

専修大学社会科学研究所月報

The Monthly Bulletin of the Institute for Social Science
Senshu University

ISSN0286-312X

No. 657

2018. 3. 20

目 次

ラディカルな教育再生を軸にした地域再生

- ロンドン・オリンピックのホスト地ハックニー区の改革 - …… 広瀬 裕子 ……	1
はじめに ……	1
1 ハックニー区の概要 ……	3
2 ロンドン東部開発とオリンピック誘致 ……	4
3 改革前のハックニー区 ……	8
4 保守党政府査察報告書と区への対応 ……	9
5 労働党政府の改革プロジェクト 法改正と政府の介入 ……	12
6 ラーニング・トラストのぶれない改革手法 ……	15
7 地域全体の再生 ……	20
おわりに ……	24

石巻市中心市街地における復旧・復興経過から学べること …… 福島 義和 ……

はじめに—自然災害とエコシステムの崩壊— ……	29
I 章 海外研究—メキシコ地震とハリケーン・カトリーナ ……	30
II 章 復興公営住宅の供給にみる課題	
—石巻市中心市街地の再開発事業から— ……	32
III 章 地方都市・石巻市の地域資源と居住性—むすびに変えて— ……	35

編集後記 ……	43
---------	----

ラディカルな教育再生を軸にした地域再生 - ロンドン・オリンピックのホスト地ハックニー区の改革 -

広瀬 裕子

はじめに

地域行政そして地域コミュニティが深刻な構造的問題を抱えて破綻に瀕した場合の再生手法、これが、本稿が関心を寄せるテーマである。地域が抱える問題が深刻になる程そして大規模になる程、その再生手法は、その抱える問題への対応効果に特化した固有性を持ったものとなるし、ならざるをえない。そういう意味ではその手法はそのまま他に汎用されうるわけではない。普遍的知見として注目すべきは、具体的な再生手法がどのようなものかということよりは、手法を採用する場合の方向性あるいは原則である。

地域の公共サービスを扱う制度には、制度自身に修復機能が組み込まれている。多少の問題が起きたとしても日常的な制度運用の中で問題解決や回避、軌道修正をすることができるし、できるように制度は設計されている。しかし、制度内に組み込まれた修復メカニズムが機能しなくなるほどに問題が深刻で大規模になる場合もありうる。そうなった場合にも問題解決はされなければならない。本稿が題材にしているロンドンのハックニー区はまさしくそのような事例であり、通常の制度が持っている修復作用によっては対処しえないほどに地域は混乱し行政は破綻した。区が抱える問題が公になり巷間認識された後、当然ながら行政当局を主体として区自身の自力再生が試みられたのだが、万策尽きた。問題はその後だ。

自力再生が不可能となった段階で、ハックニー区に対して採られたのは、中央政府による地方行政の権限剥奪と、私的セクターによる行政サービスの包括的奪取という手法である。区の破綻を放置できないとした中央政府が、中央政府のプロジェクトとして自ら改革を主導することになったのである。時系列的には、問題が明らかにされて解決対応が始まるのが 1990 年代前半、すなわち、サッチャー保守党政権時代であり、対応が本格化するのが 1990 年代後半、すなわちブレア労働党政権時代である。前代未聞のラディカルなこの手法は、ハックニー区の再生に有効に機能した。なぜならばこの手法は、ハックニー区の問題事情と経緯に特化してオーダーメイド的に構想されたものであり、それゆえに可能であった諸条件もあるからだ。そのままの形で一般化されうるものではないということではある。同様に、この異例の手法に賛否があるとしても、ケース固有の経緯と文脈抜きに批判されるべきでもない。

筆者は、ハックニー区のケースを追跡検証することによって、通常の制度内での修復が困難

となった制度破綻の修復に関する知見を得て、その種の改革を有事のガバナンス改革と名付けた（広瀬 2014）。有事において中央政府が主導する場合もあればない場合もあろうが、畢竟、採用される手法は通常の制度原則の枠を超えるものになる。超法規的、あるいは特例的要素を駆使しながらの再生措置が採用されることになる。そもそも通常の制度内では修復が困難だからだ。ハックニー区のケースで言えば、異例ともいうべき中央政府による権限剥奪という過激な手法がそれであるが、このケースでは、その過激な手法を合法化する法整備も行われた。この法整備は、一般法の整備という形で行われている。中央政府が地方政府に強力に介入して権限剥奪を可能にすることを内実する、一般法としては容易には合意の得られる種類のものではないこの立法は、深刻なハックニー区に対応するためだという理由において議会の賛成を得ている（広瀬 2015）。付言すれば、当該の法整備においてハックニー区という特殊ケースを想定したのは偽りではないにしても、特別法ではなく一般法として立法を行ったのは、労働党中央政府が全国的な制度改革につなげるブレイクスルーとしてハックニー区ケースを使ったということでもあるのだが（広瀬 2016）、この文脈については本稿では触れない。

ロンドンのハックニー区周辺のいわゆるロンドン東部地域は、ハックニー区の破綻に止まらずに疲弊した地域であり再開発は長年の懸案であった。再開発のためにロンドン・オリンピックが誘致されたことは周知だ。会場周辺の整備は、地域の社会資本の整備をもつばら想定して行われた。オリンピックに投入された巨額の資金を使った地域再生事業が進んだ格好である。成果をあげたロンドン東部の再開発は、ロンドン・オリンピックのいわゆるレガシーのコア部分である。

2000年代に本格的に動き始めるオリンピック事業は、1990年代末にハックニー区で始動していた改革をハード面でバックアップした構造になっている。大枠で見ると、地域再生の軸をなしたのは、ハックニー区にあつては、区の行政機構であるカウンシルから切り離されて2002年から10年間にわたって強力に進められた教育改革プロジェクトである。教育が改革の軸に置かれたのは、とりわけ教育における問題が甚大であったからだ。先に触れたように異例の立法が可能だったのも、ハックニー区のとらわけ教育問題が深刻であったからだ。地域行政の全領域を対象としてその権限剥奪を可能とする法整備を行なった中央政府は、教育以外の領域への適応を担保しながらも、法の具体的な運用の時点でハックニー区のエグゼクティブ教育行政にターゲットを絞った。すなわち、区の行政から教育行政に関する全権限を剥奪し、教育行政を担当する行政組織である地方教育当局（Local Education Authority: LEA）を閉鎖するのである。カウンシル自体は閉鎖せず、区の行政は教育とその他の領域の2本だてで進むことになった。

本稿では、ハックニー区のエグゼクティブ教育行政を先導した教育改革がどのように進んだのかを、失敗認定までの経緯、政府介入のための法整備、TLTによる教育改革について整理し¹、さらにそこか

ら普遍的な知見の抽出を行う。

1 ハックニー区の概要

ロンドン・ハックニー区は、ロンドンの東部に位置し、シティと呼ばれるロンドンの金融の中心地域に隣接している。人口は約 26.3 万人 (2011 census)、地域を構成するエスニシティはきわめて多様である。話される言語は 100 以上と言われるがセンサスでは約 90 種類が報告されている (2011 census)。人口割合としては英国系白人 36 パーセント、他の白人 16 パーセント、黒人 22 パーセント、インドアジア系 7 パーセント、混合 6 パーセント、中国系その他のアジア系 3 パーセントなどとなっている。キリスト教徒が約 3 分の 1 で、その割合はロンドンやイギリス全体に比べて低い。ユダヤ教徒、イスラム教徒が多く (2011 census)、区内には大きな原理主義的ユダヤ人コミュニティがある。若年人口は層が厚く、近年は人口増加に転じている地域である (LB Hackney Policy Team 2016, Hackney Council 2008)。

現在においてもハックニー区の貧困度は高い。2015 年にはイングランド全体で 11 番目に貧困度の高い地区となっている。ちなみに 2010 年には 2 位であったので貧困度は減少している。



ロンドン内でのハックニー区の位置

(London Councils ウェブサイトより転載)



ハックニー区タウンホール 石造りの歴史を感じる建物

(広瀬撮影 2013)

また、複合貧困指標 (Index of Multiple Deprivation) で超低量産出地域 (Super Lower Output Area) とされた 17%の地域が全国上位 10%貧困地域に入っている。ちなみに 2010 年には 42%の地域が入っていたので、他の地域と比較しても貧困度は低下している (LB Hackney Policy Team 2016)。

教育は、2015 年には、58.8%の生徒が中等教育資格試験である GCSE の上位層 (A*-C) を 5 つ以上取得しており、全国平均の 53.4 を上回る。本格的な改革が開始した頃の 2002 年には 31%であった。当時はハックニー区と国内平均のギャップは 20%以上あり、イングランドでハックニー区より低い地域は 3 つしかなかった²。犯罪率も高い地域であるが、2003 年から 2014-15 年度までに全犯罪数は 13,000 件、すなわち約 3 分の 1 減少した (LB Hackney Policy Team 2016)。

2 ロンドン東部開発とオリンピック誘致

ロンドンのハックニー区というのは 2012 年に開催されたロンドン・オリンピックのメイン会場となった地域にあたる。ハックニー区は金融の中心地であるいわゆる「シティ」に隣接し、

ロンドンの中心部に近いにもかかわらず周囲の発展から取り残されていた。オリンピック以前は、ロンドンの地下鉄網からも外れてバスかあるいは大仰に長距離の鉄道を使わなければアクセスできない陸の孤島のような場所であった。

この地の開発が進まなかったのは、ひとつにはこの土地が死んだ土地になっていたからである。長らく工業用地として使われ、化学物質や産業廃棄物が地中にそのまま埋め立てられるなど土壌汚染が激しく、また周囲の土地と運河には多様で大量の廃棄物が堆積して悪臭の絶えない場所であった。オリンピック関連予算として巨額が投じられたことで、ようやく土壌改良が可能になった。土壌改良のための清掃・浄化の作業中には、この一帯からショッピング用カートが6万台、乗用車が3千台、死体4体も出てきたなどとも言われている(朝日新聞 2012.6.1)。

2000年代後半から本格的に始まったオリンピック会場整備事業がこの地域の再開発を加速させた。土壌改良された広大な土地は大規模な公園を含めて再生した。地下鉄、鉄道の路線延長と乗り入れによってアクセスは格段に良くなっている。オリンピックで使用した選手滞在用の施設は、のちに公営住宅に転用することを想定して建設された。再開発は現在も進行している。



オリンピックに合わせて作られた新駅の1つ

(広瀬撮影 2016)



オリンピックのシンボルタワーとスタジアム

(広瀬撮影 2016)



オリンピック後も続く開発

(広瀬撮影 2016)



オリンピック後も周辺の開発が続いている（シンボルタワーから）
（広瀬撮影 2016）



運河 オリンピック会場の周辺には運河が多い。会場整備に伴って大規模な清掃が行われた。今は、悪臭はない。
（広瀬撮影 2013）

3 改革前のハックニー区

この地域が抱えていた問題は土壌問題だけではない。産業は斜陽化し、国内で最も貧困な地域になっている。移民も多く、多様なエスニシティを抱えている。ハックニー区の失敗は、貧困に代表される同地区が長年抱える問題に加えて、この地域が先鋭的な政治運動の拠点となっていたことによる政治的な混乱を背景にしている。政治的混乱によって、1990年代後半には日常の行政サービスも機能しないほどに行政機能が麻痺した。2000年のガーディアン紙は、ロンドンのハックニー区の様子を次のように伝えている。

誰も雨漏りを直す人がいないために幼稚園が閉鎖し、公営住宅のトイレは壊れたままで、ゴミ収集業務は滞り道にはゴミの山ができドブネズミだけが肥え太っている。(The Guardian, November 13, 2000)

