

第5章 都市の再生

第1節 概要

1 歴史

英国の都市再生の歴史は1940年代に遡る。産業構造の変化による失業率の増大、戦災地区などを中心とした都市の荒廃に対処するため、「1947年都市・田園計画法 (Town and Country Planning Act 1947)」によって総合開発地区 (Comprehensive Development Area) 制度が設けられた。これにより政府は強制収用権を用いて総合的な都市計画を推進することとなる。政府は1960年代までこの総合開発地区制度によるスクラップ・アンド・ビルドによる開発を進めた。しかしながら、シビックトラストなどの活動が盛んになり人々の環境、歴史への関心が高まると、それまでの資本への投資、開発だけではなく社会生活への関心も同じように必要だと認識されるようになった。そこで「1967年シビック・アメニティー法 (Civic Amenities Act 1967)」を成立させ、歴史的地区の保全を行い、「1969年住居法 (Housing Act 1969)」による住宅街の整備を行うようになった。1970年代後半になると、中心市街地再生が経済問題の重要な鍵を握ると考えられ始め、民間資本とのパートナーシップにより多くの大規模建設が行われた。1979年には「1979年都市地域法 (Inner Urban Areas Act 1979)」の制定により、経済、社会的な衰退の著しい都市を国が指定し、長期かつ低利の貸付金によって産業振興が行われるようになった。また、1980年には「1980年地方自治・計画・土地法 (Local Government, Planning and Land Act 1980)」により都市開発公社¹ (Urban Development Corporation) の設立、エンタープライズゾーン² (Enterprise Zone) の指定を行うなどの積極的な介入を政府は行ってきた。しかしながら、90年代後半になると、それまでの政策によって建築された大規模建築物がコミュニティ意識を失わせている原因の一因であるとその開発方式が疑問視されるようになった。そこで資本の整備だけではなく、住宅、公共スペース、中心市街地へ関心が向けられるようになった。現在の政策は地域間格差の是正に焦点が当てられている。このため、数多くの荒廃地域を抱える大都市域の地方自治体に地域再生関連の補助金が重点的に配分される傾向があり、結果的として田園地域に所属する地方自治体は、地域再生事業の積極的な実施が困難な状況に置かれている。

後述するコングルトン・バラ・カウンスルは、恵まれた生活環境を保持したいとする考えを元々持っていたが、政府の財政支援策を受けにくい状況にあることも考慮し、新たな物理的開発については極力抑制する方針を堅持しているように見受けられる。しかしながら、イングランド全体における住宅の供給不足という情勢を受けて、低利用地を中心に「廉価住宅 (affordable house)」の提供を目的とする民間部門による開発は、ある程度促進するという柔軟な立場を取っている。また、基礎的自治体に法律上義務づけられているロー

¹ 第4章参照

² ビジネス・レート (地方資産税) の100%免除及び商工業用建物の資本支出に対する法人税、所得税の100%控除などができる政府指定の地域。ここではまた、事業計画申請手続きの簡略化も行うことができる。

カル・プランの策定に関しては、地域住民との綿密な協議を重ねながら、他の地方自治体と比較して順調に作業が進んでおり、2004年5月の完成を目指すなど、限られた財源の範囲内で効果的な地域再生政策を実施しようとしている。

2 政策

イングランドにおいて都市開発に関して中心的な役割を果たすのは、地方自治体、企業、政府のいずれであるべきかという議論は常に行われてきた。以前の労働党政権下では、地方の問題であることから、地方自治体が中心的な役割を果たすべきとの考え方であったが、1979年以降の保守党政権下では、国益に繋がることであるから政府が中心となって再開発を進めていくこととなった。また、1980年の都市開発公社の設立以降、パートナーシップを活用した開発を重視するようになり、1997年の労働党政権以降も、地域再生の基本方針である単一振興予算の活用、パートナーシップの強化は継続されることとなった。イングランドの地域再生は、住宅政策、失業対策、犯罪対策、健康対策、教育対策が柱となっているが、荒廃地域対策が主となっている現在では、住宅政策がその中心となっている。

