に分析したうえでさまざまな勧告や提言がなされた。そのなかで、VCOへの資金提供のあり方についても新たな指針が示された。具体的には、資金提供は統合や結束を促進するものへと配分を見直すことが提言され、たとえば通訳や翻訳よりも英語の習得を重視することが強調された。と同時に、とくに注目すべきは「シングル・グループ・ファンディング」と呼ばれる資金提供のあり方が問題視されたことである。シングル・グループ・ファンディングとは、エスニック、宗教あるいは文化といった特定のアイデンティティにもとづく活動や団体に対して交付される補助金／助成金である（CIC, 2007: 160）。報告書では、多様性が増大するなかで特定の集団のニーズを満たすための活動は好ましくないとされ、そうしたVCOに資金提供をする場合にはその理由が明確にされること、また、資金提供の更新や追加の際には明確な成果を示すこと、行政によるモニタリングを強化することなどが提言された。

翌年には、この提言に沿うかたちでコミュニティ・地方自治省が資金提供に関するガイドラインの草案を発表した。草案では、単一のエスニックあるいは宗教にもとづく集団は本質的に分離主義的であるとして資金提供の停止が示唆され、実際、草案であるにもかかわらず一部では資金提供の打ち切りを正当化する根拠として使用された（Wood, 2009）。最終的に、草案は多くの批判を受けて撤回されたが、報告書や草案で示された考え方——特定の集団のニーズを満たすための活動は好ましくなく、移民・マイノリティは主流のサービスを利用すべき／利用できるように支援すべきである——はその後も一定の影響力をもって残ることとなった（D'Angelo et al., 2010: 14-15; Lewis and Craig, 2014: 31）。

しかし、いみじくも報告書で言及されているように、そもそもシングル・グループ・ファンディングが実施されてきた背景にはそれなりの合理的な理由があった——主流のサービスでは特定の集団のニーズを満たすことができない、主流サービスの供給者による直接的／間接的な差別があった、文化的に配慮したうえで適切なサービスを提供することができるなどである（CIC, 2007: 161）。また、ローカル政府モデルから多文化ガバナンスモデルへと移行するなかで、VCOがそのアクターの1つとして位置づけられたのは、ローカル政府よりもVCOの方が移民・マイノリティのニーズを適切に把握しており、よりよいサービスを供給することができると考えられていたためであった。

しかしながら、多文化主義に対する攻撃とそれに置き換わった「コミュニティの結束」という脱人種化（de-racialized）されたコンセプトのもと、人種やエスニシティといった側面は公共政策にお

表1 2009年以降の状況（単位：％）

	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年
過去1年間に経済や政策的な風潮が、コミュニティに影響を与えた	95	97	97	89	94
経済や政策の変化の結果、今年のサービスに対する需要が増加した	71	68	81	66	82
来年、サービスに対する需要の増加に対応できる	80	75	77	50	46
今年、変化に対応するために活動方法を変更した	78	93	94	90	93

出典：LVSC（2013：3）をもとに筆者作成

いて等閑視されるようになってきている^{*12}。とりわけ、シングル・グループ・ファンディングをめぐる問題提起を通してみえてくるのは、人種やエスニシティにもとづく不平等とVCOがはたしている役割に対する政府の理解の決定的な後退であり、その帰結として人種やエスニシティにもとづく不平等はますます悪化するようになってきている（Craig, 2013）。

5 金融危機後の状況

本節では、金融危機後の状況について考察する。2008年以降、イギリスでは世界金融危機の影響を受けて景気が悪化し、緊縮財政へと舵を切ることになる。いうまでもなく、景気の後退は雇用情勢を急速に悪化させ、さまざまな福祉サービスへのニーズを増大させた——移民・マイノリティのVCOに関しては、とくにヘイトクライム、求職、通訳、ボランティアの機会、履歴書作成、公的給付に関する相談・助言などの分野で需要が増加した（ROTA, 2009）。金融危機による景気の後退に対し、ブラウン政権は2009年に緊縮財政へと舵を切りつつも政府債務の一部を公共サービスや福祉への支出に向けていた。しかし、2010年に誕生した保守党と自由民主党による連立政権は、歴史的な緊縮財政を実施し、とくに福祉関連の支出を削減の主たるターゲットとした（今井, 2013）。