1960年代後半に整備された公営の集合住宅も数年後には破壊や暴動で荒れ果てた。中でもホーリー・ストリート団地が犯罪やギャングの温床となっていたことはよく知られている。いわゆる大人のギャングだけでなく、ストリート・ギャングあるいはポストコード・ギャングと言われる青少年の悪さをする集団がロンドン地域には多く、2000年代の後半でもロンドン警視庁の特殊犯罪局の調査では、例えば2007年の時点で257のギャング・グループがロンドンにあったとされる。イブニング・スタンダード紙は、地図と共にグループ名の一覧を掲載している。ハックニー区には32のグループ名が挙げられている。(Evening Standard, August 24, 2007)。ホーリー・ストリート団地は4棟の高層住宅と形状からスネークと通称される複雑につながる中層住宅から成り、空中廊下によってつながる構造をとっており、その構造ゆえに犯罪者が逃げ込むと捕まらないと言われ、悪評が高かった。

1982年に極左グループが実権を掌握して以来、行政の混乱が続いた。カウンスル内では、明確な組織的把握がされないままに予算が各部署に委ねられ、実質財政は破綻するに至る(The Guardian, November 11, 2000)。後に繰り返し行われた査察調査で、1990年代後半には300万ポンドの資金不足(ハックニー改善チームによる中間報告)が、2000年には2100万ポンドの不足(監査委員会査察報告)が明らかとなっている(Boyle 2012)。1995年には区内の労働党が分裂し、以後、選挙で安定した支持を得る政党がなくなり、区の行政はリーダーシップが欠如した状態が続いた。カウンスルによる行政サービスの提供は通常業務においてすら支障をきたすに至っていた。「黒いゴミ袋や箱に詰められたゴミがそこかしこの住宅や店舗の外に山積みになり、いつ来るかわからないゴミ収集車を待っている」と、街中にあふれるゴミの山を伝

えるガーディアン紙の報道は、ハックニー区のこの頃の状況をよく伝えている (*The Guardian*, November 11, 2000)。

多くの問題の中で特に深刻な問題として認識されたのが教育である。ハックニー区の子どものたちの学業は国内でも最低水準にあり、学校での授業も成立していなかった。教員たちによるストライキも長期化していた。1979年に政権をとったサッチャー率いる保守党政府は、国政レベルで大掛かりな教育改革を進めていたが、その中の優先課題の1つにロンドンの教育改革を位置づけている。政府は「バリュー・フォー・マネー」を政策コンセプトとして掲げ、公的サービス運営の質とともにコスト意識の醸成を重要な課題とした。そういう意味では、多額の補助金をつぎ込んでいるにもかかわらず成果を上げていないと考えられていた (大田 2010:102、高山 1989:6) 左派的教育の先進的実践地であるロンドンの教育は、真っ先に改革の対象となった。ロンドンの教育を司っていた内ロンドン教育庁 (Inner London Education Authority: ILEA) の解体は、ロンドンで力を持つ労働党に対抗するイデオロギー的戦略の象徴と理解されたが、以下に紹介する査察報告書が明らかにするように、ロンドンの教育の質そのものの問題でもあったと理解すべきである。

1990年に ILEA が解体された後、内ロンドンの教育は新たに誕生した 13 の地方教育当局 (Local Education Authority: LEA) が担当することになる。ハックニー区でもカウンシルが LEA となり、独自に区内の教育運営を行った。ハックニーLEA は政治家の関与、教員組合の関与を許容し、そのため、介入による政策決定の変更や再変更などが区内行政の混乱を加速させることになった (広瀬 2016:20)。

4 保守党政府査察報告書と区の対応

ILEA 解体による業務移行を把握するために勅任視学 (Her Majesty's Inspectors of Schools, HMI) が行った査察の報告書 (DES1990) は、当時のハックニー区の教育の状況を詳細に伝えている。査察は、1988年9月から1989年末までに、ナーサリー2校、初等学校70校の内3分の2、中等学校10校の全校で行われた。更に、1990年1月に最新エビデンスの収集のために複数の小チームが、初等学校10校、中等学校4校をサンプル査察した。その他、別途計画されていた中等学校1校、ナーサリー1校の査察と、初等学校2校、中等学校1校の訪問が行われた。

報告書は、当時のハックニー区の教育概要を次のように報告している。すなわち、地域の成人失業率は約 20 パーセントで、黒人などエスニックスマイノリティの失業者はこれより相対的に高い。年齢では、20歳から24歳の年齢グループの男性の約3分の1、女性の5分の1が失

業中である。社会経済的貧困については、無料給食を受ける子どもの割合、一人親家族割合、4人以上の子どものいる家族割合の、どれを指標にとってもハックニー区は全国の中でも最も貧困度が高い。

公費維持学校 (maintained school) に通う生徒の3分の2以上がイギリス (UK) 以外を出身とする家族に属しており、特に民宿 (=Bed & Breakfast) やその他の一時的居住施設に滞在する数百人の子どもたちと50人前後の「旅行生活者」と称されるロマの子どもたちの中に特別支援を要する子どもの割合が多い。子どもたちの流動性の高さはカリキュラムの一貫性を維持することを難しくしており、学校教育を困難にする一因となっている。流動性の高さは子どもにとどまらず教員においても同様で、教員の入れ替わりは激しい。また、長期にわたる労働者の抗議行動が教員たちのやる気を損なってきたとされている。秩序だった教育環境を用意できている学校もいくつかあるものの、ほとんどの学校が教育の継続性や発展性を欠いており、子どもたちのニーズに対応できていない。そして、それらの問題に対応できる力のある教員がきわめて不足している、とされた。報告書は、こうした多くの問題は、学校が自力で解決できるようなものでは既になくなっていているとしている。

学力面や個々の学校内部については次のように報告している。初等学校で査察された約400の授業の42パーセントは、満足できるレベル (satisfactory) に満たないとされ、同じく1990年に行った小規模査察でも、55パーセントが満足できるレベルに達していないとされた。ちなみに1988-89年度の初等学校の全国平均では満足できるレベルに達しない授業は30パーセントである。個別の学校についても、特に優れたレベル (outstanding) と評価された学校は1つもなく、ほとんどの学校が適切なレベル (adequate) と劣ったレベル (poor) の間であり、そのうちの6校は対応を要するほど問題である (cause for concern) と評価された。

子どもたちの学校での態度振る舞いも悪く、そうした悪い態度は教師が彼らの怠慢な行動や妨害行動に一貫した態度で対応できていないことによっても助長されているとしている。多くの学校では日々の定期集会成为り立っておらず、しかしクラス担任は定期集会の時間は契約時間外であるという主張によって出席せず、従って他の教員が対応するもその対応に対するフォローアップはなされない。校舎は老朽化し、散らかった教室、整理整頓されていない資料室、清掃のレベルも低く、みすぼらしさが増す、とされている。

中等学校では学校間に大きな格差があることがハックニー区の特徴であると報告されている。中には授業の質が全国平均に近く全授業の3分の2が許容できるレベル (acceptable) にある学校が4校あった一方で、全授業の半分から4分の3が満足できるレベルに達していないとされた学校が4校あった。全国平均では、満足できるレベルに達しないあるいは劣ったレベル (poor) と評価された授業は全授業の3分の1だが、ハックニー

区では 40 パーセント以上にのぼり、さらに全授業の 10 分の 1 はきわめて不十分なものと評価された、とされる。

満足できるレベル以下と評価された授業の特徴として以下のような点があげられている。すなわち、課題が明確に説明されず生徒たちの多くは何をしてよいのか分からずに集中しない、作業課題は完成せずに提出がされない、教師は課題物を評価せず指導的なコメントを付さない、綴りの誤りは訂正されずきわめてインフォーマルな表記も許容されている、課題提示なしにテストや表の書き写しが強調されすぎる、授業は態度の悪い生徒に邪魔されるが教師がそれをコントロールできない、生徒と教師の双方が時間を守らず秩序が保たれない、生徒が教室内を歩き回り授業を抜け出す、などで、授業が騒がしいカオスになっているとされている。報告書は、子どもが良い教育を受けられるかどうかはハックニー区ではどの学校に行くか、どの教師に教わるかに非常に大きく依存しているとしている。

全国では 1989 年の全国統一中等教育終了資格試験 (General Certificate of Secondary Education, GCSE) に登録した生徒の 4 分の 1 が A・C の上位の成績を 5 つ以上取得しているが、近時に査察したハックニー区の学校では 7%から 13%である。全国では全体の 46 パーセントが一つ以上上位成績を取っているが、ハックニー区のひとつの学校が 35 パーセント、また別の学校が 24 パーセントであったほかは、割合は顕著に低い。教科別成績も学校間で差があるが全体的に低い。

貧困地区では特別な補償の機会が考えられなければならないにもかかわらず、ハックニー区ではそれがなされておらず、どの学校でもイースター学期には公的試験に登録せずに学校に来なくなる生徒、あるいは試験に成績がつかなかった生徒が高い割合でいる。

教員の確保は急務であるが、ほとんどのハックニー区の学校では教師採用が難しく、とりわけ、専門的的力量を持つ経験豊かな教師が採用できない。原因は、地域の住居費、生活費が高いこと、公共交通機関が不便であること、区内に魅力的でない地域があることなどの外的な理由も大きいことが指摘されている。教師が採用できないことにより更に教師採用が困難になるという悪循環に陥っている。学校によっては校長不在、また副校長も不在の学校もあり、年度内に半数のスタッフが入れ替わる初等学校もある。辞めずにいる教師には戦うのを諦めた者や日々の仕事に失望している者もあり、欠勤率が高く授業準備もおおざりである。近年では海外からの教師に依存することが増えている。本国で経験を積んだ優れた教師もいれば、資格のない未経験の者もあり、ただ海外からの教師に共通しているのは、イギリスの教育制度とハックニー区の地域固有の問題についての知識を欠いていることであり、彼らは適切な事前指導や支援を受けることなく、即座に区の最も困難な学校で責任を持たされることになる。

こうした勅任視学の査察結果報告を受けて、ハックニー区の教育長官 G・ジョーンズ (Gus

Jones、1989年就任）は、ハックニー・アクションリサーチ・プロジェクト（Hackney Action Research Project）を創設した。しかし、1994年に起こったキングスミード（Kingsmead）初等学校でのクラシックバレエの招待チケット事件³に際して、ジョーンズが当該学校の閉鎖を提案するなどしたために、アクティブな活動家であったジョーンズも区内の左派グループと対立し、混乱の中で職を去ることとなった⁴。同じく1994年には、区内のコンプリヘンシブ・スクールであるハックニー・ダウンズ（Hackney Downs）校がイギリスで初めて中央政府により失敗認定されて閉鎖が提案されるが、この提案に対して教員等から反対の声があがるものの、ハックニー・ダウンズ校にはこの提案は覆すだけの改善能力を発揮することはできず、翌年12月に閉鎖されることになる。中央政府による閉鎖提案は、区のLEAが適切に問題対応できなかったことが誘発したのもでもあり、結果、司法も関与するという経緯（O'Connor et al. 1999）をたどった（Wood 2016a）。

教育行政に関する指導的なポストも、断続的に空席状態が続いた。ジョーンズ退任の後時を置いて就任したL・リード（Liz Reid、1998年就任）も混乱の中で職を去り、それに加えて教育長官に次ぐ2番手の指導層にも担当者を欠く形での教育行政が動いていた（Boyle et al. 2012:11）。

5 労働党政府の改革プロジェクト 法改正と政府の介入

5-1 Ofsted 査察報告書と中央政府の介入権限の制定

1997年に政権をとった労働党政府は、先行する保守党政府以上に妥協なくロンドン地区の教育改革に当たった。教育雇用大臣ブランケット（David Blunkett）は、1997年、1999年、2000年と立て続けにハックニー区に教育水準局（Office for Standards in Education, Ofsted）の査察を送り込んだ。1997年の査察報告書（The Audit Commission 1997）は、ハックニー区の教育が引き続き混乱を極めていることを報告している。LEAは問題に対応しようとしているものの、あまりに多くのことをやろうとしておりその試みが成果を挙げておらず、むしろ学校に過剰な期待を抱かせるだけであり、逆にやる気を奪い、落胆させるだけであると、優先課題をはっきりさせるべきであると提案している。

この報告書を受けた教育雇用大臣ブランケットは、ハックニー改善チーム（Hackney Improvement Team, HIT）を区のカウンシルに強制投入する。この改善チームは刺客集団（hit-squad）と通称された。カウンシルに300万ポンドの資金不足があることを明らかにしたのは、HITの1997年10月の中間報告である（Boyle et al. 2012:11）。