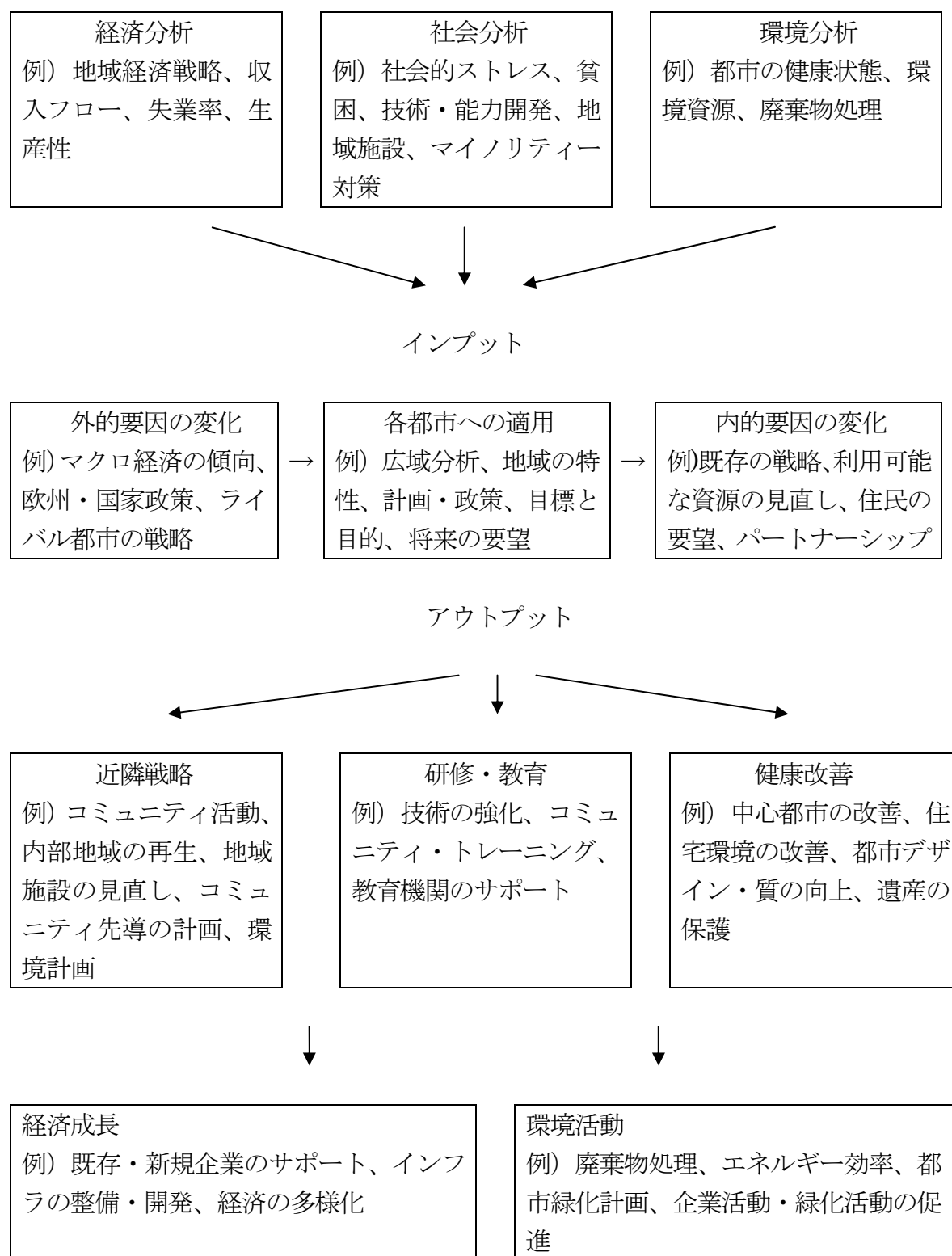
【図表5-1-1 都市再生の流れ】³

年代	1950年代	1960年代	1970年代	1980年代	1990年代	2000年代
政策	復元	回復	更新	再開発	再生	持続
戦略の方向	旧市街地と郊外の拡大	50年代の継続、公害、周辺地区の拡大	近隣政策への集中、周辺地区の拡大	多くの開発、再開発計画の実施	政策、実施の協調、平等	環境、教育、健康など持続できる都市
中心団体	政府、地方自治体、民間建設会社	公民のバランスを重視	民間の役割増、非中央集権化	民間、特別法人、パートナーシップの増大	パートナーシップ主体	パートナーシップ主体