その結果、緊縮財政のもとでVCOは福祉サービスに対するニーズの増大と福祉支出の削減のあいだで板挟みにあうこととなった。その苦しい状況は、たとえばロンドンのボランティアセクターを統括している「ロンドン・ボランティアサービス協会（London Voluntary Service Council: LVSC）」の報告書からも窺える。

表1からは、2009年以降ほとんどのVCOが経済や政策の影響を受けていること、多くのVCOでサービスに対する需要が増加していること、しかし、そうした需要への対応が年々困難になっており、変化に対応するために活動方法を変更せざるをえなくなっていることがわかる。とくに予算の削減は著しく、たとえばロンドン市議会の助成金スキームは2010/11年には約2600万ポンドだったのが2013/14年には800万ポンドまで減少した（LVSC, 2013：43）。また、表2では需要の増加に対する取り組みとして、資金調達改善や他のVCOとの連携・協力、新たなビジネスモデルへの発展が試みられる一方で、サービスの見直しや終了に至るケースも少なくないことがわかる。

LVSCの報告書がVCO全般を対象としたものであることには留意が必要である。とはいえ、メ

表2 需要の増加に対する取り組み（単位：％）

	2011年	2012年	2013年
資金調達の改善	15	60	50
他のVCOとの連携・協力	51	95	70
新たなビジネスモデルへの発展	8	50	29
サービスの見直し	16	39	49
サービスの終了	51	41	27

出典：LVSC（2013：4）をもとに筆者作成

表3 サットン・コミュニティファンドの助成額の推移（単位：ポンド）

	全体	移民・マイノリティのVCO	割合（％）
2012/13年	110417.11	24045.00	21.8
2013/14年	105078.00	18875.00	18.0
2014/15年	155641.16	19905.98	12.8
2015/16年	93240.50	9605.00	10.3
2016/17年	99706.21	19223.00	19.3

出典：Runnymede Trust（2017：28）をもとに筆者作成

アリー・ティリティ（Mary Tilki）らが論じるように、移民・マイノリティのVCOはもとより周辺化された弱い立場にあり、その状況はVCO全体のなかでより厳しいものとなっている（Tilki et al., 2015）。表3は、ロンドンの行政区の1つであるサットン（Sutton）区におけるコミュニティファンドの助成額の推移である。あくまでも一例ではあるが、たとえば資金調達という面でも、2012/13年から2015/16年にかけて全体の助成額が減少するなか、移民・マイノリティのVCOが占める割合は半分以下に低下しており、その影響を顕著に受けたことがわかる——2014/15年には助成額は増加しているものの、移民・マイノリティのVCOが占める割合は低下しており、また、2016/17年には助成額も割合も大きく上昇しているが、それでも2012/13年の水準までは回復していない。

6 おわりに

1997年に政権を獲得したニュー・レイバーは、実質的シティズンシップを移民・マイノリティのニーズに即してより柔軟に保障することを企図し、VCOをローカル政府にとっての重要なパートナーの1つとして政策的に位置づけた。しかしながら、2000年代になるとローカル政府とVCOの関係性やVCOをめぐる環境・状況は大きく変化することとなる。

とりわけ、今日では緊縮財政のもとでVCOはニーズの増大と大幅な予算削減の板挟みにあっており、また、そのようななかで資金調達が困難となったために活動の休止や停止に追い込まれるVCOもでてきている。ただし、そうした環境・状況が生まれた背景には、緊縮財政に先行する政治／政策の変化のなかで、ローカル政府とVCOの関係性、そしてVCOの活動やそのあり方が変質し