カウンシルはHITを迎え入れたものの、HITの改善提案を旧態依然としたものだと拒

否し、独自にハックニー改造計画（Transforming Hackney）をまとめて対応に当たっている（LGC November 6, 1997）。ただ、空席になっている教員長官ポストを早急に埋めることは受け入れ、1998年にはリードが就任するが、リードも2年半で職を去っている。1998年7月のHITの最終報告書は、カウンスル業務に多少の改善があったとしながらも、いまだ問題領域があるとし、改善は不十分であるとした。

教育雇用大臣ブランケットは、ハックニー・カウンスルがHITの提案を拒否したことを重視し、政府が改革のイニシアティブをとれるように「学校教育の水準と枠組に関する1998年法（School Standards and Framework Act 1998）」の制定を進めた。同法は、地域の学校の教育水準を向上させることを地方教育行政（LEA）の責務とし（第5条）、その責務を果たすためにLEAに学校に介入する権限を付与するとともに（第14条）、国務大臣にLEAに介する権限を付与（第8条）することで、中央政府が地方の教育に直接介入することを可能にするものである。とりわけ、教育における中央政府の権限を格段に強化する同法第8条は、それまでにない「歴史的に重大な意味を持つ（LGC July 29, 1998）」法として注目された。にもかかわらず、「大きな反対もなく議会通过（Boyle 2016:109）」することになる。それは法理の整合性とは別に、同条の成立を緊急に必要とするハックニー区の具体的事例への適用が想定されていたからである（広瀬 2015）。

「学校教育の水準と枠組に関する法案」の審議のために議員に提供された内部資料集である『学校教育の水準と枠組に関する法案調査報告書（School Standards and Framework Bill Research Paper）』（Allen et al. 1997）は、国務大臣の介入権限を定める第8条の提案の背景として、国務大臣に法的な介入権限がないためにハックニー区のHIT十分に効果を発揮できていないことをあげている。条文の提案理由を概して一般論として説明している同報告書の中で、個別事例が提案理由として名指しされる記述は変則的である。法案に反対発言をする野党保守党ノーセスク（The Earl of Northesk）の発言、すなわち、自分は第8条についてとやかく言おうとは思わない、なぜならこの条項が想定するケースが実際にあるからだが、しかし、他の条項は別で、云々⁵、という発言は、図らずも第8条の特殊な立ち位置を語っている。同法制定後、1999年1月に教育雇用大臣ブランケットは、失敗しているLEAの権限の委譲先を決定すべく入札の準備に入ったことを公表し、その具体例がハックニー区であるとしている（BBC News March 19, 1999）。

Ofstedの2回目の査察報告書は1999年2月に出された（Office of Her Majesty's Chief Inspector of Schools et al. 1999）。この査察報告書は、カウンスルが用意したハックニー改造計画を前向きに評価し、また、新たな教育長官リードが有能なスタッフとともに着任したことを評価しながらも、教育改革については具体性が明確でなく実態が伴わない懸念があるとして、

実際のところ学校に与える影響は限定的だとした。そして、1997年査察の厳しい評価から1年以上も経過しているにも関わらず、LEAは未だ学校に対して必要な基本的支援を行っていないとし、「仮にもしLEAが運営を安定させ、優秀なスタッフをすべてのレベルで確保して保持し、基本的な制度を安定させることができるならば更なる発展は期待できるだろう」が、それは大変難しいと断じた（Office of Her Majesty's Chief Inspector of Schools et al.1999）。

ブランケットは、すでに成立させていた「学校教育の水準と枠組みに関する1988年法」第8条を適用して入札を実施し、教育領域で事業を展開する営利私企業であるノード・アングリア（Nord Anglia）が1999年9月から3年の契約でハックニー区の学校改革業務とエスニック・マイノリティ支援業務を担うこととなった。残りの業務は、引き続きカウンシルすなわちLEAが担った。

5-2 教育行政に関わる全権限の剥奪 LEAの閉鎖

法整備はさらに続く。先の「学校教育の水準と枠組に関する1998年法」は教育領域を想定して中央政府の介入権限を定めたが、翌年の1999年に、政府は、「1999年地方自治体法（Local Government Act 1999）」を制定して、その第15条で教育領域に限定せずに全領域への中央政府の介入を可能にした。この介入条項の適用第1号もハックニー区である⁶。

一部の教育行政業務がノード・アングリアに委託されて約1年後の2000年に、Ofstedによる3回目の査察が行われ、2000年11月に報告書（Office of Her Majesty's Chief Inspector of Schools et al. 2000）が出された。同報告書は、ノード・アングリアの介入支援を得たことで一定の改善効果があったことを認めながらも全体的に厳しい評価を下しており、この報告書において一連の事態に対する最終決断が下されることになる。すなわち、査察時点でいまだ不安定ではあるが改善が見られたものとして、学校改善計画作成、情報コミュニケーション・テクノロジー支援、初等学校での特別支援教育、教育予算運営、決定のスピードと公開性、出席状況の改善、エスニック・マイノリティ支援、人種差別対策などをあげ、一方、改善が不十分なものとして、学校改善計画の実施、学校経営の監視支援対策、カウンシルの財政運営、責任者のリーダーシップ、学校への財政支援、態度振る舞い改善の支援、公的ケアを要する子どもの支援などをあげ、そして、次のように断じた。

「先行する2本の報告書が提示した改善項目は多方面にわたり膨大である。われわれが手にした証拠が物語るのは、それらの改善項目は達成されていないということだ。これは、LEAが効果的には機能していないことを示している。改善が認められた点も、恒常的であるとは考えられない。新しい教育長官が幹部たちを伴って職を退いた最近の出来事は、カ

ウンシルの常態化した能力不足から生じる数ある危機のうちの一つに過ぎない。われわれは、ハックニーLEA が継続的な教育改革を行うための安全で安定的な状態を提供できるとは全く思わない。根本的な改革をするべき時が来た。」(Office of Her Majesty's Chief Inspector of Schools 2000: 4)

ノード・アングリアが関与した体制にあってもハックニー区の改善は期待できないという趣旨がこの 2000 年報告書が伝えるところである。同年 2000 年には、別途監査委員会によって 2100 万ポンドの資金不足も明らかにされている (The Learning Trust 2012:12, Boyle et al. 2012)。この Ofsted の 3 回目の査察報告書が求める「根本的な改革」として中央政府により裁断されたのが、「学校教育の水準と枠組に関する 1998 年法」に続いて成立していた「1999 年地方自治体法」第 15 条の適用である。同条の適用対象は、地方行政全体が機能不全を起こしていたハックニー区の行政領域全体が想定されていたが、最終的に対象は教育行政領域のみとなった。教育雇用大臣に就任していた E.モリス (Estelle Morris) は、区の教育事業全てを入札にかけ、ノード・アングリアの 3 年契約が終了した 2002 年に、区内に新たに設立された非営利の私企業⁷であるラーニング・トラスト (The Learning Trust: TLT) に 10 年契約で包括的に奪取させた。これによりハックニー区のカウンシルは教育に関する全権限を剥奪されて実質的に LEA が閉鎖されることになる。

6 ラーニング・トラストのぶれない改革手法⁸

カウンシルに信頼を置かないだけでなく営利企業のノード・アングリアとの契約に対しても批判的であった教員組合は、非営利の企業である TLT との契約に関しては好意的意向を示していた。全国教員組合書記長マッカヴォイ (Doug McAvoy) は、「ハックニーの学校は長期にわたって当局から適切に支援されることなしに放置されていた」のであり、それを改善するために TLT と契約するという形態がもっと早く採用されていればよかったというコメントを発している (BBC News October 17, 2001)。教員組合に限らず、TLT への包括的業務委託という決定は、左右両派に一定程度肯定的に受け入れられたようである (Boyle et al. 2012:13)。

TLT の発足に先立ち、2001 年には、空席になっていたカウンシルの教育長官に、ロンドンの他の LEA 再生の経験を持つ A.ウッド (Alan Wood) が就任した。ウッドは、カウンシルから TLT へ教育事業を移管させる業務に取り組み、それが終了すると自ら TLT の最高経営責任者 (Chief Executive: CE) となり、その後安定したリーダーシップを発揮して TLT を率いた。TLT の初代議長には M.トムリンソン (Mike Tomlinson) が就任した。トムリンソンは、20

年以上にわたって HMI および Ofsted の査察官を務め、2000 年からは主任査察官を務めるといふ抜群の経歴と経験の持ち主であり、その実績は高く評価されていた。失敗認定による権限剥奪を屈辱としていたカウンシルにとっても、この人事は歓迎すべきものであったという⁹。トムリンソンは、ウッドとともに、TLT において強力な統率力を発揮することになる。



ハックニー・ラーニング・トラスト タウンホール近くに建てられている。石造りのタウンホールとは全く異なったガラス張りの建物。（広瀬撮影 2013）

TLT はカウンシルの政治的介入の排除を確約して 10 年という安定的な契約期間を確保した (Wood 2016a)。教育予算は中央政府からカウンシルを通過して全額が TLT に下りる形である。カウンシルとの契約内容は精選した項目に絞り、学校と子どものパフォーマンスに焦点を当てた 28 項目とした。契約にあつては、TLT のカウンシルからの自律性を確保することは、TLT にとって死活を分ける要件であった。

TLT の経営戦略を立てたのは取締役会 (The Learning Trust Board of Directors) である。取締役会は TLT と地域のつながりを重視し、TLT 代表者、ハックニー区長、カウンシル内閣担当者、区内の学校の校長、学校理事会メンバー、企業関係者など約 15 名で構成され、TLT の運営方針、戦略についての最終的決定権限と責任を持ち、TLT を支えた。TLT の改革は、明確な方針のもとに妥協のないものであった。

とは言うものの、TLT が掲げた目標は極めてシンプルである。「親が子どもを行かせたいと思うような学校にする」というものであり、「子どもの成績を上げるためには何をするのが良いのか」を軸に物事は判断された。この軸は最後までぶれなかった。この流れで、子どもの教育を脇に置いた教員たちの労働運動も次第に下火にならざるをえなかった。このビジョンに沿って 7 つの目標が設定される。すなわち、1、毎年の全国テストを目安にして子どもたちの成績を向上させる、2、人生の良いスタートが切れるように就学前教育の質を上げる、3、貧困や障害が可能性を削がないように教育に積極的に関わることを奨励する、4、高度な教育に不可欠なインフラ整備に投資する、5、財政的自由を最大限確保して追加財源確保も優先的に行う、6、TLT スタッフの専門的・力量向上に投資し優秀な人材を確保する、7、全関係者ステークホルダーと綿密に協議して TLT が全体をリードできるようにする、である。

業務遂行のために TLT は、地域を擁護する姿勢を明確にしている。包摂、多様性、平等という 3 つの価値を掲げて関係者とのコミュニケーションを密にした。専門性を持ったリーダーシップを発揮してひたすら熱意を持って説明して説得するというのが TLT のコミュニケーションのスタイルである。説得の根拠とプロセスは透明にした。TLT 内部には恒常的な幹部経営チーム (Senior Management Team) を置いて運営のコアとしつつ、何層もの官僚機構を簡素化してスタッフそれぞれが責任を持って機動性を持って動けるように組織を再編した。予算を有効利用することによってメリハリのある学校改善、専門職開発、資本投資を可能にした。親、校長、学校理事会その他の関係団体との意思疎通によって、授業の質の向上に向けた学校と新しい関係が作られていった。

有能な教員の確保は最優先事項で多くの資源が投下された。駅や地下鉄内にポスターを掲示することに始まりあらゆるマーケティング戦略がとられた。並行して現職教員の資質向上のために区内に研修センターを設立し、常時研修プログラムを走らせた。また、ロンドン大学と提携して、毎年 20 人から 30 人の修士取得支援プログラムを開始した。校長数の不足を逆手にとって、連合学校モデルを作って有能な校長が複数の学校の統合校長になる制度を作り、若手管理職には統合校長のメンタリングを受けるリーダーシップ養成の機会を保障した。一方で、業績をあげられない校長の解雇も行った。TLT の 10 年の前半 2002 年から 2007 年に、業績不振による面談によって退職した校長は 20 人強となった。TLT の CE を務めたウッドは、こうしたきびしい判断に関係者から「疑義が持たれたこともあったが関係が壊れることはなかった」と回想している (Wood 2016a)。