³ Urban Regeneration a handbook 参照

また、一般的な都市再生の流れをまとめると以下のようにになっている。

【図表 5-1-2 都市再生までの流れ】⁴



⁴ Urban Regeneration A Handbook 参照

第2節 アーバン・プログラム

1 概要

住宅改善が中心であった都市の再生計画は 1977 年に公表された政府政策報告書「中心市街地のための政策 (Policy for the Inner Cities)」及び「1978 年都市中心地域法 (Inner Urban Areas Act 1978)」により大きな変革を迎えた。この新しい政策は、地方自治体の中心市街地活性化に対する権限を強化し、経済的な発展を目指すものであった。

その中でコミュニティー強化計画 (community development projects) は、スラムの排除と再開発を目的とした荒廃地域再生計画であり、荒廃の原因が何であるのか徹底的に分析することでその効果を上げてきた。また、この計画にはさまざまな団体が資金援助を行い、最盛期には 57 のエリアで 1000 を超える計画が実施された。ただし、1995 年以降は主に単一振興予算が主な財源となって実施されている。

しかしながらこれらの事業は、「政府の戦略と計画方針・優良事業の普及による中央主義」⁵とされているように、上から下への事業の普及といえる。計画方針は、政府が計画政策指針 (Planning Policy Guidance) を策定、地域計画指針 (Regional Planning Guidance) を地域会議が策定し、さらにそれを受けて自治体は県レベルの計画である基本計画 (Structure Plan) と市町村レベルの計画である開発計画 (Development Plan) または地方計画 (Local Plan) を作成するという形をとっている。つまり、政府の意向を地域が汲むような形になっている。また、パイロット事業として優良事業を育て、その結果を幅広く例示し、同じような形で効率よく事業を普及させているといえる。

2 計画政策指針 PPG⁶ (Planning Policy Guidance notes)

(1) 概要

DTLR (旧交通地域省) は全国の開発計画の指標として計画政策指針を制定した。これに基づき、地域の開発計画である地域計画指針、自治体の開発計画である基本計画、地方計画が作られる。この計画では EU の政策を反映し、住宅、自然保護、都市開発を基盤としたコミュニティー作りを目指すと同時に、中心市街地の重要性について強調している。

計画政策指針は以下に掲げる項目で構成されている。

- PPG01 基本方針
- PPG02 グリーンベルト地帯
- PPG03 住宅政策
- PPG04 産業・商業及び小規模農業の発展
- PPG05 中心市街地計画と継続的発展
- PPG06 中心市街地と小売店の発展
- PPG07 田園地域、環境改善と経済・社会資本の発展

⁵ 「コンパクトシティー」海道清信 (株) 学芸出版社

⁶ <http://www.antascivic.freeserve.co.uk/ppg.htm>

- PPG08 通信手段
- PPG09 自然保護
- PPG10 廃棄物処理
- PPG11 地域計画
- PPG12 発展計画
- PPG13 交通
- PPG14 不安定地域の発展
- PPG14A 別添1. 土地計画
- PPG15 歴史的環境の保全
- PPG16 建築計画
- PPG17 スポーツとリクリエーション
- PPG18 強制計画指導
- PPG19 広告規制
- PPG20 海岸地域計画
- PPG21 観光
- PPG22 リサイクル資源
- PPG22A PPG22 別添
- PPG23 郊外政策
- PPG24 騒音対策
- PPG25 開発と洪水の危険性

(2) 計画政策指針6 (PPG6)

ア 概要

計画政策指針のなかで都市再開発と深く関係するのが計画政策指針6「中心市街地と小売店の発展(Town Centres and Retail Development)」である。主に中心市街地の再活用、公共交通機関の整備、地域調査に基づいた計画の遂行などについての指針である。

ここで述べられている基本方針は、車に頼らない持続可能な公共交通機関の整備、小売店の店舗、雇用、サービス、設備などに多様性を見出すための戦略であり、計画政策指針で示されている項目を計画に取り入れ、かつ独自の特色を失わずに効率よく再開発を行うため以下の調査を行うよう指導している。

- ①土地利用の多様性—事務所、小売店、レジャー、文化等にどれくらいのスペースが使われているか。
- ②過去2、3年の中心市街地における店舗状況
- ③歩行者数とその流れ
- ④交通状況
- ⑤顧客層
- ⑥安全性
- ⑦環境