てきたことがある。本稿ではそれを① 2002年に発表された大蔵省によるレビューを転換点とするボランティアセクター政策の変化、② 2007年の統合・結束委員会による報告書を契機とするナショナルなレベルでの統合や結束を重視する政治／政策の影響、の2つに着目して考察した。

では、VCOが厳しい環境・状況におかれるなかで、移民・マイノリティの実質的シティズンシップはどのようになっているのだろうか。予算の削減や政策の基調が統合や結束を重視するものへと変化したとはいえ、それでもローカルなレベルではローカル政府やVCOによるさまざまな取り組みや実践が展開されており、必ずしも移民・マイノリティの実質的シティズンシップが著しく損なわれるような深刻な事態が起きているというわけではない。ただし、VCOが活動を休止・停止したことで言葉の壁や文化の違いに戸惑いを感じながらも主流のサービスを利用しなければならなかったり、あるいはニーズの増大やペーパーワークにスタッフの時間が割かれるなかですぐには支援を受けられなかったり、といった状況は常態化しつつある。それらを移民・マイノリティが甘受すべき瑣末なこととして切り捨てることは簡単かもしれないが、しかし、本来はそうした小さなひずみに目を向けることこそが実質的シティズンシップを保障することにつながっていたのではないだろうか。その意味で、今日のVCOのおかれた環境・状況はやはり看過できないものだといえるだろう。

- *1 イギリスでは移民・マイノリティの不平等や差別に関する研究は「人種関係」という枠組みのもと展開されており、ジョン・レックス (John Rex) の一連の研究をはじめ広範な分野にわたる膨大な蓄積がある。近年の動向をまとめたものとしては、たとえば Chattoo et al. eds. (2019) がある。
- *2 イギリスではBME (Black and Minority Ethnic) VCOやBAME (Black, Asian and Minority Ethnic) VCOといった用語が広く用いられているが、そこには活動目的やタイプの異なる多様な団体や組織が含まれており、必ずしも明確な定義が存在しているわけではない (Mayblin and Soteri-Proctor, 2011)。本稿が移民・マイノリティのVCOとして念頭においているのは、主として移民・マイノリティ自身によるVCOである。ただし、いわゆる当事者団体以外にも移民・マイノリティにサービスを提供したり、支援したりすることを目的としたVCOは存在しており、本稿における議論の射程にはそうした当事者団体以外のVCOも含まれると考える。
- *3 ただし、「実質的市民権制度」を「実質的シティズンシップの保障」とするなど本稿にあわせて若干の用語の変更を行っている。
- *4 一方で、そうした仕組みが民族や宗派に沿ったクライエンテリズムの編成を生みだし、政治力や資金力といった資源の配分をめぐるコミュニティ間の敵対度を高めたという指摘もある (若松, 2011)。
- *5 社会的排除は、貧困を多次的で動的な問題としてとらえるもので、1997年に内閣府に設置された社会的排除対策室による定義では「失業、低い職業能力、低所得、みすばらしい住宅、犯罪、不健康、家族の崩壊といった複合的な問題に苦しめられている人々や地域に生じていることを、簡潔にあらわした言葉」(Social Exclusion Unit, 1997: 1) とされている。
- *6 用語について確認しておくと、一般に助成金と補助金は混同されることが多いが、助成金が一定の条件を満たすことで必ず支給されるものであるのに対し、補助金には審査があり採択された場合のみ支給されるという違いがある。
- *7 「第三の道」では、コミュニティやボランティア組織を活用し、エンパワメントしていくことが重要な政治的課題であり、また、それを支えることが国家の役割だとされていた (Blair, 1998=1999: 9, 15)。
- *8 1989年にトルコ系クルド人によって「クルド人労働者協会 (Kurdish Workers Association)」として設立され、のちにクルド人コミュニティセンターに改称。所在地はロンドン北部のハーリングゲイ (Haringey) 区。
- *9 2012年10月7日実施。