TLT は、学校を閉鎖する決断も行っている。業績を上げることができない 2 校が閉鎖された。閉鎖にあたっては、1995 年のハックニー・ダウズ校閉鎖の混乱を教訓に、それぞれの学校について綿密な閉鎖計画が立てられて遂行された。閉鎖と並行して安定的に学校経営ができる校

長が新たに雇用され、子どもの教育向上は中断させず、子どもたち全員を区内の学校に転校させる措置がとられた。

学校改善のために中心的な力を発揮したのは、区独自の「追加学校支援制度（Schools Requiring Additional Support process: SRAS）」という評価支援制度である。学校は自律的に運営することを基本にしながら、学校の経営状況を3段階でランク付けし、問題の深刻度に応じた支援をTLTが提供するという制度だ。学校の問題が深刻で経営に失敗している場合には、学校の権限剥奪をも含めてTLTの強い介入が行われる。ただ、強力な介入をしなければならなかったケースは、TLTの10年の改革契約期間の前半に集中し、2008年以降はほとんどの学校が自律的運営に移行した。

TLTは、中央政府が次々に進める全国規模の教育政策もハックニー区に適合するように組み込んで積極的に利用した。賛否あった学校種である「アカデミー」導入政策にも積極的に応じている。「アカデミー」はそれぞれに運営責任を持つスポンサーを得て、LEAから離脱して中央政府から直接補助金を得て自由に学校経営を行うタイプの学校で、地域から遊離しLEAの



モスボーン・コミュニティ・アカデミー 1990年代に閉鎖されたハックニー・ダウズ校が新たな学校として再開校した。周辺は犯罪が多い土地柄であり、敷地は高いフェンスで囲まれていてセキュリティ・レベルが高い。校内では安全な環境で静かに学べるように、と守られた空間づくりが重視されている。

(広瀬撮影 2017)

弱体化につながるという批判がある。TLT は、以前閉鎖されたハックニー・ダウズ校をいち早くアカデミーとして再開校することを決めた。TLT は、区内にアカデミーを設置する際には、あくまでもその学校もハックニー区の学校であるということを明確にするために、スポンサー選定に際して条件を課している¹⁰。アカデミーが自律性と独立性を持ちつつ、区内の初等中等学校とのパートナーシップを築くことを可能にする工夫である。区内第1号としての開校したハックニー・ダウズ校の再生校であるモスボーン・コミュニティ・アカデミー (Mossbourne Community Academy) は、イングランドで有数の成績を上げるアカデミーとして知られている。



モスボーン・コミュニティ・アカデミーの特徴のある校舎

(広瀬撮影 2017)

教育における格差を解消することを目的とした中央政府の「どの子ども大切 (Every Child Matters)」政策も、貧困を抱えるハックニーに文字どおり合致する政策として活用された。学校と学校外の子ども政策を連携させることを趣旨とするこの政策を TLT は主導しながら、区内の学校教育以外の子ども政策領域についても一定のイニシアティブをとった。10代の妊娠対策はその代表で、奇跡と言われる効果を上げた(広瀬 2016a)。また、「未来のための校舎 (Building schools for the Future)」政策を貪欲に活用してハックニー区では全学校の校舎を新しくした。

10年間の改革で TLT は顕著に成果を上げた。国内最低であった学力水準は全国平均を上回り、上昇率でいえば全国でトップとなった。子どもたちの学業はイングランドの平均を上回るようになり、特別支援教育、エスニック・マイノリティの子どもたちの教育、成人教育も含めて成果は教育のどの領域においても確認されている (Wood 2016a)。かつては地域住民から忌避された区内の学校は、多くの親が第1志望にするようになり、第1志望率は2012年には82.7%となっている (Wood 2016a)。区内住民からだけでなく周辺の住民からも就学希望が多く寄せられる。

7 地域全体の再生

教育事業の再生が TLT の下で進む一方で、オリンピック誘致を軸にした地域の再生が進んだことは先に触れた。行政権限を剥奪されるという屈辱を経験した地域行政の主体である地方議会すなわちカウンシルは、引き続き残された領域の改革を担った。区は、区長の選出方法を選挙に変更し、2002年には初めて選挙による区長 J・パイプ (Jules Pipe) を得た。区長が選挙で直接選ばれることで、区長は、カウンシル内の政治的膠着から離れて改革のリーダーシップを発揮することが可能になった。教育という重荷を降ろし、新しい区長を得て地域再生が動き始めたということでもある。オリンピック誘致はこの流れで、土壌改善に加えて公営住宅整備、地域インフラの整備等々、ハックニー区再開発に活気を与えた。カウンシルがオリンピック誘致とそれに伴う環境整備事業を再生事業に巧みに取り込んだのは、TLT が政府の各種教育政策を食欲に取り込んだのと同じだ。

ロンドン・オリンピックが開催された年、2012年7月31日に10年の契約期間を終了した TLT は顕著な成果を上げて閉鎖された。TLT 閉鎖後、教育行政の業務は、体力を回復していたカウンシルに戻された。民間組織としての TLT は閉鎖されたのだが、組織と手法はそのままカウンシルの一部として位置づけ直されることになった。カウンシルは、TLT に蓄積された教育支援と改革のノウハウを引き続き活かすことを選択したということである。現在、ハックニー区の教育行政は、官と民の両方の要素を持つハイブリッドなものとして展開されている。

区長として教育以外の領域の改革を主導したパイプは、ハックニー区の成功には並行して自身が担った地域全体の再生があったということを忘れるべきではないとしながらも、劇的な教育改善を起爆剤としてハックニー区の地域改革が進んだことは疑いないと、次のように振り返る。

区の他のサービス領域が順調に進行していなければ、教育改革があのように完遂するこ

となどありえなかったのではないか。あのよう（TLT が再生させた:広瀬）真に卓越した教育を、失敗した環境の中で動かすことは難しいはずだ。しかしながら、また、ハックニーが成し遂げた全ての改善にとって、学校の成功が最も重要な土台となり、区の変化を推進した最大の動力であったということも嘘ではない。（Pipe 2015）

区は、全体として現在でも貧困度の高い地域である。しかし、街全体は格段と綺麗になっている。また、区には若い中流層が入るようになり、一部に高価な住宅が並ぶ地域も誕生している。ジェントリフィケーション問題も生じ始めているわけだが、区内に富裕な地域を誕生させることは、区の改革の方針でもある。多様な層の存在がコミュニティとして健全であると考えからだ。芸術家が集まるコミュニティもできており、アートの発信地にもなっている。犯罪の温床となっていたホーリー・ストリート団地の再開発も、1990年代の末ブレア労働党政権下で動いた。団地は、4棟の高層棟のうち1棟だけ残して取り壊され、2002年に新しく建て替えられた。残された高層棟はバリアフリーの高齢者対応住宅になっている（吉浦 他 2012）。オリンピック終了後、会場跡地はメインスタジアムとシンボルタワーを残して再整備され、エリザベス・オリンピック・パークとして開放されている。



公営住宅 区内には多くの公営住宅がある

(広瀬撮影 2013)



コンテナを積み上げて作られた若者に人気のファッション街
(広瀬撮影 2012)



ハックニー区を中心地の街並み 劇場も綺麗に修復されている。
(広瀬撮影 2012)



ホーリー・ストリート公営住宅 1棟だけ残されたホーリー・ストリート団地の高層棟。現在は高齢者対応の住宅になっている。

(広瀬撮影 2013)



エリザベス・オリンピック・パーク オリンピック後、周囲は広大な公園として整備されている。

(広瀬撮影 2016)

現在ハックニー区では、総合的な地域再建計画である「ハックニーの持続可能な地域戦略 2008-2018 (Hackney's sustainable community strategy 2008-2018)」が統一ビジョンとして共有されている。

おわりに

以上、破綻に瀕した地域行政とコミュニティの再生を、教育再生を軸にして進めたロンドンのハックニー区の事例を見てきた。自力再生が不可能になった段階で、中央政府は新たな法整備を並行させて中央政府が地方行政の権限を剥奪することを可能にし、それをハックニー区の教育行政に適用した。具体的には、LEA の閉鎖と非営利民間組織であるラーニング・トラスト (TLT) による業務の包括的奪取だ。このケースが地域再生の軸を教育再生に置いたのは、とりわけ教育問題が深刻であったからである。権限剥奪という前代未聞の手法は、導入に賛否ありながらも、ハックニー区のケースでは有効に機能した。

ハックニー改革が成功した要因は 3 つある。第 1 に、この手法そのものがこのケースへの対処を想定したカスタムメイド仕様になっていたこと、第 2 に、中央政府のモデル事業として契約期間の 10 年間にわたって安定した資金援助があったこと、第 3 に、中央政府の鳴り物入りで進められた全く新しい形の教育再生プロジェクトであったことで区の内外から教育再生に志を持つ有能な人材を結集させることができたこと、である。極めて固有の文脈において成功していることは確認しておかなければならないだろう。

有事のガバナンス改革の汎用的に一般化する手法をこのケースから汲み取るならば、抑えるべきポイントは 2 つである。第 1 に、改革を頓挫させる既得権化した利害関係に影響されない拠点を時間的空間的に確保すること、第 2 に、改革を停滞させる背景文化を断ち切る改革手法を実施することである。第 1 に関しては、TLT がカウンスル内ではなくカウンスル外の組織として作られたこと、そして 10 年という時間を確保したことが改革路線を維持する上で大きく寄与した。第 2 に関しては、TLT が「子どもの成績を上げるためには何をするのが良いのか」を合言葉に一貫して判断にぶれを生まない方針を明確にしたこと、目的に合わせて組織とルールを柔軟に変えていったことが、膠着した利害調整の指針となっただけでなく、人材を生かして地域に根を張った無力感を払拭する効果においても力を発揮した。

中央政府が破綻に直面する地方行政に強制的に別組織 (トラスト) を投入するこの改革手法をハックニー方式と呼ぶならば、ハックニー方式は、ハックニー区での成功を受けて、教育省 (Department for Education) が他の地域への適用を始めている。ハックニー区を想定して整備された先に見た 2 つの法律は一般法として成立しており、形式的には他への適用も可能であ

る。教育省は、この手法を、教育水準局 (Ofsted) の監査評価で失敗認定 (不適切 inadequate 評価) されていたバーミンガム (Birmingham) とドンカスター (Doncaster) の子ども福祉行政 (children's social care) に導入することを決定した。それぞれに、ハックニー区の改革を TLT の CE として主導したウッドがアドバイザーあるいはコミッショナーとして入り、改革ノウハウの伝授を行なった。引き続き、教育省は、その他の不適切認定された地域にも順次ハックニー方式の導入を進めている。教育省には介入支援を担当する部署も設置されており 20 人近いスタッフを抱えて稼働している (2016 年および 2017 年調査時)。教育省管轄以外の領域では、地域地方自治体省 (Department for Communities and Local Government) がロンドンのタワーハムレッツ区の財政支出業務にこのハックニー方式を投入している。こちらにも、ウッドはコミッショナーの一人として入った¹¹。

ハックニー区改革後の中央政府におけるこの動きは、有事のガバナンス改革の手法として構想されたハックニー方式が、「極端で特殊な」手法ではなく、地方行政再生の基本手法とされ始めている動きと捉えることができる。失敗した地方行政に中央政府が強制的にトラストを投入して介入支援するハックニー方式が、あたかもパイロット段階を経て実用段階に移っているという様相が観察される。しかし、ハックニー手法の汎用化については、各地のケースに応じたカスタムメイド的アレンジが必須であることは言うまでもない。経緯を注視する必要がある。