イ 開発戦略

英国の都市再開発は、劣悪な住宅環境の整備などハード面の改善を重視している。そのため多額の資本が必要となるが、平均的な地方自治体は自主財源が2割ほどしかなく十分な財源を賄えない。そこで政府、EUからの補助金、パートナーシップの構築などに依存することとなる。計画政策指針では持続的な資金調達への戦略も示している。計画政策指針6では、都市の魅力を高めて投資家に興味を抱かせるために、再開発事業区域を明確にし、また、街としての機能を高めるための道路の整備、駐車場の整備を行うなどハード面での改善すべき箇所を例示している。一方で、中心市街地の多様化を効率よく進めるために横の繋がりを強化できるタウンセンター・マネージャー⁷の設置を推進している。また、顧客が安心して買物ができる条件として、市街地のデザインの統一を進めるとともに、大・中都市では、夕刻以降の経済活動、地方では、商店がコミュニティーの中心的な役割を果たせるようにすることにも着眼するよう指導している。

3 地域計画指針 RPG (Regional Planning Guidance notes)

(1) 概要

地域計画指針は計画政策指針11(地域計画)で示されている各地方が、地域再生の主導権を掌握するという基本方針を基に各地方の計画の指針を策定したもので、北東部、西部、南東部等8地域ごとに要綱が定められている。ここでは北西部地域計画指針について言及する。地域計画指針13(北西部)が北西地方の計画指針として2003年3月31日に策定された。このなかで触れられている北西地方の特徴としては、リバプール、マンチェスターといった主要都市の存在と、湖水地方などの国立公園、また、観光地としての海岸地帯などの地域をどのようにバランスを取りながら開発していくかが示されている。

(2) 作成まで

地域計画指針の作成も政府が作成した計画政策指針の内容に沿ったものでなければならないが、後述するタウン・プランの作成と同様に、関係機関、住民などの地域の意見を十分に取り入れた計画でなければならない。そのため、北西地域会議が2000年7月に一般向けの会議を催し、地域計画指針の要綱を配布した。その3か月後の10月に会議が終わるまで437名の市民と関係機関が参加して、議論を交わし、修正案を作成後2001年2月から3月にかけて住民代表を交えた議論を再び行った。その結果を考慮して国務大臣が地域計画指針13を発表した。

(3) 要旨

北西地方の地域計画指針は、北西地方も他の多くのイングランド地域と同様に伝統工業の衰退により経済活動が停滞していることを問題とし、今後の地域再生は、経済・社会・環境が相互に作用しあう持続可能な発展を目指している。

再開発を効率よく行うため、最も潜在能力が高いと思われる分野を調査から割り出し、

⁷ 第5章第3節参照

ヨーロッパ諸国でもトップの設備や労働者の育成を行うと同時に、物流・交流を盛んにするため、英国内はもちろんヨーロッパ諸国との交通の利便性を高めることを目標としている。

リバプール、マンチェスターを中心とした北西メトロポリタンエリアでは、特に中心部の都市環境、生活環境の向上を目指すこととしている。また、海岸地域、農業地域も貴重な資源であることを再認識して、環境とのバランス、観光など地域における多様な経済活動を促し、地域の経済発展、雇用促進を目指すこととしている。

特に、マンチェスターは国際空港があること、大規模な大学があり優秀な人材が確保できることから、北西地方の中心地としての役割が期待されている。都市開発は基本的に自治体の管轄となるが、マンチェスター規模の都市になると都市の発展が地域の発展にもつながると考えられ、地域開発の対象となっている。

4 基本計画・開発計画 (Structure Plan・Development Plan)

各自治体及び関係機関は、15年から20年程度先を見通した計画、開発の規制、また、開発等に関する政策計画書、計画図からなる開発計画を作成する。開発計画策定に当たっては計画政策指針及び地域計画指針に対する配慮義務がある。計画は計画審査庁の審査を経て最終的に採択されるが、計画内容が十分でない場合は環境・交通・地方大臣が修正命令を下すことができる。

マスタープランである開発計画は政策が中心に記述されており、その詳細については自治体をはじめとする開発当局に多くの裁量が認められている。開発当局は計画申請を受理した後、8週間以内に開発の可否を決定しなければならない。この決定に際し、開発当局は開発計画に沿った計画であるか否かに留意し、また、カウンティや近隣ディストリクト、関係省庁と協議しなければならない。その後開発当局は、許可、不許可、条件付許可を決定する。許可がおりた場合、計画申請者は5年以内に開発を開始しなければならない。実際、開発計画許可は、基準をどのように設けるかが複雑であるため個別の判断によるところが多い。開発申請者は、許可が得られなかった場合は大臣に対して不服申し立てを行うことができる。

