

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—

若松 邦弘

1. 政治社会における編成の変化
2. イギリス・コミュニティ政治の 1980・1990 年代
 - 2.1. 地方政治の展開
 - 2.2. バーミンガム、その事例的代表性
 - 2.3. 人種関係モデルとサブ社会の組織化
 - 2.4. ローカルレベルでのコミュニティ並立モデルの試み
3. 自由主義的観点からの攻撃
 - 3.1. 都市再生アジェンダへの批判
 - 3.2. 機能的編成原理の強調
 - 3.3. 社会問題の位相と戦略性
 - 3.4. クライエンテリズムへの批判
 - 3.5. 社会問題アプローチにおける固有性の捨象
4. 普遍性としての個人の強調と欧州中道左派の変化

1. 政治社会における編成の変化

本稿は、1980 年代終わりから 2000 年ごろにかけての先進デモクラシーをめぐる経済・社会環境の変化のなかで、都市の政治社会が、民族や宗派を軸とするクライエンテリズム構造から、より個人性が強調される編成の方向へと強い変容圧力を受けたことを、政治制度面に注目し、イギリスの事例を通じ明らかにする。

北部ヨーロッパ諸国の政治では、2000 年代に入り、政治社会の一体性に絡む形で文化的要素への注目が高まった。具体的には、多文化主義への批判や宗教的要素への反発といった文化的な観点を下敷きとする政治的バックラッシュが、雇用や社会保障など広義の社会政策に関係して生じた。とりわけクリービッジ(社会的亀裂)の脱編成が広く生じ、有権者の流動化が顕著であったオランダやデンマークでは、前者における 2000 年の多文化主義批判とその後のイスラム

批判、後者における風刺画事件に見られるように、エピソードの繰り返しを伴う形で顕著な政治化が進行し[Rydgren 2004; 水島 2008]、またスウェーデン、ノルウェー、ベルギーなど近隣諸国でも、個別の背景こそ多様であるものの、ナショナリズムを裏返しにする形で排斥を主張する政治勢力の伸長が顕著となった。

このような変化を踏まえ、西欧諸国の政治では、2000年ごろまでに、民族や文化の側面から政策アジェンダの変化が生じたと考えられる。それまで賞賛されてきた多文化主義(multiculturalism)のアプローチが、一転して批判の矢面に立たされるようになったのである。多文化主義の考え方は民族・人種など文化的な境界に沿った資源配分を固定し、むしろ社会の対立を温存することにつながると見られるようになった。

イギリスでもそれ以前の政策パラダイムを「多文化主義」とラベリングし、批判する見方が生じた[McGhee 2008]。その代表的な言説に「結束(cohesion)」や「文化間主義(interculturalism)」がある。同国の場合は、多文化主義批判の契機として2001年初夏にイングランド北部の数都市で生じた暴動が注目されている。パキスタン・バングラデシュ系の比率がイギリスの中でも高いとされるこれら都市での暴動は、旧英領インド地域出身者の系譜を引く人々を指す「アジア系(Asian)」の暴動として世論の注目を浴びた。それまでマイノリティのなかでもアジア系は暴動の主体と見られることが少なかったものの、そこに変化の兆しが生じたのである。また、この時期の政策の見直しに影響を与えた別の事象として、政府の第三者委員会であるマクファーソン(Macpherson)委員会による1999年の報告書が言及されることもある。人種差別が背景にあったとされる1993年の殺人事件をめぐる捜査当局の対応を検証、批判したものである。

「結束」はこのような環境変化のもとに生じた言説の1つである。イギリスでは2001年暴動を検証した政府のカントル(Cantle)委員会がカナダの研究者の概念を援用して用いている。同委員会の報告書[Home Office 2001]では「コミュニティの結束(community cohesion)」との表現で使われる。イギリスでの結束言説は、EUや欧州審議会といった国際機関が雇用・社会政策の文脈において「社会的包摂(social inclusion)」とほぼ互換的に用いている「社会的結束(social cohesion)」と含意を異にし¹⁾、多文化主義を社会分断の要因や固有の慣習への固執として批判する見方を内包する²⁾。暴動の背景には平行世界(paralell lives)とも呼びうる相互に隔絶した民族・宗派コミュニティの並立状況があり、そこではそれぞれ独自の価値や秩序観が温存されてきたとするのである[例えば Cantle 2005; 中島 2008]。

同様に新たに生じた言説である「文化間主義」はヨーロッパ全域を通じ主に都市政策・文化政策の専門家から提示されており、EU、欧州審議会、ユネスコによる文化間対話(intercultural dialogue)や文化間都市プロジェクト(intercultural cities project)など教育や文化の文脈において、国際機関を中心に信認を得ている[ERICarts 2007; Wood and Landry 2008]。この言説による多文

化主義に対する批判は、それが個人のもつアイデンティティを固定的にとらえがちであるというものである[cf. Alexander 2003]。文化間主義の言説は個人のアイデンティティの可塑性を念頭に自由な個人間の交流を促進すべきとの立場をとり、この観点から多文化主義については、それがコミュニティの壁によって都市における創造性の発現を閉ざすことを容認するものと見るのである。

このように2つの代表的な言説は異なる志向性を持って展開されるものの、集団よりも個人を重視する点で共通する。またともに自らが多文化主義の時代と名指しする時期が直近の1990年代前後に現にあったと見て、その時代を批判することで自らの正当化を図る点も同じである。しかしこの正当化については、1990年代当時のイギリスに関する限り、政治社会における文化の問題、より具体的には民族・宗派コミュニティに対するガバナンスが、多文化主義とのキーワードを付して呼ばれたことは皆無であり、これら新たな言説が批判する「多文化主義」の実態を具体的に見つけられないとの見方は少なくない³⁾。1980年代のオランダ、そして部分的にはスウェーデンと異なり、その時期を「多文化主義」との形容を付して言及する根拠に疑問が残るのである。

さらにはこれらの言説が、1990年代半ばまでの政策パラダイムをより早くから批判していた別の有力な言説を無視している点も注目すべきであろう。結束や文化間主義が提起する中核的な要素は2001年になっていきなり現れたのではなく、これらとその批判対象となっている時代とを結ぶ別の政策パラダイムが、すでに1990年代後半、地方レベルを起点として北部ヨーロッパ諸国の政治に形を現しているのである。

本稿ではこの点を確認するため、1990年代の都市における政治社会の再編をイギリス・バーミンガムを事例に検証する。ここでは国レベルと異なる独自の政策展開が民族的・宗派的マイノリティの社会統合策において顕著であった。以下、第2節でまず1980年代の同市における民族・宗派に沿ったクライエンテリズムの出現、そしてそれに対応したコーポラティズム的な制度枠組みの形成を確認する。続く第3節では、それらの構造に対して1990年代後半に生じた自由主義的観点からの攻撃の性格を検討する。最終第4節では、そのようなバーミンガムでの政策転換の含意が、広く北部ヨーロッパの政治変化にもつ意義を指摘する。