- *10 1985年にイラク系クルド人によって設立。所在地はロンドン南部のランベス（Lambeth）区。
- *11 ロンドンで活動する移民・マイノリティのVCOに情報を提供したり、コミュニティ開発などを支援したりすることを目的として1998年に設立された組織。
- *12 そうした傾向は、とくに保守党と自由民主党による連立政権のもとで強まっている。たとえば、コミュニティ・地方自治省による戦略的政策文書である『統合のための条件の構築』（DCLG, 2012）では、個人的あるいは制度的な人種差別の問題についてまったくふれられておらず、また、「平等人権委員会（Equality and Human Rights Commission: EHRC）」では「人種」分野の専門委員が2名削減され、政府平等局の予算も約50%カットされた（Craig, 2013: 717）。

《参考文献》

- 今井貴子, 2013「金融危機後のイギリス政治」『年報政治学』64巻2号, 日本政治学会, 135~161頁
- 谷川至孝, 2008「福祉多元主義のもとでの英国教育政策の展開——ボランティア・アンド・コミュニティ・セクターの活動」『日本教育行政学会年報』34号, 日本教育行政学会, 125~142頁
- 樽本英樹, 2012「多文化市民権のローカル・ガバナンス」『国際移民と市民権ガバナンス——日英比較の国際社会学』ミネルヴァ書房, 125~151頁
- 永田 祐, 2006「ブレア政権のボランティア・セクター政策——『格下のパートナー』から『対等なパートナー』へ?』『医療福祉研究』2号, 愛知淑徳大学医療福祉学部, 42~51頁
- 若松邦弘, 1995「イギリスにおける人種関係政策の展開と現状——政府の取り組み」『国際政治』110号, 日本国際政治学会, 23~38頁
- 若松邦弘, 2011「1990年代における都市政治の再編——クライエンテリズム的編成への批判と自由主義的個人性へのシフト」『東京外国語大学論集』83号, 東京外国語大学, 309~327頁
- Blair, T., 1998, *The Third Way: New Politics for the New Century*, Fabian Society. (=1999, 『生活経済政策』編集部監訳「『第3の道』——新しい世紀の新しい政治」『生活経済政策』26号, 生活経済政策研究所, 6~21頁)
- Chattoo, S., Atkin, K., Craig, G. and Flynn, R. (eds.), 2019, *Understanding 'Race' and Ethnicity: Theory, History, Policy and Practice*, 2nd ed., Policy Press.
- Commission for Racial Equality (CRE), 2007, *A Lot Done, A Lot to Do: Our Vision for an Integrated Britain*.
- Commission on Integration and Cohesion (CIC), 2007, *Our Shared Future*.
- Craig, G., 2013, Invisibilizing Race in Public Policy, *Critical Social Policy* 33(4), pp.712-720.
- D'Angelo, A., Galip, O. and Kaye, N., 2013, Welfare Needs of Turkish and Kurdish Communities in London: A Community based Research Project, Social Policy Research Centre, Working Paper, Middlesex University.
- D'Angelo, A., Sanders-McDonagh, E. and Burkmer, R., 2010, *Migrant and Minority Community Organisations: Funding, Sustainability and Ways Forward*, Middlesex University and MODA (Migrant Organisations' Development Agency).
- Department for Communities and Local Government (DCLG), 2012, *Creating the Conditions for Integration*.
- Grillo, R., 2010, British and Others: From 'Race' to 'Faith', in Vertovec, S. and Wessendorf, S. (eds.), *The Multiculturalism Backlash: European Discourses, Policies and Practices*, Routledge, pp.50-71.
- HM Treasury, 2002, *The Role of the Voluntary and Community Sector in Service Delivery: A Cross Cutting Review*.
- Home Office, 2001, *Community Cohesion: A Report of the Independent Review Team Chaired by Ted Cante*.
- Joppke, C., 2004, The Retreat of Multiculturalism in the Liberal State: Theory and Policy, *The British Journal of Sociology* 55(2), pp.237-257.
- Joseph Rowntree Foundation, 1997, The Impact of the Contract Culture on Volunteers, *Social Policy Research*, 119.