【本稿は、科研費基盤研究 (C) 15K04314 「私的領域を大規模に介入させた教育制度改革の成功事例に関する検証的研究」の研究成果の一部である。また、本稿関連の公開シンポジウム「教育破綻からの再生:失敗自治体の学校教育再生プロジェクト 権限剥奪・民営化された教育委員会:ロンドン・ハックニー区のラーニング・トラストによる教育改革」を、2015 年 9 月に専修大学社会科学研究所定例研究会 (他組織と共催) として開催した。】

注

¹ TLT の改革の実際についてようやく明らかになり始めている。(Wood 2016a, 2016b, 2016c, 2016d)。また、TLT 設立までの経緯や背景については以下を参照されたい。広瀬 2014、2015、Boyle and Humphreys 2012、The Learning Trust 2012。

² Simon Utting 作成資料 'School performance in Hackney 2002-2015 Statistical Briefing', the Learning Trust, 2015。

³ ポール・ハムリン (Paul Hamlyn) 財団から学校の子どもたちに贈られた、ロイヤル・オペラ・ハウスのロミオとジュリエットのチケットを、校長のブラウン (Jane Brown) がロミオとジュリエットは異性愛の物語であるからとして受け取りを拒否したというできごと。このできごとはメディアの一面で取り上げられるなどして、ハックニー区は狂った左翼 (loony-left) という世評を得ることになる。

⁴ ジョーンズは、議員たちはギャングのようであったと語っている。(The Independent, 21 January 1994)

⁵ Hansard, HL Deb 07 April 1998 vol 588, c692。

⁶ 2003 年の 11 月にはハル (Hull) 市当局に 2 回目として適用されている。

- 7 ハックニー区における TLT の名前の「Trust」は単なる名称。ハックニー区に続いてこの方式を採用する他の Trust は法的にもトラストとして設置されている。
- 8 TLT による改革の詳細については Wood 2016a、Wood 2016d 参照。
- 9 カウンシル内閣子ども行政担当クリシュナ (Rita Krishna) に対するインタビュー。2013 年 9 月 12 日。
- 10 選抜をしない、非宗教的、共学とする、7 年生から開設し学年を増やしていく、区と強力なつながりを持つという条件。
- 11 2016 年 10 月 11 日に地域地方自治体省 (Department for Communities and Local Government) の大臣宛にウッドを含めた 4 人のコミッショナーが報告書を提出している。

引用文献一覧

- Allen, Gillian & Christine Gillie 1997, *School Standards and Framework Bill Research Paper*, Social Policy Section House of Commons Library, 1997.12.12.
- Boyle, Alan and Salli Humphreys 2012, *A REVOLUTION IN A DECADE ten out of ten*, Leannta Publishing.
- Boyle, Alan 2014, *Big-City School Reforms: Lessons from New York, Toronto and London*, Teachers College Press.
- DES 1990, *Schools in Hackney: Some issues, Hackney Local Education Authority A report by HMI*.
- Hackney Council 2008, 'Hackney's sustainable community strategy 2008-2018'.
- 広瀬裕子 2014 「教育ガバナンス改革の有形形態: ロンドン・ハックニー区に見られた私企業によるテイク・オーバー (乗っ取り) 型教育改革」『教育ガバナンスの形態』日本教育政策学会年報第 21 号。
- 2015 「政治主導改革の可能性 —イギリスにおける「学校教育の水準と枠組みに関する 1998 年法」導入を題材に—」『日本教育行政学会年報』No.41。
- 2016a 「ロンドン・ハックニー区の奇跡 10 代の妊娠激減」『季刊セクシュアリティ 76』エイデル。
- 2016b 「イギリスの教育改革における学力向上政策と地方教育行政による改革実践: ハックニー改革を率いたアラン・ウッド講演をもとに」専修大学社会科学研究所月報 633。
- 2016c 「地方教育行政改革の政治学 (2) イギリスの事例から」、小玉重夫編『教育変革への展望 第 6 巻 学校のポリティクス』岩波書店。
- LB Hackney Policy Team 2016, *A Profile of Hackney, its People and Place*.
- O'Connor, Maureen Elizabeth Hales, Jeffrey Davies and Sally Tomlinson 1999, *HACKNEY DOWNS, The School That Dared to Fight*, Cassell.
- Office of Her Majesty's Chief Inspector of Schools in conjunction with the Audit Commission 1999, *Inspection of Hackney Local Education Authority*, February.

Office of Her Majesty's Chief Inspector of Schools in conjunction with the Audit Commission 2000, *Inspection of Hackney Local Education Authority*, Office for Standards in Education.

大田直子 2010 『現代イギリス「品質保証国家」の教育改革』世織書房。

Pipe, Jules 2015, 'Hackney's education story', London Council, *Lessons from London: Insights on improving schools*.

高山武志 1989 「英国の教育改革について」『北海道大学教育学部紀要』53

The Audit Commission, Office of Her Majesty's Chief Inspector of Schools assisted 1997, *LEA support for school improvement Inspection of Hackney Local Education Authority*, Autumn term.

The Learning Trust 2012, *10 YEARS TRANSFORMING EDUCATION IN HACKNEY*, Leanta Publishing.

Wood, Alan 2016a, 'The Learning Trust: A Model for School Improvement', 『日英教育研究フォーラム』日英教育学会紀要 20 所収。

Wood 2016b, 'Return from Collapse: How The Learning Trust Succeeded in Improving Education in Hackney', 『日英教育研究フォーラム』日英教育学会紀要 20 所収。

Wood 2016c, 'Improving and Assessing Local Education: Learning from Successful Education Improvement in the London Borough of Hackney' 『日英教育研究フォーラム』日英教育学会紀要 20 所収。

Wood 2016d. 'How we should improve schools for pupils' better achievement', 広瀬裕子「イギリスの教育改革における学力向上政策と地方教育行政による改革実践:ハックニー改革を率いたアラン・ウッド講演をもとに」『専修大学社会科学研究所月報 633』所収。

吉浦啓史、倉地徹 2012 「ロンドン ホーリー・ストリート団地の再生（手法と現状）」関西大学戦略的研究基盤団地再編リーフレット、Vol.51。

新聞

朝日新聞「ガイド付きツアーで巡るオリンピック会場周辺」2012年6月1日。

BBC News 'Hackney's troubled past', March 19, 1999.

BBC News 'New trust to run education service', October 17, 2001.

Evening Standard 'Named: the 257 London Gangs', August 24, 2007

The Guardian 'The worst run place in Britain?', November 13, 2000

The Guardian 'Hapless Hackney faces 40m pounds meltdown', November 11, 2000

The Independent 'Teacher in "Romeo and Juliet" row apologises: Education authority to investigate ideological ban on pupils watching ballet version of "a blatantly heterosexual love story"', January 20, 1994.

LGC (Local government chronicle) 'Councillors back Transforming Hackney management structure', November 6, 1997.

LGC (Local Government Chronicle) 'School stands and framework act now on statute book', July 29, 1998.

石巻市中心市街地における復旧・復興経過から学べること

福島 義和

はじめに—自然災害とエコシステムの崩壊—

I 章 海外研究—メキシコ地震とハリケーン・カトリーナ

II 章 復興公営住宅の供給にみる課題—石巻市中心市街地の再開発事業から—

III 章 地方都市・石巻市の地域資源と居住性—むすびに変えて—

はじめに—自然災害とエコシステムの崩壊—

23年前の阪神・淡路大震災(1995年)時に避難所である体育館に、被災者がすし詰め状態で生活されている光景を今でも鮮明に記憶している^(注1)。そして生徒達の手払い場が台所に変身。一方、埋立地の海岸には短期間に建設された仮設住宅群が夏の炎天下にさらされている光景を決して忘れることができない。それ以降、災害が日本各地で起こるたびに同様な光景が幾度となく繰り返されている。

伝統的な日本の地域経済社会システムが疲弊化していることは災害以降の遅れた対応や対策をみれば明らかである。と同時に、我々の生活している社会が本当に外的なショック(自然災害、国際経済ショック、国際紛争など)に脆弱であることを思い知らされる。その底流には少子超高齢化に向かう我々の日本社会が長きにわたり、生産を中心に、あるときは公害と代償に大量生産—大量流通—大量消費そして大量廃棄を継続してきたことがあり、経済が社会の一部であることをすっかり忘却してしまったことがある。すでに多くの研究者が指摘しているように、健全なエコシステムが社会の下部構造に存在し、その上に我々の豊かな生活や社会が成り立っているのである^(注2)。地域形成にとって、エコロジカルな要素は重要で、生活や経済行動には様々な工夫や努力が考慮されている。効率性や生産性のみを優先する地域構築は、災害や経済的な変動に弱く、後述するレジリエンス(所与の生態系が周囲の環境変化に自らを順応させる能力、回復力、復元力)が弱い。

2011年3月11日の東日本大震災では、生物多様性の価値をもつ沿岸海域の生態系の崩壊がいち早く指摘され、経済復興との両立が難題になっている。環境アセスメントの免除を展開する環境省の政策は「復旧」概念の広義的解釈に基づいていることは明らかである。その結果、災害対策がハード中心に陥り、大規模な防潮堤、大規模なかさ上げ、そして高台への防災集団移転団地の強引な建設に向かうのである。

7年が経過した現在、防潮堤の建設の遅れや中心市街地への被災者の戻りが指摘されるなか、コンパクトシティ政策を含め、石巻市を事例に真の「復興モデル都市」としての戦略を検討する。

(注1) 阪神・淡路大震災では「今まで木造家屋に慣れ住み続けてきた被災高齢者が、信頼できる近隣や親しみのあるまちの風景から切り離される。被災後のドタバタから仮設住宅の暮らしが始まり、傷ついた人々は再び野菜をつくり、花を育て、次第に仮設住宅のコミュニティが育まれていった。しかし、その仮り住まいである仮設住宅を離れる人が次第に増えるにつれ、残された住民の不安と疲労がつのると同時に、移り住む予定の震災復興公営住宅（RC造12建ての集合住宅）への前向きな希望と隠された不安が錯綜している」。⇒演劇や詩歌の表現手段は単なる意見交換ではなく、互いの内面の感情と認識を確認し合う有効手段であるとし、南芦屋浜団地のワークショップを紹介している（伊藤雅春、大久手計画工房『参加するまちづくりーワークショップがわかる本ー』農文協、2003）。

(注2) 多様な生態系の維持が、我われの豊かな、持続可能な地域社会を構築することをわかりやすく紹介している文献として以下のものがある。

- ① 堂本暁子(2005)『生物多様性ー生命の豊かさを育むもの』岩波書店
- ② 京都大学総合博物館・京大大学生態学研究中心センター編(2007)『生物の多様性ってなんだろう？ー生命のジグソーパズル』京都大学学術出版会
- ③ 鷺谷いずみ(2010)『〈生物多様性〉入門』岩波ブックレット
- ④ 拙稿(2012)「持続可能な地域社会の構築に向けてー生物多様性から社会的多様性」
(泉貴久他3名編『社会参画の授業づくりー持続可能な社会に向けてー』古今書院)
- ⑤ 中山智晴『競争から共生の社会へー自然のメカニズムから学ぶ』北樹出版
- ⑥ 森章(2018)『生物多様性の多様性』共立出版

I 章 海外研究ーメキシコ地震とハリケーン・カトリーナ

まず、年表をご覧ください。1982年以降の代表的な自然災害を列举しており、もちろん御岳山噴火や九州北部豪雨などを含め、我が国は「災害大国」であることに間違いない。

そして災害の激甚化や広域化が進むほど、国家の役割は重要であるが、同時に脆弱性の増す地域の果たすべき役割も重要になってくる。災害によって、しばしば地域に埋もれていた不可視の世界が暴露されることがある。それが経済格差や地域格差、さらには貧困層の存在を新たに認識することになる。別の表現をするならば、グローバリゼーションの恩恵を受ける、陽の当たる部分の存在で隠れてしまった影の部分（弱い地域や人々）が新たに可視化されることになる。

本章では2事例を採り上げる。一つは1985年に起こったメキシコ地震である。もともとテスココ湖を埋めた土地に都市が形成されてきたメキシコシティは、地盤が軟弱で、住環境も優れたものではなかった。ベジンダーvecindad と呼ばれる狭小低質の棟割長屋が低所得者層向けに、歴史的中心的ソカロ（憲法広場）の周辺に立地していたこともあり、被災者に対して政府は緊急の住宅再建と都市再建が迫られた。詳細は別稿に譲るが、日本の単線的な住宅政策（応