2. イギリス・コミュニティ政治の1980・1990年代

2.1. 地方政治の展開

イギリスでは、1980年代の冒頭に相次いだ都市暴動への対応として、サッチャー保守党政権期に法と秩序(law and order)の観点が強調された。しかしそれ以降の時期について、民族的マイノリティの社会統合に対する政府の姿勢に明瞭な方向性を指摘するのは難しい。ちょうど同

時期のオランダにおける多文化主義色の強い社会統合策(1979年～)や、イギリスでも1960年代後半から1970年代にとくに労働党政権下で(ややスローガンのにはあるが)強調された反差別(anti-discrimination)や人種平等(racial equality)を目的とする施策に比較すると[Glazer and Young 1983]、1980年代以降のイギリスにおける政策の欠如は顕著に見える。

しかし地方自治体レベルに目を転じると、労働党左派の動きが急であったロンドンの区部やリバプールなどに、のちの「政治的正しさ(political correctness)」概念と同様の規範的な正誤判断を内包した反人種主義(anti-racism)アジェンダを見ることができると[Ben-Tovim *et al.* 1986; Ball and Solomos 1990; Saggar 1990; 浜井 2004 など]。また1990年代になると、いわゆる「ラッシュデュー事件」がこの政策分野に新たな面を加味した。イスラム教徒の反発はいくつかの都市での焚書騒動へとつながり、この衝撃的な形で表出した新たな環境のもとで、従来は非白人という意味において「黒人」(Black)、別の言葉としてはアジア系(Asian)と一まとめにされてきたなかから、「イスラム教徒」がくりだされたのである[浜井 2007: 82]。のちのイスラム嫌い(islamophobia)の風潮、そして労働党政権下での2000年前後の多文化・多人種への政府レベルでの言及はここに起点を見いだせる。

したがって、国政レベルの対応に注目することによって統合政策「不在」とされがちな1980年代から1990年代に至る時期を、その額面どおりに受け取るのは危険である。イギリスの場合、地方自治体の中央政府への依存は財政面で大きいものの(例えば自治体の自主財源は歳入の3割強に過ぎない)、そのような中央地方関係のもとでも、こと住民サービスの運営において自治体の裁量が小さいわけではない[Stoker 2004: 176-178]。サッチャー政権と同じ保守党の政権でも1990年代前半のメジャー政権のもとでは、都市の各種再生プロジェクトの申請に地元自治体の関与が強調されるなど、地方の企画力はそれ以前に比べ重視された[若松 2008: 154-157]。2000年代に入り突如噴出した多文化主義批判は、地方レベルで独自の動きが存在していたことを、逆説的とはいえ裏づけるものでもあろう。

そのような時期を経て、1990年代後半は、イギリスにおけるマイノリティの統合に関する政策に地方レベルで変化が見られた。以下ではそれがどのように展開したのかをバーミンガムの事例検証によって明らかにする。

2.2. バーミンガム、その事例的代表性

バーミンガムは産業革命期以来、イギリスにおける鉱工業の中心地として発展してきた都市である。スコットランド、ウェールズ、ロンドン、そして北アイルランドを権限委譲議会という特殊カテゴリーと見れば、97.7万の人口を抱えるバーミンガムは、事実上イギリス最大の地方自治体と言える(2001年国勢調査、以下同様)。イングランドでは北部を中心に地方中核都市

の市議会で労働党が優勢ななか、中部に位置し周辺に豊かな農村部を抱えるバーミンガムでは市議会における保守党・自民党(自由党)の存在感も歴史的には小さくなかった。しかし 1980 年以降は、1984 年から 2004 年まで議会過半数を労働党が占め、長期に渡り市政を掌握する時期があった。

同市における民族的マイノリティの状況を見ると、まず人口面では、国勢調査カテゴリーの「白人(white)」以外の者として、あわせて 29.0 万を数えることができる。これは市の総人口の 3 割弱(29.6%)であり、全国平均の 7.9%を大きく上回る。29 万人の内訳は最大のパキスタン系が 3 分の 1 (35.9%)で、以下、インド系(19.2%)、カリビアン系(16.5%)と続く。バーミンガムは現在イギリス最大のイスラム教徒人口を抱える都市とされ、同じくイングランド中部のレスターとともに、今世紀半ばにはイギリスで最初に白人人口が過半数を割ることが予測されている都市である。

同市は内陸に位置するため、港湾を抱えるイギリスの他の地方中核都市と異なり、海運業関連で第二次大戦前から存在するマイノリティコミュニティはなく、市人口の 5%を数えると推定されるアイルランド系を除くと、そのマイノリティコミュニティはおおむね第二次大戦後の流入に起因する形で作られたものである。1950 年代に西インド諸島から、続いて 1960 年代にインド亜大陸(インド、パキスタン、バングラデシュ)から流入が拡大し、その結果、新英連邦諸国生まれの人口は 1951 年の 500 人以下から 1971 年には 68,000 人へと急拡大したのである [Garbaya 1997: 2-3; 2005: 98]。

別の観点からバーミンガムが注目されるのは、マイノリティに対する行政の取り組みが他の大都市自治体に遅れ、しかも慎重な形で始まったことである。これは同市における歴史を反映したものである。バーミンガムは 1960 年代、反移民の観点から国政に相次いでショックを与えた都市であった。1964 年の総選挙では、労働党が政権を 13 年ぶりに奪回する一方、同市ソーホー地区に隣接したスmezウィック選挙区において現職の労働党重鎮候補が反移民を掲げた保守党新人に敗れ、また 1968 年には、右派政治家としてのイノック・パウエル(Enoch Powell)の名を戦後政治史に残すこととなった移民排斥色の強い演説がバーミンガム中心街のホテルで行われている。1960 年代、バーミンガムは移民・人種問題が政治問題化する危険を抱えるイメージの都市となったのである [Layton-Henry 1992: 71-83]。このイメージは市議会で恒常的に多数を占める党派が存在しない状況下で、市政によるマイノリティイシューへの確固たる対応を遅らせる遠因となり、1980 年代に入るまで同市における公的取り組みは本格化しない。

2.3. 人種関係モデルとサブ社会の組織化

政治社会の編成を先進民主主義国の間で比較するにあたっては、民族的マイノリティのナシ

ョナルな社会への統合に関する理念が、とくに 1990 年代半ば以降、しばしば強調されている [Favell 1997 など]。しかしソイサル (Yasmin Soysal) がそれ以前に指摘しているように、政治社会の構造的な相違も無視できない要因である [Soysal 1994]。