- Lewis, H. and Craig, G., 2014, 'Multiculturalism is Never Talked About': Community Cohesion and Local Policy Contradictions in England, *Policy and Politics* 42(1), pp.21-38.
- London Voluntary Service Council (LVSC), 2013, *The Big Squeeze*, LVSC.
- Mayblin, L. and Soteri-Proctor, A., 2011, The Black and Minority Ethnic Third Sector: A Resource Paper, Third Sector Research Centre, Working Paper 58, University of Birmingham.
- McLeod, M., Owen, D., and Khamis, C., 2001, *Black and Minority Ethnic Voluntary and Community Organisations: Their Role and Future Development in England and Wales*, Policy Studies Institute.
- National Council for Voluntary Organisations (NCVO), 1996, *Meeting the Challenge of Change: Voluntary Action into the 21st Century*, NCVO.
- Race on the Agenda (ROTA), 2009, *The Economic Downturn and the Black, Asian and Minority Ethnic (BAME) Third Sector, Executive Summary*, ROTA.
- Rex, J. and Josephides, S., 1987, Asian and Greek Cypriot Associations and Identity, in Rex, J., Joly, D. and Wilpert, C. (eds.), *Immigrant Associations in Europe*, Gower, pp.11-41.
- Runnymede Trust, 2017, *Sutton Race Equality Scorecard*, Runnymede Trust.
- Salinas, M., Pritchard, D. and Kibedi, A., 1987, Refugee-based Organisations: Their Function and Importance for the Refugee in Britain, *Refugee Issues, Working Paper on Refugees*, 3(4), Refugee Studies Programme and British Refugee Council.
- Sepúlveda, L., Syrett, S. and Calvo, S., 2013, Social Enterprise and Ethnic Minorities: Exploring the Consequences of the Evolving British Policy Agenda, *Environment and Planning C: Government and Policy* 31(4), pp.633-648.
- Social Exclusion Unit, 1997, *Social Exclusion Unit: Purpose, Work Priorities and Working Methods*, The Stationery Office.
- Taylor, M., [2003] 2011, *Public Policy in the Community*, 2nd ed., Palgrave Macmillan. (=2017, 牧里毎治・金川幸司監訳『コミュニティをエンパワメントするには何が必要か——行政との権力・公共性の共有』ミネルヴァ書房)
- Tilki, M., Thompson, R., Robinson, L., Bruce, J., Chan, E., Lewis, O., Chingwundoh, F. and Nelson, H., 2015, The BME Third Sector: Marginalised and Exploited, *Voluntary Sector Review* 6(1), pp.93-101.
- Wood, R., 2009, Government U-turn on 'Single Identity Group' Funding (<http://www.irr.org.uk/news/government-u-turn-on-single-identity-group-funding/>, August 24, 2019).

Ensuring Substantive Citizenship and Its Challenges in Britain:

Focusing on Politics/Policies of Voluntary and Community Organisations

TAKAHASHI Seiichi

Hosei University

Key Words: substantive citizenship, voluntary and community organisations, multicultural governance model

The purpose of this paper is to clarify the challenges in ensuring substantive citizenship for immigrants and minorities in Britain today, by focusing on the changes in politics/policies of the voluntary and community organisations: VCOs mainly in the 2000s.

New Labor, who had gained power in 1997, has placed VCOs as one of the important partners for the local government to more flexibly ensure substantive citizenship for immigrants and minorities. However, after that, the relationship between the local government and VCOs, and the circumstances/situations of VCOs has changed greatly.

Today, VCOs has on the horns of a dilemma between growing needs and drastic budget cuts under the austerity, and some VCOs has forced to be suspended or closed due to the difficulty in raising funds. However, the background of such circumstances/situations of the VCOs, in ahead of the austerity it should not be overlooked that has changed the relationship between the local government and VCOs, and VCOs activities and its way have changed. This paper considers them focusing on the following two points; (1) changes in the policy of voluntary sector with a review which published by TM Treasury in 2002, (2) influence of politics/policy which emphasizes on integration and cohesion, with a report published by Community and Integration Committee in 2007.