表 1 世界の自然災害年表（1982 年以降）

日 本	年	外 国
長崎豪雨水害	1982	
	1985	メキシコ地震
阪神・淡路大震災	1995	
	1999	トルコ・マルワラ地震 921 台湾大地震
新潟中越地震	2004	スマトラ地震
	2005	ハリケーン・カトリーナ
東日本大地震	2011	
	2015	ネパール大地震
熊本地震	2016	

急仮設住宅の提供に重点)ではなく、政府は住宅供給過程において個々のニーズに応じた多様な選択肢を提示することによって、被災者の積極的な自力建設の意欲を喚起したのである。つまり、複線的な住宅政策を行い、具体的には地域に根差した住宅提供を、家賃補助や修繕費用の補助などを実施しつつ、最終的には地域コミュニティ内での住民相互の技術や知識を伝達し合うコミュニケーションネットワーク（自助や互助など）が新たに形成された。重要なのは、単なる住宅提供ではなく、多様な住宅再建をとおして、従来の都市問題（不良住宅や人口過密など）をも包摂した都市再建を最終的には目指している。

次にメキシコ地震から 20 年後の 2005 年に起きたハリケーン・カトリーナに言及する。

昨年の 2017 年 9 月にニューオリンズを視察。一言でいえば日本の台風と同じで、ハリケーンの進路がフロリダ半島の西側、つまりメキシコ湾に進入するか否かが大問題である。特にミシシッピ川のデルタに発達したニューオリンズは、東北日本のリアス海岸に発達した地域と同様、ハリケーンの被害を煩雑に受けている。カトリーナの被害状況をみると、確にかつての沼地や水路を埋め立てた住宅地（天井水路も散見）が被災していることが多い（ニューオリンズの約 80%が冠水）が、被災者は黒人ばかりではなく、白人も同様に被災している^(注 3)。問題になるのは、ブッシュ率いる連邦政府の災害対応が遅過ぎたことである。その対応に人種差別や経済格差がどの程度反映しているかは、非常に難しい。一つの事実は沼地に近い低湿地の居住者が数多く被災していることである。

サイクロン・カトリーナ研究では、前述の国家の役割の重要性を指摘したメキシコ地震とは異なり、カトリーナの被災者がニューオリンズの多くの一般市民から一時的にせよ、住宅のサービスを受けていたことであり、同時に多くの市民等のボランティア活動が活発に行われたこと

である。まさに「災害ユートピア」なる不思議な共同体の世界が被災地ニューオリンズに形成されていたことである（レベッカ・ソルニット、高月園子訳『災害ユートピア』叢書、2010）。人種差別がかつて激しかった南部の町で、災害を契機に新しいコミュニティが一時的にせよ、形成されたことは注目していいだろう。

（注3）Richard Campanella (2008) “Bienville’s Dilemma—A Historical Geography of New Orleans” University of Louisiana at Lafayette.

II章 復興公営住宅の供給にみる課題—石巻市中心市街地の再開発事業から—

2-1 地方都市の中心市街地の景色

石巻市の中心市街地を歩くと、依然として空き地や空き家が目立つ（特に北上川沿いやその付近）。そして人通りの少ない商店街（マンガロード）に不思議な感覚でオブジェが元気に建っている。その中を一人で筆者が歩いている時、かつて大火で有名な酒田市の中心商店街を歩いていた時と同じ感覚に襲われた。商店街に流れる懐かしい音楽が余計に静けさを増幅する。しかし、夜になると飲食店には若い人も集まり、多くの人で結構賑わっている。この光景は、日本の地方都市に結構、共通的に見られるものなのかもしれない。

東日本大震災でなかなか人口が戻らないといわれている。もちろん地域によって事情が違う。阪神・淡路大震災では神戸市の人口は戻ったが、地域によっては住民層が入れ替わったといった報告もある。「戻りたいけど、戻れない」が本音だが、商業施設や病院などのインフラ整備を先行すべきか、住む場所が先なのか？旧住民が優先されるべきなのか、新住民も積極的に受け入れるのか？そして新住居はやはり区画整理事業がらみで集合住宅が中心にならざるを得ないのか？筆者の大好きな、イギリスでよく見かけるセミデタッチドハウスやタウンハウスの建設は考慮される余地がないのか？そして時限的で取り壊されることが前提の仮設住宅は、本当に住宅といえるのか（注4）？

最近、仮設住宅からの移転先として復興公営住宅（注5）の話題が多いようである。つまり、人とのつながりがあった長屋の雰囲気のある仮設住宅（注6）から、近所同士のつながりが弱い高層の集合住宅への移転は、特に高齢者には馴染みにくい、といった意見である。少なくとも元の近所同士は同じ集合住宅に入居させるべきであるといった展開である。もちろん、コレクティブハウジングといった新しい公営住宅への展開は注目していい。

2-2 石巻市の地域性と冠水地域の拡がり

さて18,000人を超える死者・行方不明者を出した東日本大震災で、約20%の3,600人(死者数3,168人,行方不明者432人)を記録したのが石巻市である。冠水地域は中心市街地を含む沿岸域の約73km²(図1および航空写真参照)で、被災住宅は全戸数の約77%にあたる56,687棟である。なぜ石巻市がこれほどまでの被災を受けたのだろうか？

もちろん大きな原因は高さ最大8.6M以上を観測した巨大津波の襲来であるが、筆者は海岸部や河口部の急激な土地利用変化が原因の一つであると考え。具体的には、古くからある海岸などの防風林(松林)が消失したこと(100年ほど前の石巻の絵図、参照)と、防潮堤への過信が考えられる。海岸近くの住宅地(南浜町や門脇町は震災前には約4,300人、約1,800世帯が居住)は震災後の2012年に災害危険区域^(注7)に指定されており、現地点で居住空間としては不適と判断されている。明らかに石巻工業港の存在(1964年の新産都市の指定)や海岸部への工場立地の政策が原因の一つである。工業都市としての振興は重要であるが、環境や災害を十二分に考慮する必要があったのではないだろうか？既に日本海側の港湾づくりで大変無駄な公共投資を経験しているはずである。日本独特の複雑な港湾行政が「地域に合った港湾づくり」を予想以上に困難にしている。

現在の石巻市は146,080人(2018.2.6)を擁し、東日本大震災前の2010年3月末日に163,594人を記録している。8年間で17,514人の減少(減少率約12%)であるが、中心市街地(中央や立町など)の減少は市全体に比べると微少といえる。本市はもともと仙台藩の米の積出港として、北上川の河口に発達した港町であった(震災前の、穏やかな河口部の風景のスケッチを参照)が、ひたすら水産加工都市として躍動するなか、突然国内観測史上最大となるマグネチュード9.0、震度6強の激震と巨大津波が石巻市の沿岸域を襲ったのである。

2-3 石巻市の中心市街地の再開発事業と復興公営住宅の供給問題

まず基本的な『石巻市震災復興計画』を震災後9か月で石巻市が策定している^(注8)。後藤新平による関東大震災後の「帝都復興計画」のスピード感には劣るが、三つの基本理念(市民の命を守る災害に強いまちづくり、地域資源を生かした産業振興基盤づくり、市、地域、企業、大学、NPOなどが結集し、絆と協働の共鳴社会づくり)に基づき、10年間の地区別の整備方針(復旧期《平成23~25年》⇒再生期《平成26~29年》⇒発展期《平成30~32年》)を提示している。本稿では、中心市街地の再開発事業を中心に地域課題を追求する。

すでに指摘したように、中心市街地の人口(2010~2018年)は微少であるが、最近の中心市街地の人口密度だけをみれば(2010~2015年)、3643人/km²から3784人/km²へと明らかに上昇している。ある意味で石巻市は気仙沼市と同様に、駅前への大規模な市立病院の立地を核に住宅の

開発（復興公営住宅や民間分譲の住宅など）を誘発している効果ともいえる。この公共施設を核としたコンパクトシティ政策を実行している石巻市は、2018年度の現在、市街地の人口がほぼ震災前に回復したと言及している。しかし、最初に触れたように中心市街地の立町大通り商店街（省略するが「グラビア石巻」に掲載された昭和期の商店街の賑わいが現在では想像できない）などを歩くと、まだまだ歩行者の流れは寂しく、地価も低いままである。そして何より重要な点は、依然低未利用地が中心部には残存しており、1975年以降大規模小売店舗が郊外の幹線道路や石巻蛇田SC（平成18年）、イオン石巻SC（現在、イオンモール石巻）（平成19年）の立地動向は衰えていない。

次に再開発事業をみると（図2参照）、震災後4年目の2015年の5月末に、相次いで民間による再開発事業が頓挫している。その背景には組合施行の再開発には地権者全員の同意が必要であるといった厳しい条件があったからである。

64戸の復興公営住宅やスーパーマーケットのヨークベニバル等を誘致する計画であった立町一丁目4・5番地区（地権者22人）の再開発事業計画（9階の複合ビル）は、一部の地権者が難色を示したことで白紙に戻る。同様な動きが高齢者福祉施設や商業施設を含んだ中央2丁目4番地区（地権者19人）も白紙。さらには中央2丁目3番地区（地権者28人）も白紙に。その当時、着工されたのは、残りの4地区（中央3丁目1番地区、立町二丁目5番地区、中央一丁目14・15地区、中央二丁目7番地区）である。中心市街地全体を見渡せば、本当に買い物弱者にとって商業店舗の不足や復興公営住宅の供給のあり方が再検討され、石巻市は事業の見直しに入っている（2015年5月末段階）。

最終的には、現在街区全体の大規模な民間による再開発計画は諦められ、優良建築物等整備事業による開発が実施されている（2017年末段階では、まだ建物の解体中であった）。なお、前述の中央2丁目7番地区は優良建築物等整備事業による初期（平成25～26年）の開発事業で、「松川横丁」と呼ばれ店舗やシェアハウスを組み合わせ、賑わいをよんでいる。今後は中心市街地に残された低未利用地の活用と回遊性を踏まえた商業街区空間のデザイン、そして快適な都心居住環境の改善が急がれる。郊外化する消費生活に対峙できる中心市街地の魅力ある再生は難しい面も多いが、被災地の街のコンパクト化は一つの社会実験でもある。

モータリゼーションと少子高齢化をみながら、中心市街地の活性化（居住人口の増加）を意図する地域戦略として、再開発ビルに復興公営住宅を強引に建設させる（再開発ビルに入居予定の、高齢の地権者が多額の借金をするのは大きな負担である）のは問題ありである。北上川左岸の河口部を歩くと、少しかさ上げた土地に高層の復興公営住宅が続々と建っている（写真、参照）が、現段階では空き室が目立っている。

結論を急げば、行政は必至で復興公営住宅を建設しようとするが、入居しようとする被災者

が予想以上に少ないのである。これでは中心市街地の空き地や空き室は急激には減少しない。あの酒田市が中心市街地の再生に時間をかけ過ぎた結果、市民の生活が郊外化してしまった事例を忘れてはならない。