政治参加への注目が生じた 1980 年代当時、それらに関する知見は多く現れている。そこでは、オランダ、スウェーデンなど当時、移民マイノリティへの参政権付与の是非が焦点となっていた国々とイギリスとの間に、政治参加の歴史制度的条件の違いが指摘される [例えば Hammar 1985]。イギリスでは旧帝国出身者に選挙権を広く認める法的規定のため、主として旧帝国地域からの移民に起因するマイノリティ人口のなかに有権者も多い。このため、参政権の付与の有無はほとんど焦点とならず、むしろ議会へのマイノリティ議員の進出状況が注目されてきた。1980 年代当時のイギリスでは、大都市の市政レベルでマイノリティ系議員の拡大が注目されつつあり、それについての観察は、議会政治への参加がまだ萌芽的、限定的であることを指摘しつつ、さらなる参加の拡大を予測する状況であった [Anwar 1986; Gourborne 1990]。そして 1990 年代初めになると、とりわけインド系について、地方議会の議席に占める割合と当該都市での人口に占める割合とがほぼ均衡するというパリティ状況の達成が、各地で指摘されるようになる。

そのなか 1980 年代に至る時期の都市における政治社会の特徴として、民族や宗派、人種のラインによるコミュニティレベルでの組織化の進行が指摘されている [佐久間 1993; 1998: 259-293]。バーミンガムの場合、先述のように移民に基づくコミュニティの出現が比較的新しいこともあり、国政の主要政党によるマイノリティからの支持調達動きが本格化する直前にあたる 1970 年代終わりになって、ようやくこの組織化過程が顕著となった。そこではコミュニティのリーダーを中心とした、いわば部族政治ともいえる構造が出現した。民族・宗派よりも細分化された出身地コミュニティによる動員と、そのなかでの年輩リーダーの権威強化が生じるのである [Solomos and Back 1995: 76-81; Saggat 2001: 218]。この変化が意味するのは、伝統的な制度慣習に支えられたイギリスの多数支配型デモクラシーの影で、ローカルレベルには多元並立的なコミュニティ政治が現れつつあったということである⁴⁾。この背景に、多数支配型デモクラシーに埋め込まれた既存の議会政治にはコミュニティ独自の新たな利害を表出する機能を期待できないとの見方も当然にあったろう。

このような政治社会の変化は同時に、イギリスの国家社会関係におけるボランティア (非介入) の伝統、すなわちサブ社会相互の利害調整に行政が関与しないという伝統が妥当性を失っていくことを予示するものでもあった。イギリスには、民族・宗派コミュニティ間関係についての公定モデルは存在しない。あくまでも日常的な観点として長く指摘されてきたモデルは人種関係 (race relations) モデルとでも呼びうるものであり、これは「白人 (white)」と「黒人 (black)」(ないし非

「白人」という人種(race)概念に還元される二分図式を基本的な認識枠組みとし、また両者の関係調整についての行政による関与はボランティアを基本とするものである[若松 1995]。

このモデルをローカルレベルの実践で支えることを期待された制度に、1960年代後半のウィルソン労働党政権期に中央政府の法的後ろ盾を得た「コミュニティ関係協議会(Community Relations Council)」という機関(のちに人種平等協議会(Race Equality Council))がある。これはイングランドとウェールズにおおむね基礎自治体単位で設置される団体で、行政からの財政支援を受けつつも、運営自体は独自になされるコミュニティ組織として、人種関係への行政の非介入を保証する象徴的制度である。バーミンガムでも 1968年に設立されたが、そのバーミンガムにおける実態については批判的な指摘も少なくない。すなわち、マイノリティ代表の選出基準が明確でない、市当局の代表が白人で占められ、多くのマイノリティ団体が事実上排除されていたというものである。そのような指摘を拾い上げたレックス(John Rex)らは、バーミンガムにおける協議会の活動が市政への助言や住宅・教育・社会サービスに関する報告書の作成にとどまり、むしろ協議会の存在を理由として市当局が直接の関与を避けたために、結果としてイシューの重要性が市政において過小評価されたとする[Rex and Samad 1996: 25]。

2.4. ローカルレベルでのコミュニティ並立モデルの試み

1980年代、バーミンガムにおける民族・宗教コミュニティをめぐる政治がクライエントリズム的な多元並立構造によって規定されるようになると、人種関係モデルという伝統的な見方は適切性を失っていく。

イギリスのいくつかの都市で暴動が繰り返された 1980年代初め、バーミンガムでは 1981年に小規模な騒乱が市中心に近いハンズワース地区で生じたのみである。しかしロンドンのブリクストン地区で起きた暴動を検証した政府のスクーマン報告書が全国の自治体に影響を与え、新たな取り組みを促すなかで、同市でもマイノリティの独自性を尊重する政策が 1980年代前半に漸次拡充されていく。1984年に発足した労働党市政は市の部局として人種関係ユニット(Race Relations Unit)を設置し、マイノリティ団体への助成も拡大した。しかしマイノリティの間では、戦後の移民のなかで最も早く有力な地位を築いたアフロカリビアン系(西インド諸島系、南部アフリカ系など)と他グループとの間に、またアフロカリビアン系同士でも、市政への関与を巡りさまざまな対立が存在した。市当局からの補助金の配分には政治的な圧力がとりざたされ、パキスタン系コミュニティ研究者のサマド(Yunas Samad)は、市の補助金全体の 3 分の 2 がアフロカリビアン系団体に渡っていたとの見方を示している[Samad 1997: 249]。また市が設置した各種組織でもアフロカリビアン系の優勢が目立ち、他のグループとの対立が表面化していたとされる[Samad 1997: 254-5; Garbaye 1997: 9-10]。

バーミンガムで行政の視点から転機になったとされるのが 1985 年に再びハンズワース地区で生じた暴動である。2 人の死者と 35 名の負傷者を出したこの暴動の後、労働党市政はマイノリティコミュニティ間の利害調整に対する市当局の介入を本格化させる [Rex and Samad 1996: 18]。補助金配分などに関する市政との協議を強化する目的で、コミュニティごとの団体が「アンブレラグループ(Umbrella Group)」との名称で 1988 年から 93 年にかけて 9 つ設置され、さらにそれらの間の調整組織として「常設協議フォーラム(Standing Consultative Forum)」という制度が 1990 年に創設された。これらは、バーミンガムの政治社会で 1970 年代半ば以降急激に進行した民族・宗派による組織化を踏まえ、マイノリティ市民による市政への関与を、民族・宗派コミュニティ別のネットワークとして制度化しようとしたものと理解できる。固有の経緯や背景の細部を捨象すれば、コーポラティズムの伝統が強いオランダにおいて、自治体レベルで 1980 年代に推進された制度形態に類似し、コミュニティの自主性を尊重する典型的な多文化主義の制度と見ることができよう。のちに内外で注目されることとなった「バーミンガムモデル」の象徴的な制度である。