また、開発当局は自治体とは限らず、都市開発公社、企業庁、国立公園庁などが開発に当たる場合もある。この場合、環境・交通・地方大臣が指定、設置許可を担当し、マスタープランや計画許可の権限はこれらの開発局に移行し、自治体の権限は及ばなくなる。

地方自治体の開発計画は、イングランドの自治体の形態が日本とは異なり統一されていないため、それぞれの自治体で計画する範囲が違ってくる。

① ユニタリー開発計画

一層制の自治体であるユニタリー及び大都市圏ディストリクト⁸は独自のユニタリー開発計画を策定する。その内容は二層制の広域自治体であるカウンティが作成する基本計画と基礎的自治体が作成する地方計画を合わせた範囲の計画である。

⁸ ロンドンバラやマンチェスターなどの大都市の一層制自治体

② 基本計画 (Structure Plan)

基本計画はカウンティが作成する。カウンティ内全体の開発計画を示すと共に、地方計画への指針等が示されている。

③ 地方計画 (Local Plan)

地方計画はディストリクト⁹が作成する。基本計画に基づいてその地域の開発計画等が示されている。

ここでは、北西地方の地方都市であるコングルトン・バラ・カウンスル（以下「コングルトン」と略称）の地方計画を詳述する。

5 コングルトンの地方計画

(1) 概要

ア 特徴

コングルトンは、イングランド北西地域の最南部に位置する広域自治体チェシャー・カウンティ・カウンスル（以下「チェシャー」と略称）内に6つある基礎的自治体のひとつである。

2001年現在の人口は9万655人¹⁰であり、1991年の人口と比較して7.2%増加している。1971年以降の30年間の平均人口増加率を見ても0.91%の増加を示している。また、全人口に占める少数民族出身者の割合が非常に少なく、約1.1%にとどまっている。

アルセイジャー (Alsager)、コングルトン (Congleton)、ミドルウィッチ (Middlewich) 及びサンドバッチ (Sandbach) の4地区に76.2%の住民が集中しているほかは、田園地方が広がる面積207平方キロメートルの小規模地方都市である。

⁹ 二層制自治体構造の基礎的自治体

¹⁰ 2001年国勢調査の結果に基づく。



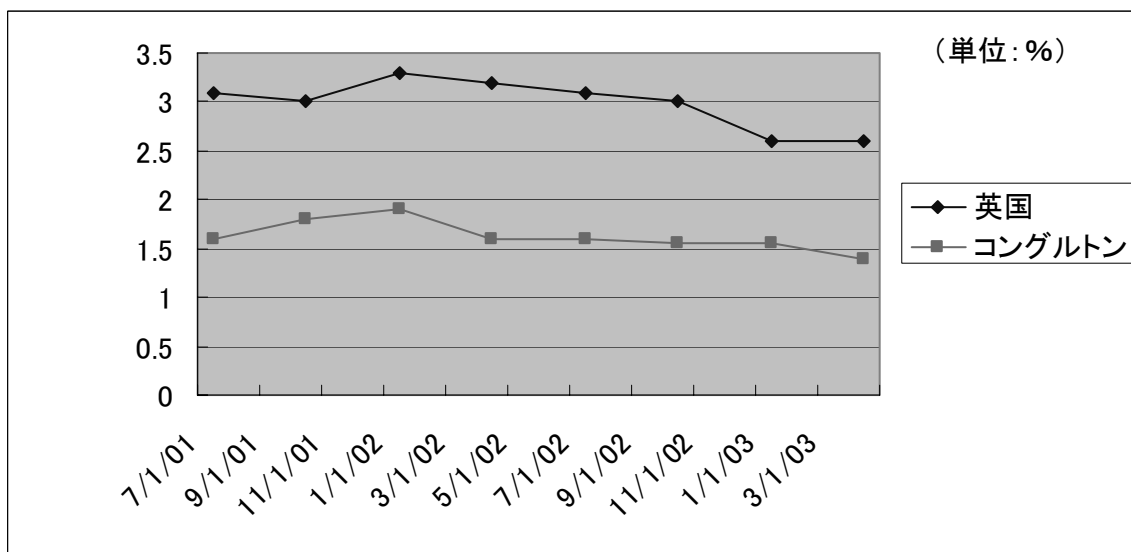
congルトンの中心地（時計台はタウンセンター）

イ 経済・雇用情勢

congルトンは、貨物車両用の部品、繊維、化学等の製造業を基幹産業としていたが、産業構造の転換により、現在では約80%の就業者が非製造業に従事している。しかしながら、就業人口全体に占める製造業従事者の割合は、イングランド平均を50%上回っている。congルトンでは、比較的賃金の低い非熟練工が多く、今後はより付加価値の高い産業の誘致を図りたいと考えている。また、congルトンの管轄区域の多くが田園地域に属しているにもかかわらず、農業従事者は2.25%に過ぎない（図表5-2-2参照）。