- (注4) 2015年12月25日の「仮設きずな新聞」(第108号)に以下の記事が掲載されている。ある仮設住宅の居住者の引っ越しの履歴である。「最近ようやく自力再建される方や、旧町内の高台移転が完成し再建された方、復興公営住宅が完成して移り住んだ方などが増えている。・・・私自身も、震災直後は北上中学校体育館避難所⇒仮設避難所⇒旅館を使用した二次避難所⇒現在の仮設住宅⇒今度の仮設住宅と4回目の引っ越しとなります」そして最後の言葉が「何とか年内中に引っ越せそうですが、次は安住の住処に引っ越したいものです」と結んでいる。当然、仮設はあくまでも時限的なもので、特に高齢者にとっては厳しい生活を余儀なくされる。
- (注5) (災害)復興公営住宅は、「地方公共団体は、被害が一定規模以上に達すると、国庫補助により、災害公営住宅を建設し、災害により滅失した住宅に住んでいた低額所得者に賃貸することできる」とある(公営住宅法8条1項)。
- (注6) 自治体が民間住宅を借り上げた「みなし仮設」住民の16%が、何らかの精神障害がみられ、うち半数でうつ病など重い症状が疑われる(朝日新聞、2012.5.4.宮城版)。☞宮城県が「みなし仮設」住民の健康調査を初めて実施した結果の報告
- (注7) 災害危険区域とは、津波等の自然災害から市民の生命を守るため、法律に基づき、居住の用に供する建築物(住宅・アパート・ホテル・民宿・児童福祉施設・医療施設など)の新築・建替え・増改築を禁止するものです。石巻市は2012年12月1日に区域指定を行いました(石巻市『東日本大震災からの復興—最大の被災都市から復興モデル都市 石巻を目指して—』2017年12月、頁2)。
- (注8) 中心市街地の活性化に関しては、石巻市が『石巻市中心市街地活性化基本計画(平成27年1月～平成32年3月(5年3か月))』を提示している。大きくは「駅前エリア」「立町・中央エリア」「川沿いエリア」の3つのエリアに分類し、人口・商業・交通・地価・ボランティアなどに言及している。

Ⅲ章 地方都市・石巻市の地域資源と居住性—むすびに変えて—

2年後にオリンピックが東京で開催。かつて海外のオリンピック開催には比較的明瞭な目標(スローガン)があったようだ。ロンドンオリンピックは確か、「多様性の克服」で政府はテロ発生防止に心血を注いだようだ。特にイーストエンドが開催地の中核として選ばれていたこともあったようだ。リオのオリンピックでは、ファベレーラの貧困層をそっちのけで開催に大金を使用してもよいのか? 現実には、ファベレーラの観光が人気を呼んで世界にその存在を知らしめたのは奇妙な巡りあわせともいえる。さて、我が国のオリンピックは?

筆者の記憶が正しければ、確か誘致に成功した背景には東日本大震災を経験した日本国民の姿を世界に披露する約束(条件)があったのでは? 高度経済成長期の日本ではなく、新しく成熟しつつある「世界の日本」を海外にお見せする絶好の機会ではないだろうか? 他方で、グローバルシティ・東京は、「1980年代以降の約10年間で、グローバル市場を指向する主要なセクターが全て東京へ集積し、企業本社から株取引、外資系企業まで集中した空間(サスキアン・

サッセン、2001)」になったが、それ以降約 30 年、東京がロンドンやニューヨークと比較し、どのように差異化的発展をとげてきたか、筆者自身も大いに興味が湧く点である。

本稿を終えるにあたり、東日本大震災で最大の被災都市・石巻市を訪れるたび、二枚の写真(2008年11月3日)にみられるように、その当時まさか、あの落ち着いた、美しい街並みが破壊されるとは予想できなかった。しばらくは無責任にも足が遠のいたことは事実である。その後、ゆっくりとマイペースで通い始めると、居住性と深く関連した、さまざまな地域資源に遭遇した。前述の街並みや古い建物、そして古老からの歴史を聞くと歩くことが楽しくなってきた。そして忘れられないのは、北上川の中洲のカキ小屋でお話を聞かせて頂いた、元気なお母さん達を含めた多くの人々との出会いである。日常の暮らしの豊かさ(高い居住性)をここ石巻市で経験した。しかしその一方で、壊れた家屋や学校などを拝見すると、少々減入ったこともある。この短報で紹介したように、様々な課題を抱えながら、石巻の街は前を向いている。確実にハード中心の復旧期から脱出し、これからの5年間は生まれ変わった石巻の街づくり(復興発展)に向かう期間にしなければならない。そのためには、「馬鹿者、よそ者、若者」の力も必要だろうし、森一里一川一海の連携^(注9)に基づく生態系が生み出す数多くの「恵み」を再認識し、その「恵み」を復興発展に活かすイノベティブなアイデアが続出しなければならない。最後に石巻市には数多くの復興支援NPOを含め、人的ネットワークが存在し、機能している。大学や企業を含めた、息の長いつながりが「イノベティブなアイデア」のシーズになるだろう。

(注9) 同僚の近江吉明氏の業績を含め、以下の文献が有効である。

長崎福三(1998)『システムとしての〈森一川一海〉一魚付林の視点』農山漁村文化協会

神田優(2006)『海の中に森をつくる一子どもを核にした山・川・海モデル』住民と自治 17号「特集 生物多様性の保全—個性豊かな地域づくり」

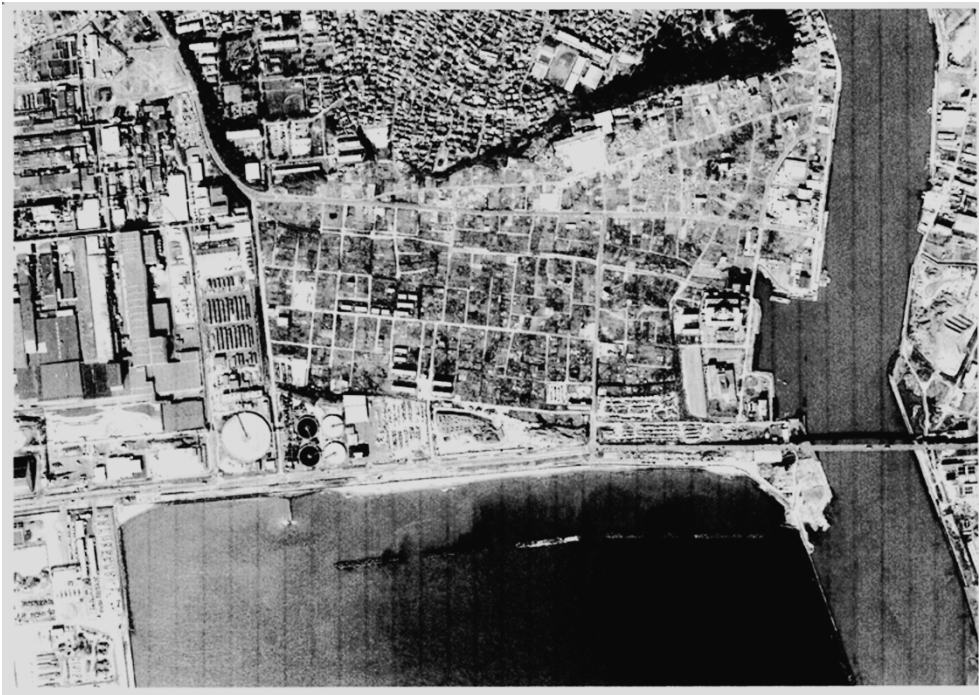
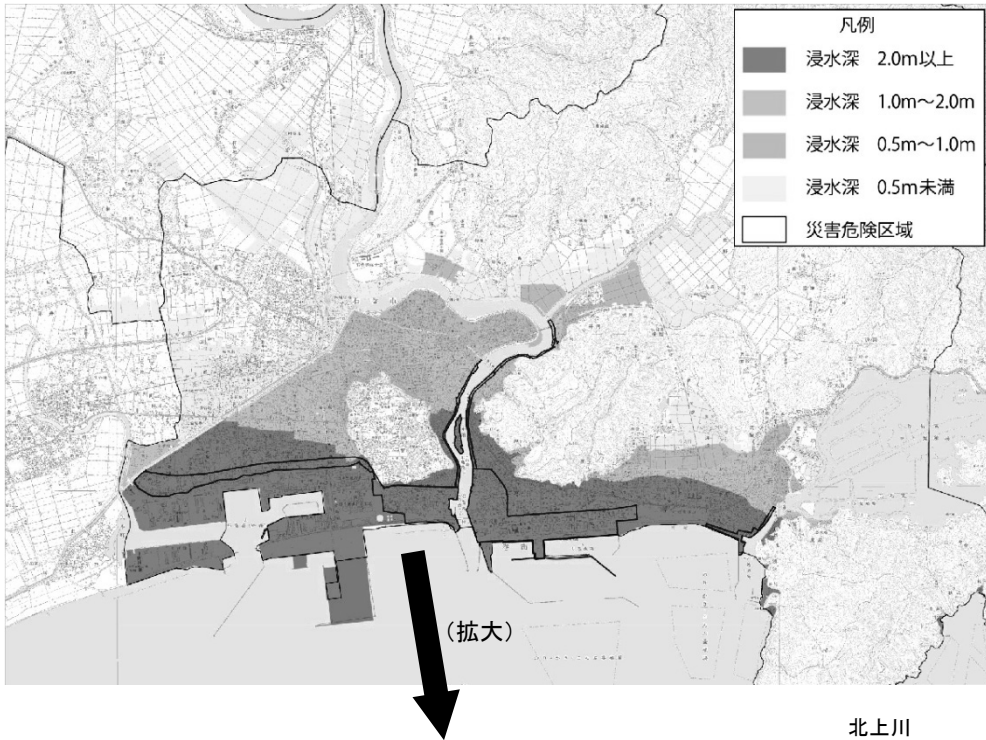
田中克 1(2014)「森里海の連環から震災と防災を考える」坐小田豊他 2名編著『防災と復興の知—3.11以降を生きる』大学出版部協会

高橋正祥(2015)『三陸の海 生き物図鑑』宮城ダイビングサービス ハイブリッジ

近江吉明(2015)「「森里川海」連携の思想と歴史学」政治社会論叢(政治社会学会) 第3号

本稿は平成 27 年度の専大研究助成を受けている。感謝。また、本稿のメキシコ地震の記載部分は、福本詩乃氏からの貴重な情報・助言に依存している。ここに感謝。

図1 石巻市の浸水区域



(2012年10月)

100年ほど前の石巻（湊中学校所蔵）

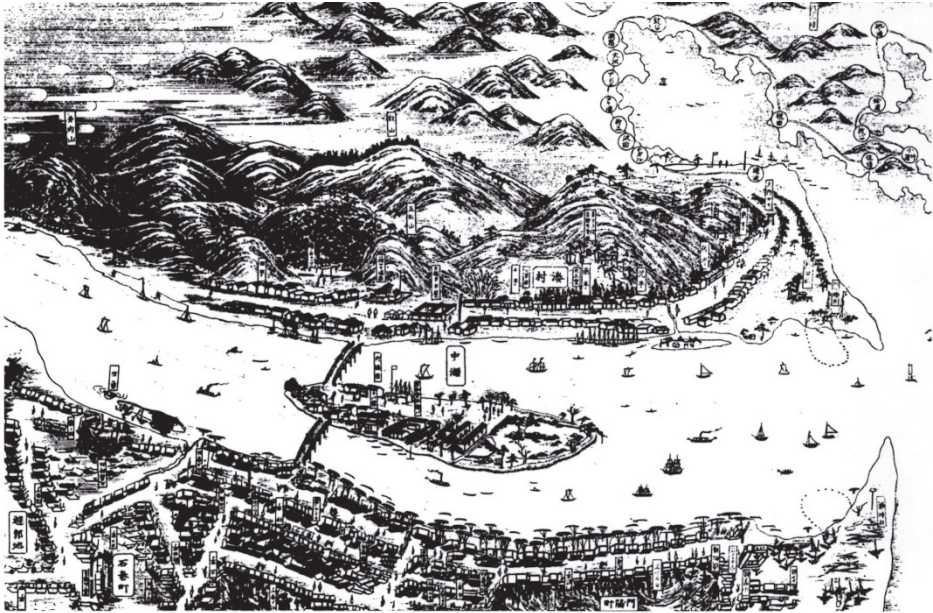
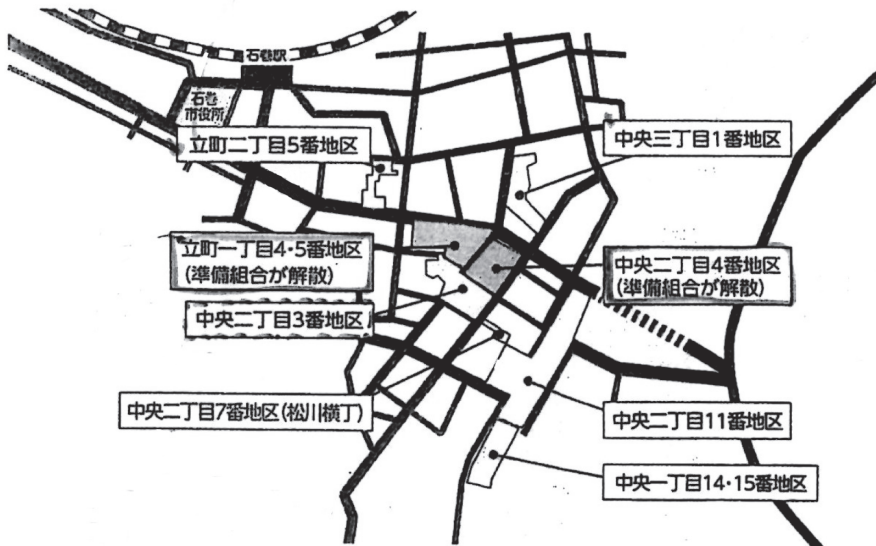