しかしながら、イギリスの伝統的な文脈に照らしてこの制度枠組みが注目されるべきは、その制度変化によって行政の非介入というボランタリズムの伝統が岐路に立たされたことである。新たな制度設計の陰では、人種関係という視点から市域のコミュニティ間の問題を扱ってきたバーミンガムのコミュニティ関係協議会が廃止に追い込まれている。運営や組織に関する長い間の内部対立の末、非民主的な運営を理由に市と国からの補助金を 1993 年までに停止されたのである⁹⁾。モデルの交代が始まりつつあった。

3. 自由主義的観点からの攻撃

3.1. 都市再生アジェンダへの批判

1980 年代から 1990 年代半ばにかけての時期、バーミンガムの政治社会をめぐる状況は、一方に、保守党政権のもとでコミュニティ問題にとりしまり (policing) を中心とする「法と秩序」の観点を強調する中央政府、他方に、市独自の制度枠組みにおいてマイノリティ系住民との協議を模索する市があり、この両者に政策上の積極的な連関は見られない。しかし 1990 年代後半、国政に労働党政権が誕生し両者の党派色が一致すると、とくに社会問題への関心という共通のレンズを通して、中央政府と市政との間に政策の連関が見られるようになった。

1990 年代なかば、バーミンガム市の政策は 1980 年代末とはさらに別の方向へと展開した。これは一義的には市幹部の交代によるものである。1994 年、それまで 10 年に渡り市議会リーダー(イギリスの地方自治体で実権を握る)を務めてきたディック・ノールズ(Dick Knowles)が退任し、テリーザ・スチュワート(Theresa Stewart)がその職を継いだ。新旧の市政はともに労

働党系でありながら、政策的・政治的に対立する人脈のもとにあった。退任した側のノールズは、バーミンガムでいわゆる「ボルチモアモデル」を推進した人物である。これは製造業の衰退などで活力を失った都市を大規模なイベントの力を借り再生させるという経済開発モデルである。当時国政を担っていたサッチャー・メージャー両保守党政権と党派こそ異なるものの、経済的・物理的観点からの都市再生に注目して、それを民間活力により押しすすめるとの方向性において、国政と共同歩調をとったリーダーである。ノールズ市政期には、国際会議場、音楽ホール、競技場と大規模施設が立て続けに市の中心地区で整備され、その隣接地に高級ホテルが誘致され、また同じく隣接する市庁舎前広場も再整備され、さらに周辺のビクトリア朝建築の外観が美化されるなど、中心街区ひいては都市の対外的イメージに徹底的にこだわる形で、地元財界や中央政府と手を携えながら、「国際都市バーミンガム」を作り上げるアジェンダが推進された[Loftman and Nevin 1996]。

これに対し、新しく議会リーダーに就いたスチュワートは社会改革を主張する党内左派勢力の 1 人であり、ビジネス主導の都市再生モデルに批判的であった。このためノールズ市政期には、市の執行部から排除されてきた。しかしノールズ氏引退後の後継候補の一本化に親ノールズ派が失敗したため、その間隙を縫い議会リーダーに選出されたのである。スチュワート市政のもとでそれまでの市の政策は見直されていく。

3.2. 機能的編成原理の強調

市の方針転換を顕著に示す施策の 1 つは、1996 年末に実施された市部局の改編である。これは財政的観点からの組織改革の一貫であるものの⁹⁾、民族的マイノリティに関わる行政については、制度と人脈双方で 1984 年以來の体制に変化をもたらすものとなった。

この改編では、ノールズ市政下で同市の人種関係行政を支えてきた人種関係ユニットが廃止されている。同ユニットはいうまでもなく上述のアンブレラグループ・常設協議フォーラム制度を生み出し支えてきた部局であり、この時点までに、バーミンガムのみならずイギリスの地方自治体における人種関係政策の象徴とも言える存在になっていた。その機能は、女性、障害者に関する政策機能とともに、新設の平等局(Equalities Division)へと統合されることとなった。人種関係に対する市政の見方は、幅広い平等の実現に向けた一要素へと変化したのである。

平等局の局長(Head of Equalities)には、イングランド南西部、エーボン(Avon County)の地方議会議員から転身してきたハルン・サード(Haroon Saad)が就任した。ノールズ市政の時期全体を通じバーミンガムの人種関係行政はフルシド・アームド(Khurshid Ahmed)が掌ってきたが、この時点で舵取り役の交替が生じたのである。そして実際に、経済学のバックグラウンドをもつサードの就任は、政策に新たなモメンタムを持たせることとなった。同市の行政に外部専門

家として関与してきたアッバスとアンワール(Tahir Abbas and Muhammad Anwar)は、これを、社会正義(social justice)の実現という概念でとらえている。彼らは、平等局の組織的課題が社会正義の実現に向けた市のサービス部局による活動の支援、すなわち、エスニシティ、ジェンダー、障害に関わらず、コミュニティのなかの不利な立場にあるすべての部分に注目し、その社会的に排除された人々に対する社会正義の実現に取り組むことを支援する、という点に置かれたとする[Abbas and Anwar 2005: 63]。平等局の設置に映し出されるこのような市当局の姿勢は、ボランティアズムに基づいた啓蒙や調整ではなく、コミュニティの問題に対する介入の強化であり、したがってそれは行政・コミュニティ関係を構造的観点から見直すことにつながるものであった。

その意味で1990年代後半の転換の第2の要素として、この動きは、関係機関の戦略的パートナーシップ(連携組織)を強調する姿勢にもつながっている。社会的剥奪(social deprivation)への対処、すなわち社会問題への取り組みにあたって、官民にまたがる幅広いアクター間の連携が強調されたのである。医療、教育、住宅など住民向け社会サービスを提供している各種公共機関の間でのパートナーシップが重視された。マイノリティ関連での代表例は「バーミンガム人種行動パートナーシップ(Birmingham Race Action Partnership、以下BRAPと略)」という団体の設立である。1998年末に活動を始めたこの組織は、その名称のとおり、行動志向(action-oriented)であることを強く打ち出し、市域で住民サービスを提供する各機関や市当局、国の人種関係委員会からの拠出金のもと、これらに労働組合を加えた理事会の手により運営される。その編成はサービス種別を軸とし、各サービス分野の「イシューベースコミュニティ行動フォーラム(Issue Based Community Action Forums)」が活動の中心に位置づけられた。焦点を当てるべき分野として、医療・ケア、教育・職業・訓練雇用、住宅、都市開発、スポーツ・芸術・文化、刑事司法システムなどが並んだ⁷⁾。

3.3. 社会問題の位相と戦略性

以上の政策転換プロセスは、一義的には、市政の執行部をめぐる労働党内の権力構造変化という個別要因に基づくものである。しかし背後には、政策イデオロギーの対立、そしてさらに大きなイデオロギー環境の変化を見ることができる。一連の政策見直しは、1990年代に入り、バーミンガムで既存のコミュニティ政治を基盤としたモデルが受け入れられなくなったことを示すものと考えられる。BRAPが戦略的パートナーシップとの性格を強く打ち出す形で設立されたように、行政・コミュニティ関係の見直しにおける新たなキーワードは「戦略」であった。そこに政策を支えるイデオロギーの変化をみることは難しくない。

この点を整理すると、問題は都市再生の社会的効果について懐疑が存在することである。す

なわち、従来の都市再生が経済の活性化を重視し、その意味で経済開発志向であるなか、地域社会への効果をその波及効果として二次的なものと見てきたことへの批判である。バーミンガムを事例とする都市再生の研究にも、都市の再生は経済プロジェクトからの滴り効果(トリクルダウン効果)に期待するのではなく、人口のなかでのサブグループ間の不平等といった個別の社会問題を直接取り上げるべきとの指摘を見ることができる[例えば Ratcliffe 1992]。

しかし1980年代から90年代初めのバーミンガムでは、都市再生への批判はタブーであった。象徴的な事件として、バーミンガム工業高等専門学校のロフトマンとネヴィン(Patrick Loftman and Brendan Nevin)に対する市政の攻撃をあげられよう。両氏がバーミンガムにおける1980年代後半の都市再生を検証した報告書[Loftman and Nevin 1992]で市の施策を批判した際、市政は両氏の専門家としての資質を執拗に攻撃し、一部の報道によれば、彼らの所属機関にも圧力をかけた⁸⁾という。

スチュワート市政期には、そのような都市再生への市の姿勢に変化が生じた。民族的マイノリティに関する同市政のもとでの制度改革に影響を与えたとされる複数の報告書は、コミュニティの便益に焦点を当てた戦略的な取り組みの必要性を強調する。例えば、アンワールを中心とするウォーリック大学のグループが1997年に行った検証は、先述したバーミンガムコミュニティ関係協議会の活動停止以来、バーミンガムでは人種平等に関する空白が生じているとし、さらにバーミンガムのような大都市のニーズを満たすには、社会サービスを提供する各団体の幹部クラスが参加する戦略的パートナーシップが必要であるとした⁹⁾。また同じ年にコンサルティング会社のKPMGが全国の人種平等協議会について行なった検証も、その活動を多くの点で批判し、人種平等は、協議会が中心としてきたケースワークやキャンペーンといった啓発的な活動よりも、戦略的なパートナーシップを通じてのほうが効果的に創出されようと、ウォーリック大の検証と同様の結論を示すこととなった。この検証も相当数の民族的マイノリティ人口を抱える場所における戦略的なパートナーシップの設置を提唱した[KPMG 1997]。これらの報告書が示唆する戦略的アプローチは、さらに国の人種関係委員会からも支持されるものとなった[Commission for Racial Equality 1998]。

バーミンガムのBRAPは、上記ウォーリック大の検証を受け、「バーミンガムにおける人種平等のための戦略的パートナーシップの発展を進める」¹⁰⁾との目的において設立が検討されたものである¹¹⁾。市当局は設立に向けたその議論のなかで、従来のモデルを人種関係協議会制度にさかのぼって批判し、それが関係アクターの連携に成功してこなかったとした上で、かわって人種平等に責任をもちうるパートナーによる、市から離れた新たなパートナーシップモデルが必要である、との意見を示している¹²⁾。市の政策責任者のサードによれば、このような市の変化には、社会的不利(disadvantage)という問題(problem)そのものへの焦点化が必要との認識

があったとされる¹³⁾。そのため、すでに見たように、新たな組織は「イシューベースのアプローチ(issue based approach)」をとるとの方向性のもとで、問題に対する戦略的な取り組みに重点を置くパートナーシップとして設計され、政策機能別の組織編成が推進された¹⁴⁾のである。市の姿勢も外部の検証と同様、戦略性を強調するものとなった。

3.4. クライエントリズムへの批判

これらバーミンガム市の政策転換のなかで、上記、社会問題に対する戦略的パートナーシップの強調と並んで注目されるのは、民族別・宗派別に編成された諮問体制が破棄されたことである。政策アウトプットにおける戦略性の重視は、必ずしも民族グループを組織化の単位とするインプットを否定するものではない。しかし現実として、バーミンガムでは、新たなモデルの構築が、アンブレラグループと常設協議フォーラムに代表される従来のモデルの破棄を伴った。BRAPの設置とアンブレラグループ・常設協議フォーラム(以下UG/SCFと略)の廃止とは別の観点でありながら、この時期の市の政策見直しのなか、当事者にはリンクした形で意識され、さらにその視点はコミュニティの並立性を前提とした1980年代半ば以降のバーミンガム市の行政を批判するものとなった。

機能的観点を軸とするBRAPには参加を強調する側面もあり¹⁵⁾、これが民族性を編成原理とする既存の入力過程と競合する恐れは確かにあった。しかしこの破棄の意味を理解するには、人種関係協議会という制度、そして人種関係モデルに対する批判が、そのクライエントリズムへの対処能力の欠如を指摘する点において、UG/SCFモデルに対する批判ともなりえたことのほうが重要であろう。すなわち、バーミンガムのコミュニティ政治では、政治力や資金が民族・宗派ごとに配分されるなか、コミュニティ間の資源競合が時とともに敵対の度を高めている事情があった。そうだとすれば、問題は制度の重複という次元を超え、より構造的な性格を持つものである。

実際にスチュワート市政にはUG/SCFモデルへの強い懐疑が伺える。市当局が議会に提出した一連の政策文書(1999年前半)が明らかにするように、サードのもとでの平等局はUG/SCF制度の効率性や持続性に批判的であった。その主張は以下のようにまとめられる。

第1にその財政である。このモデルはグループごとの人件費・諸経費の負担によって費用がかかるものと見られた¹⁶⁾。第2により本質的な問題として、常設協議フォーラムは事務能力が低く、その会合への出席率も極めて悪いなど、機能していなかったとされる[BRAP 2004: 7]。原因としては、市の制度に対する市民の信頼性が低いことや、当時の国政の新政権のもと盛んに協調された協議の試みのもとで、関係者にいわば協議疲れのあったことがあげられている¹⁷⁾。コミュニティ側に市政への入力過程としての制度への信頼度が低かったと考えられるのである。