図2 石巻市の市街地再開発事業等



(出所) 石巻日日新聞 (2015年5月28日)



復興公営住宅（2017年）



震災前の駅前
2008年11月3日撮影



震災前の立町通り商店街
2008年11月3日撮影

研究会・シンポジウム報告

2018年2月2日（金） 特別研究会報告

テーマ： 大阪の底力—大都市大阪は国家を超えられるか—

報告者： 小池隆生所員（経済学部准教授）

「大阪・西成～1990年代初頭以後の25年に焦点をあてて」

報告者： 長尾謙吉所員（経済学部教授）

「泉州のタオル産業—生産システムの特色と縮小下の課題—」

報告者： 水戸部啓一氏（経済学部兼任講師、国際環境経済研究所理事）

「日本の自動車産業を取り巻く潮流と課題」

時間： 14:00～17:00

場所： 生田キャンパス2号館225教室

参加者： 20名

研究会概要：

今回の研究会は2017年度春季実態調査の事前学習として企画された。同調査は2月28日（水）から3月3日（土）にかけて計画されていて、調査テーマに即して今回の研究会テーマが設定された。計画では「西成特区構想」の聞き取り、「あいりん地区」の視察、また大阪生まれの自動車企業、製菓企業の視察、また大阪地場産業の一つであるタオル産業をその集積地の視察を通して調査することになっている。

小池所員はサブタイトルにあるように、この四半世紀日本全体で格差が拡大する中、「釜ヶ崎」という日本有数の「貧困地帯」がどうなってきたのかという問題構制の下で報告された。釜ヶ崎の特異性はまず、「労働と生活のそれぞれが貧困」であること、そして常に不安定な日雇い労働市場を中心に構成されてきたこと、最後に過去15年間に生活保護が適用され、生活保護率が格段に高い点にあることが示され、しかしながらこの四半期の日本全体を考えると非正規雇用、孤立死、監視社会等「日本列島総釜ヶ崎化」しているのではないかと提起された。

長尾報告は産業集積として泉州タオル産業を捉え、その生産システムの特色と、集積縮小の下での課題が説明された。タオル産地として残った泉州タオルと今治タオルの生産方法の顕著な違いは今治の「前晒し」に対して泉州は「後晒し」で、今治が「高品質」を売りにブランド化路線を進んでいるのに対して、泉州は「後晒し」故に「吸水性に富み」、「清潔」であることが強調されている関係にあると指摘された。またタオル生産は糊付け、織製、染色等各工程を中心に分業体制がとられ、この分業が産業集積形成をもたらしたが、集積内個別企業の廃業が集積解体の危機を孕み、その回避策として、視察対象である「ダイワタオル協同組合」の設立がもたらされたと解説された。

三戸部報告では、自動車産業を取り巻く現況として、1) 中国、インド等エマージングマーケットの拡大、2) 環境・エネルギー対応の進展、3) デジタル化、IoT、AI、自動運転、コネクテッドカー、シェアリング等新たな技術競争とビジネスモデルの進化、4) 第2世代モジュラーの波という、日本自動車メーカーにとっては大きな試練が山積されていて、今後先端技術の共同開発や他社との業務、資本等種々の連携強化が必要になると必要になると指摘された。いずれの報告もアグレッシブで、時間を超えて質疑応答がなされた。

記：専修大学経済学部・宮寄晃臣

2018年2月14日（水） 定例研究会報告

テーマ： 首都直下地震避難の後のことを考える

報告者： 國副隆（渋谷区役所）、佐藤慶一（専修大学）

原野康典（坂茂建築設計事務所）、小泉秀樹（東京大学）等

時間： 18：30～21：00

場所： 日本看護協会ビル・JNAホール

参加者数：78名

報告内容概略：

社会科学研究所グループ研究「東京都心商業集積部の空間情報環境と災害対応に関する社会調査」3年間のフィールドワークの最終報告の位置づけで、直後避難からその後の仮住まい、特に商業施設やオフィスを含めた時限的市街地づくりをターゲットとした公開研究会を実施した。

災害復興まちづくり支援機構第一研究会との共同企画として、東日本大震災などの被災地で復興支援に携わった専門家、研究者や企業、自治体などが報告や提言を行った。佐藤からは、グループ研究活動の報告の後、首都直下地震が発生した場合に自治体が用意できる仮設住宅や賃貸住宅について、地震被害などを考慮して試算し、火事の被害が少ない夏の昼間に発生した場合でも、都内23区のうち12区で約13万世帯の住まいが不足し、仮住まい広域化の可能性があることを指摘した。「仮設まちづくり」に取り組んでいる小泉氏は、高齢者、子育て層などに配慮した岩手県釜石市平田地区の仮設住宅や、被災住民が共同運営し仮設から恒久施設化された同陸前高田市のカフェ店舗を紹介し、「協働するまちづくりが持続可能な復興につながる」事例を示した。原野氏は、限られた土地に多くの人が住める3階建てシステムなど、仮設住宅の新しい取り組みや海外の仮設住宅を紹介した。リレートークでは、都市の復興や住宅再建には時間がかかることから、時限的市街地を整備する必要性や、そのための制度や法律の課題、建築やコミュニティデザインの方向性などが議論された。

会終了後に岩手県釜石市の復興状況について市役所担当者にヒアリングする機会があったが、事前準備の必要性を語られていた。東京での事前復興を見据えたネットワーク構築に向けて、災害復興まちづくり支援機構等とも連携した体制を整え、引き続き研究活動を継続していく予定である。

記：専修大学ネットワーク情報学部・佐藤慶一

2018年2月21日(水)

テーマ： ベトナムのホアールー祭りの保存 ―市民レベルの遺産としての保存―

報告者： ゴ・フォン・ラン (ベトナム社会科学アカデミー附属東北アジア研究所・
日本研究センター所長/日文研外国人研究員)

時間： 14:00～16:00

場所： 社会科学研究所会議室 (図書館生田分館5F)

参加者数：8名

報告内容概略：

現在、京都府にある日文研究所に外国人研究員として来日しているゴ・フォン・ラン氏を講師としてお招きし、ベトナムで1000年近く続いているというホアールー祭りについての研究発表をいただいた。

ホアールー祭はベトナム丁朝(968～980年)、前黎期(980～1009年)、李朝(1009～1225年)の歴史と、丁部領王の生涯を再現した祭であるという。かつて祭りはベトナム代々の封建王朝によって厳粛かつ豪華に司られてきたが、阮朝(1802年)から国家祭礼として遂行されてきた。しかしフランス植民地時代やベトナム戦争時代には「村の祭礼」として簡素化、縮小化され、一時期中止の憂き目にもあっている。これが1983年から復興され、ベトナムの特色が反映された伝統文化や芸術を保存する祭礼として、現在では全国に知られるようになり、ベトナム最大の祭礼として無形文化財としても認められているという。ゴ・フォン・ラン氏の発表では、1. 上記を含めたホアールー祭の歴史について、「大越史記全書」の日本語訳や実際の史跡の写真を交えながらの説明、2. 現在でも儀式的部分の「礼」と、その後の娯楽的部分の「会」で成り立っているという祭礼そのものの形についての説明がなされた。そして、特に興味深かったのは、3. その保存が現在どのように行われているのか、あるいは今後行われようとしているかについての実際のインタビューの様子などを交えた形での説明が行われたことである。ホアールー祭を保存する活動としては、政府や地方政府からの助成金はもちろんであるが、祭礼遂行者や管理者による慶節委員会や社の人民委員会などのいわゆる市民レベルの人々の活動が不可欠のものとして展開されていること、また祭礼を中心とした文化活動を通しての住民のコミュニティ活動にも寄与し、人々に共通の文化的価値観を創造していることがホアールー祭の最大の価値であることが指摘され、発表内容として結ばれていた。

記：専修大学人間科学部・樋口博美

執筆者紹介

ひろせ ひろこ
広瀬 裕子 本学文学部教授

ふくしま よしかず
福島 義和 本学文学部教授

〈編集後記〉

『月報』No. 657号には、2本の論稿が収められている。

広瀬裕子所員による「ラディカルな教育再生を軸にした地域再生—ロンドン・オリンピックのホスト地ハックニー区の改革—」は、ロンドン・ハックニー区において1990年代以降に展開した地域再生、とりわけそれを先導した教育改革を対象とする論稿である。ロンドンのシティに隣接するハックニー区は、2012年に開催されたロンドン・オリンピックのメイン会場となった地域だが、現在においても貧困度が高い。とりわけ1990年代以前には、土壌汚染が激しく産業が斜陽化していただけではなく、移民が多く治安の面での悪評も高かった。それらに加え政治的な混乱もあり、1990年代後半には、カウンスルによる行政サービスが機能しないほど、行政機能が破綻していたという。そうしたハックニー区において、特に深刻な問題として認識されていたのが教育であった。ハックニー区の子供たちの学業は「最低水準」にあり、学校での授業は成立せず、教員によるストも長期化していたとされる。本稿では、数多くの報告書、新聞等の分析を通して、中央政府による地方行政の権限剥奪および私的セクターによる行政サービスの「包括的奪取」という「前代未聞でラディカルな」手法で進められた、ハックニー区の教育改革の内実、展開過程が詳細に描かれる。そのうえで筆者は、改革の「成功」の要因を明らかにするのみならず、同区の事例から「有事のガバナンス改革の手法として汎用的に一般化しうる知見」を抽出している。ふんだんに盛り込まれた改革の「成功」後のハックニー区の美しい写真は、本稿の内容およびその主張を裏付けるものとなっているといえるだろう。

福島義和所員による「石巻市中心市街地における復旧・復興経過から学べること」は、東日本大震災で大きな被害を受けた石巻市を対象に、復旧・復興のための戦略および政策について考察している。本稿では、まず1985年のメキシコ地震と2005年のハリケーン・カトリーナについて言及される。災害後の再建の過程において、前者では国家（政府）が、後者では地域および市民が重要な役割を果たした。こうした事例にもとづき、本稿では、都市（石巻市）の（再）開発に対する、国家および地域のかかわり方が検討されている。筆者は、実際に石巻市に赴き、都市・街の現状を肌で感じ、さらにはそこで暮らす人々との対話を通じて、同市の復旧・復興過程におけるさまざまな問題をあぶり出す。本稿は、石巻市の（震災前の工業の振興政策を含む）歴史と現状をふまえ、効率性や生産性のみを優先する地域構築に対して、あらためて警鐘を鳴らしていると思われるのである。

さまざまな出来事がありました2017年度も、いよいよ最後の月となりました。お忙しい年度末をお過ごしかと思います。本『月報』は、来年度の始まりの月、すなわち来月にも発行される予定です。みなさまからのご投稿を、こころよりお待ちしております。よろしく申し上げます。

(M)

2018年3月20日発行

〒214-8580

神奈川県川崎市多摩区東三田2丁目1番1号 電話 (044)911-1089

専修大学社会科学研究所

The Institute for Social Science, Senshu University, Tokyo/Kawasaki, Japan

(発行者) 宮 寄 晃 臣

製作 佐藤印刷株式会社

東京都渋谷区神宮前2-10-2 電話 (03)3404-2561