より根本的であったのは、第 3 の問題として、UG/SCF 制度の理念、すなわちその組織原理自体への疑問であった。BRAP によるイシューベースアプローチを確認した市議会委員会ペーパー(1999 年 7 月 13 日)は、民族的観点による従来の枠組みがコミュニティ内部の同質性を前提としており、結果としてコミュニティを代表する個人に過度に依存してきた¹⁸⁾と、UG/SCF 制度を正面から攻撃している。

批判の核はコミュニティの代表としてのアンブレラグループの正当性についてである。各グループを代表する典型的なプロフィールは移民第 1 世代の年輩男性であり、これはバーミンガムの各コミュニティのなかでの多様性、とりわけ若者や女性といった属性のニーズや期待を反映していないことが指摘されていた[BRAP 2004: 7; 工藤 2011]。UG/SCF 制度は人種、民族、宗派の各コミュニティをそれぞれ均一なもの想定することによって、その内部でのニーズや意向の多様性を無視することとなっており、それゆえに、年輩男性の「リーダー」によるコミュニティ支配を無自覚に擁護してきた可能性を追及されたのである。

いいかえれば、これはすべてのマイノリティ人口が民族や人種、宗派をベースとしたコミュニティ団体によって代表されるという多元並立的なコミュニティ政治モデルへの批判である。サードは、市議会委員会に提出した常設協議フォーラムに関する検証の中で、同フォーラムについて、「コミュニティを実際のところ特定の宗派・コミュニティグループが代表している欠陥モデル」としている¹⁹⁾。民族・人種・宗派による枠組みは、少なくとも行政の立場からは、否定されたのである。

3.5. 社会問題アプローチにおける固有性の捨象

以上、バーミンガムの事例は、都市における政治行政と民族的・宗派的マイノリティとのリンクについて 2 つの視点を提起する。

第 1 に戦略についてである。地域住民の生活上のニーズには、滴り効果ではなく、行政の焦点を直接当てるべきとの観点である。これは上に見たように、問題を社会的観点から認識し取り組むべきとの、スチュワート市政が示した方向性へとつながる。

その上で第 2 の視点は、より戦術的なレベルについて、個々のコミュニティの置かれた環境の多様性、条件の独自性をどこまで勘案するか、さらに進んで文化的な固有性やアイデンティティをどこまで尊重、あるいは積極的に利用するかという点である。この点は本稿の冒頭で触れた多文化主義批判の観点に照らし注目される。独自性や固有性に積極的な重要性を与えることへの批判もありえよう。実際に 1994 年以降のバーミンガム市政は UG/SCF 制度への姿勢に見られるように、この点で固有性よりも普遍性への志向を強化したと見ることができる。

一般的に都市における経済社会政策は、衰退に抗する再開発プロジェクトとの位置づけから、地理的な区画としての「エリア」、すなわち領域(territory)に焦点を当てる傾向があり、そこでは住民のニーズが領域性によって規定されるとの暗黙の前提が存在する。しかしこの前提は、多様性を抱える地域住民から必ずしも肯定される見方ではない。都市再生への民族的マイノリティの関与は、人種や文化、民族による差異によっても規定され、状況次第ではそれらに領域以上の重要性が付される可能性もあろう。その点で、このような都市のサブ社会構造に対する行政の応答性については、その欠如が、先述のイノック・パウエル演説への政治的対応として当時のウィルソン労働党政権が全国で始めたアーバンプログラム以来、イギリスの都市政策の欠点として常に批判されてきた。

この点で一步離れた位置から 1990 年代半ばのバーミンガムにおける政策イデオロギーの変化を見ると、UG/SCF 制度を否定した社会問題アプローチには実態における弱点を指摘できよう。戦略面の特徴、つまり問題を社会的なものとして解釈した上で、機能別サービス提供機関の責任ある関与を促進するという特徴は明瞭である。しかし戦術面では、いわゆる市民社会の非市民的な要素の実情、すなわち血縁・地縁的なリンケージの功罪を冷静に観察する視点を捨象してしまっている。その点でコミュニティ間の関係性を無視したアプローチとの性格を否認ないのである。皮肉なことに、社会問題アプローチの進展が民族、文化、宗派などの固有性に対する無自覚を強化するものとなったのである。

1990 年代後半のバーミンガムにおける施策を実態面からまとめると、それは草の根からのボトムアップというよりは、行政による介入強化を伴ったトップダウンによる「制度」の構築を先行させるものであった。そしてそのアプローチは、それ以前のモデルをクライエンテリズム的なガバナンスと批判する一方、自らは固有な属性を捨象する点に批判される余地を残すものであった。

4. 普遍性としての個人の強調と欧州中道左派の変化

民族、宗派に結びついた固有性の捨象は決してバーミンガムのみの現象ではない。この時期、社会的包摂の言説のもと、イギリス各地の都市政治で優勢となったのはバーミンガム同様のアプローチである。それらは 1990 年代の雇用・学業不振の政治争点化を背景に一般的な社会労働政策の文脈で広く強調されたものの、バーミンガムのように民族的・宗教的マイノリティを多くかかえる都市の場合は、多様なコミュニティを横断した社会統合への貢献をも考慮しつつ展開される。むしろ、そのように固有性も勘案しうるような環境下で、しかしながら、それに反して執行されたからこそ、アプローチ自体のもつ抽象的個人に還元する形での普遍性の強調という性格が一層明らかになったという見方もできよう。イギリスの地方政治には、1990 年代の

半ばを過ぎたあたりで、政治社会の統合に関する政策アプローチの大きな転換が生じているのである。

普遍性を標榜するこの個人性の強調をイギリス固有の特徴と見るのは難しい。都市での課題を社会面から争点化し解決を図ろうとする戦略は、1990年代後半の北部ヨーロッパ諸国に広く見られる。1997年からのフランス・ジョスパン政権での都市政策目標の明示化や、オランダ・コック政権での同じく1997年からの都市リストラクチャリング政策など、民族・宗派コミュニティを取り巻く経済社会環境とも絡んだ各国の代表的な都市再生プロジェクトのなかに、イギリスと同様の志向性を見ることは難しくない。いずれの場合も、社会問題への焦点化の萌芽は1980年代末までに現れており、1990年代前半にバーミンガム市政同様、いったんネオリベラル色の強い経済振興策の大波をかぶった後、1990年代後半、戦略性をより先鋭にする形で改めて強調された。

個人性の強調はそれら各国の展開に広く見られる。共通する含意は、民族・宗教的要素を集合的な特異性ととらえた上で、これらに対し市民としての普遍性を追求するものであり、その立場の正当化にある種の自由主義の観点が用いられる。この傾向はその後2000年代に入ると、市民的自由(civil liberty)の言説として普遍性をさらに強く意識させる展開を見せる[cf. Parekh 2008]。冒頭に挙げたオランダやデンマークにおける文化的固有性をめぐる摩擦で、従来あまり見られなかった「表現の自由」や「言論の自由」といった言説を用いて争点化がなされたことは、その典型例である。そこに至る「自由主義リバイバル」の流れはすでに1990年代を通じ先進諸国で拡大しており、政治党派の左右を問わず顕著なものとなっていた。バーミンガムにおけるコーポラティズム的枠組みへの批判はその一例であり、そこでは、それまで注目されていた多元並立的な「バーミンガムモデル」が疑問視されることとなったのである。

普遍性を語るこの個人性志向は、1990年代半ば、当時西欧各国の国政で優位となりつつあった中道左派勢力のもと、社会問題アプローチの構成部分として推進され、それゆえに西欧中道左派のイデオロギー潮流を社会政策面から特徴づけるものとなった。言い換えれば、それは中道左派への自由主義の浸透を示すものとなった。1990年代半ば以降、オランダ・コック政権、イギリス・ブレア政権、ドイツ・シュレーダー政権などいずれも左派を自称する政権のもと、市民的個人に立脚する視点が各国で強化される。新たな政策アプローチは社会的剥奪の解決を目指す言説として、党派的には社会民主主義の名のもとでその新たなバージョンとして提示されたが、いずれも自由主義的な個人性を強調する立場にあった。このように1990年代の末に向けて、自由主義の観点から社民勢力の変革が進んだのである。本稿で示したように、イギリスではこの傾向が国政での労働党政権誕生に先立ち、バーミンガムのような都市レベルで生じた。先にあげたバーミンガム市平等局のヘッド、サードは、ブレア政権の成立後、その目玉である

内閣府の社会的排除ユニット(Social Exclusion Unit)に嘱託として招かれている。「ニューレーバー」による社会 이슈への取り組みは都市自治体の試みと手を携えたものであった。

最後に、都市政治の再編過程からは、この1990年代後半をどのような時代と位置づけられるであろう。2000年代に顕著となった「結束」や「文化間主義」の政策言説が主張するのとは異なり、1990年代後半の時期を「多文化主義」とのラベルを付し言及することには、本稿が示したとおりの疑問がある。すでに1990年代半ばには民族・宗派的な編成を批判する見方が生じている。

この点で、「結束」や「文化間主義」の言説が自治体レベルから台頭した社会問題アプローチを軽視していることに注意すべきであろう。社会問題アプローチが注目されて以降の政策言説は、それぞれに異なる重点や方向性を持ちつつも、政策の対象として個人を強調する点で共通しており、それはのちに市民的自由の政治的な強調へとつながっていく。「結束」や「文化間主義」はその道筋の途中に位置づけられる言説である。したがってイギリスでの決定的な契機は結束・文化間主義言説の登場ではない。1990年代以降の20年間における主要な転換点は、マクファーソン委員会による1999年の報告書でも、その後の2001年の暴動でもなく、社会問題アプローチがコミュニティの役割を否定的に見た時点にあった。のちに市民的自由の明示的な強調へとつながっていく普遍的個人性への注目が、都市における政治社会の編成に影響を与えていったのである。

注

- 1) Stefan Olssen氏(Head of Anti-Discrimination Unit, Directorate General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, European Commission)へのインタビュー(2008年11月20日)
- 2) Ted Cante氏(Chair of the Community Cohesion Review Team, 2001)へのインタビュー(2009年10月1日)
- 3) Omar Khan氏(Researcher, The Runnymede Trust)へのインタビュー(2010年12月1日)。
- 4) ただしこれが地理的・社会的な点での相互の隔絶までを意味するわけではない。バーミンガムでは不動産価格が高いため、カントル報告が「平行世界」と指摘するような街区ごとのコミュニティのすみわけはあまり一般的でないとの指摘もある。Frank Reeves氏(former Director of Race Equality West Midlands)へのインタビュー(2010年11月30日)
- 5) Birmingham Community Relations Council (Item 7A): Report of the Assistant Chief Executive (Race Relations), Birmingham City Council Joint Race Relations Sub-Committee, Friday 28th January 1994
- 6) 'Birmingham to Cut Committees', *Local Government Chronicle*, 4 October 1996
- 7) Birmingham Race Action Partnership - Development of Issue Based Community Action Forums: Joint Report of Head of Equalities and Director of Birmingham Race Action Partnership, Birmingham City Council Equalities Committee, 13 July 1999, para.5.1
- 8) 'Renaissance that never was: Birmingham's new leader snubs prestige building projects' (by Nick Cohen), *The Independent*, 10 October 1993
- 9) Birmingham Race Equality Partnership Progress Report: Report of the Head of Equalities, Birmingham City Council Equalities Committee, 17th March 1998, para.2.2
- 10) Birmingham Race Equality Partnership Progress Report, para.2.4
- 11) *Connections*, Commission for Racial Equality, winter 1997/98, 1997, p.6

- 12) Birmingham Race Equality Partnership - Progress Report: Report of the Head of Equalities (Item 4 (A)), Minutes of a meeting of the Equalities Committee held at the Council House, Birmingham, on Tuesday 17 March 1998, at 1600 hours
- 13) Haroon Saad 氏(Head of Equalities, Birmingham City Council, 1997-2000)へのインタビュー(2010年11月22日)
- 14) Haroon Saad 氏へのインタビュー
- 15) Haroon Saad 氏へのインタビュー
- 16) Review and Development of the Standing Consultative Forum: Report of the Head of Equalities, Birmingham City Council Equalities Committee, 26 January 1999, para.2.3b
- 17) Haroon Saad 氏へのインタビュー
- 18) Birmingham Race Action Partnership - Development of Issue Based Community Action Forums, p.4, para 4.1(C)
- 19) Review and Development of the Standing Consultative Forum, p.7

参考文献

- 浜井祐三子 2004 『イギリスにおけるマイノリティの表象－「人種」・多文化主義とメディア』三元社
- 浜井祐三子 2007 「多民族・多文化国家イギリス」木畑洋一編『現代世界とイギリス帝国』ミネルヴァ書房、63-93
- 工藤正子 2011 「移民女性の働き方にみるジェンダーとエスニシティ」竹沢尚一郎編『移民のヨーロッパ－国際比較の視点から』明石書店、172-197
- 水島治郎 2008 「ポピュリズムの政治戦略－オランダ政治とフォルタイン」『日蘭学会会誌』第33巻第1号、1-19
- 中島久朱 2008 「イギリスにおける『コミュニティの結束』政策と公教育」『国際教育』14巻、99-106
- 佐久間孝正 1993 『イギリスの多文化・多民族教育－アジア系外国人労働者の生活・文化・宗教』国土社
- 佐久間孝正 1998 『変貌する多民族国家イギリス－「多文化」と「多分化」にゆれる教育』明石書店
- 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』第110号、23-38
- 若松邦弘 2008 「政策の領域化と調整－都市政策システムのヨーロッパ化」平島健司編『国境を越える政策実験・EU』東京大学出版会、135-169
- Abbas, Tahir and Muhammad Anwar 2005, 'An analysis of race equality policy and practice in the City of Birmingham, UK', *Local Government Studies* 31(1), 53-68
- Alexander, Michael 2003, 'Local policies towards migrants as an expression of host-stranger relations: a proposed typology', *Journal of Ethnic and Migration Studies* 29(3), 411-430
- Anwar, Muhammad 1986, *Race and Politics: Ethnic Minorities and the British Political System*, London: Tavistock Publications
- Ben-Tovim, Gideon, John Gabriel, Ian Law and K. Shredder 1986, *The Local Politics of Race*, London: Macmillan
- Birmingham Race Action Partnership 2004, "Do They Mean Us?" *BME Community Engagement in Birmingham*, b:RAP Briefing No.3, Birmingham: Birmingham Race Action Partnership
- Cantle, Ted 2005, *Community Cohesion: A New Framework for Race and Diversity*, Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Commission for Racial Equality 1998, *Third Review of the Race Relations Act 1976: Consultative Paper*, London: CRE
- Cross, Malcolm 1991, *Racial Equality and the Local State: An Evaluation of Race Policy in the London Borough of Brent*, Coventry: Centre for Research in Ethnic Relations, University of Warwick
- ERICarts (European Institute for Comparative Cultural Research) 2008, *Sharing Diversity: National Approaches to Intercultural Dialogue in Europe*, Bonn: ERICarts
- Favell, Adrian 1997, *Philosophies of Integration: Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain*, Basingstoke: Macmillan
- Garbaye, Romain 1997, *City Template Birmingham: Basic Information on Ethnic Minorities and Their Participation*, Report according to the grid for city templates of the MPMC project, UNESCO

- Garbaye, Romain 2005, *Getting Into Local Power: The Politics of Ethnic Minorities in British and French Cities*, Oxford: Blackwell
- Glazer, Nathan and Ken Young eds 1983, *Ethnic Pluralism and Public Policy: Achieving Equality in the United States and Britain*, London: Heinemann
- Goulbourne, Harry ed. 1990, *Black Politics in Britain*, Aldershot: Avebury
- Hammar, Tomas ed. 1985, *European Immigration Policy: A Comparative Study*, Cambridge: Cambridge University Press
- Home Office 2001, *Community Cohesion: A Report of the Independent Review Team Chaired by Ted Cattle*, London: Home Office
- KPMG 1997, *A Fundamental Review of the Public Service Role of Racial Equality Councils*, London: Commission for Racial Equality
- Layton-Henry, Zig 1992, *The Politics of Immigration*, Oxford: Blackwell
- Loftman, Patrick and Brendan Nevin 1992, *Urban Regeneration and Social Equity: A Case Study of Birmingham 1986-1991*, Research Paper No. 8, Birmingham: Faculty of the Built Environment, University of Central England
- Loftman, Patrick and Brendan Nevin 1996, 'Prestige Urban Regeneration Projects: Socio-Economic Impacts', in A. John Gerrard and T. R. Slater eds, *Managing a Conurbation: Birmingham and its Region*, Studley: Brewin, 187-197
- McGhee, Derek 2008, *The End of Multiculturalism? Terrorism, Integration and Human Rights*, Berkshire: Open University Press
- Parekh, Bhikhu 2008, *A New Politics of Identity: Political Principles for an Interdependent World*, Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Ratcliffe, Peter 1992, 'Renewal, regeneration and "race": issues in urban policy', *New Community* 18(3), 387-400
- Rex, John and Yunas Samad 1996, 'Multiculturalism and political integration in Birmingham and Bradford', *Innovation* 9(1), 11-31
- Rydgren, Jens 2004, 'Explaining the emergence of radical right-wing populist parties: the case of Denmark', *West European Politics* 27(3), 474-502
- Saggar, Shamit 1990, *Race and Public Policy*, Aldershot: Avebury
- Saggar, Shamit 2001, 'The political incorporation of South Asian elites in Britain', *Journal of International Migration and Integration* 2(2), 207-226
- Samad, Yunas 1997, 'The plural guises of multiculturalism: conceptualising a fragmented paradigm', in Tariq Modood and Prina Werbner eds, *The Politics of Multiculturalism in the New Europe: Racism, Identity and Community*, London: Zed Books, 240-260
- Solomos, John and Les Back 1995, *Race, Politics and Social Change*, London: Routledge
- Soysal, Yasemin N. 1994, *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*, Chicago: University of Chicago Press
- Stoker, Gerry 2004, *Transforming Local Governance: From Thatcherism to New Labour*, Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Wood, Phil and Charles Landry 2008, *The Intercultural City: Planning for Diversity Advantage*, London: Earthscan

Realignment of urban politics in the 1990s: The attack on clientelism in an emphasis on individualistic citizenry

WAKAMATSU Kunihiro

In the first decade of the 2000s north European countries saw increasing concerns about 'culture' in their public discourses over the way in which their political societies should be integrated. An evident political backlash occurred, in which various cultural elements were focussed in critical tones so that such criticism became an attack on religious uniqueness and multiculturalism.

Examining developments in political institutions, this article shows that, with changing socio-economic conditions across advanced democracies after the late 1980s, there was increasing pressure to reform the political society of cities, which was hitherto organised along clientelistic lines in terms of race, ethnicity and religion, so as to create the one based on the concept of individual citizens as its components. The consequent emphasis on individuality against collectivity was widely seen in the national politics of northern Europe. Individualistic citizenry was pursued with a claim of universality and against racial and religious elements (as collective uniqueness). Its justification was supplied by certain liberalist views.

Therefore, a major shift in ideas occurred in European politics as early as the mid-1990s (not in the 2000s), when the focus on individualistic citizenry emerged at the local level. Ostensibly universalistic, this individualist tendency was supported by centre-left parties that were then in government and promoted as an indispensable part of what may be called the 'social problem approach' in urban regeneration. Consequently, from the perspective of social policy, this tendency became a new feature of centre-left ideology and simultaneously marked the infiltration of liberalism into the north European centre-left.

This paper investigates the above change in policy ideas across northern Europe by using the British city of Birmingham as a case study. It explores the reorganisation of political society in European cities from the 1980s to the 1990s.