2001年国勢調査時の失業率は2.2%で、チェシャーの管轄区域における平均失業率1.8%を上回ってはいるものの、イングランド北西地域の平均失業率3.5%及びイングランド全体の平均失業率3.1%よりも少なく、良好な経済状況にある。（図表5-2-1参照）

【図表 5-2-1 英国及びコングルトンの失業率の推移】¹¹



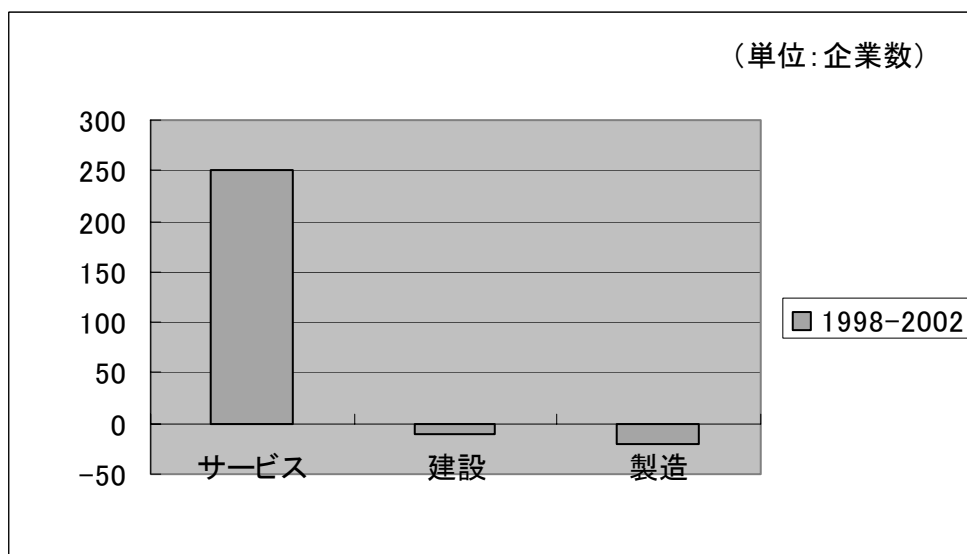
【図表 5-2-2 コングルトンにおける業種別就業人口】¹²

業種	就業人口(人)	構成比
農業	1,002	2.25%
炭鉱・採石業	476	1.07%
製造業	9,545	21.41%
建設業	8,433	18.92%
サービス産業	9,038	20.27%
交通・通信	2,891	6.48%
金融	1,991	4.47%
公務員(教員を含む)	9,327	20.92%
その他	1,878	4.21%
合計	44,581	100.00%

¹¹ Congleton Borough Local Plan 2003 Monitoring Report より転載

¹² 「Key Statistics for Local Authorities, Census2001」(National Statistics) に基づき作成。

【図表 5-2-3 1998 年～2002 年の企業数推移】¹³



このような事実から、Congletonは荒廃の影響を受けていない地方自治体であると見られている。354あるイングランドの基礎的自治体のうち、荒廃状況の集中度を表すランクが291位と下位にある。イングランドで最も裕福であると思われる上位10%の選挙区に管轄区域内の3選挙区が含まれており、逆に最も荒廃した上位25%圏内に属する選挙区を持たないなど、恵まれた状況に置かれている。

ウ 行政機構

現在のバラは、1974年に5つの地方自治体が合併して発足している。カウンスルは48名の議員により構成されており、保守党が与党である(図表5-2-4参照)。

【図表 5-2-4 議会の党派別構成】

政党名	議員数(人)
保守党	27
自由民主党	12
独立民主党	4
労働党	2
ミドルウィッチ第一主義党	2
無所属	1
合計	48

¹³ Congleton Borough Local Plan 2003 Monitoring Report より転載

¹⁵通常は資格を持った都市計画の専門家が審査官となる。まれに、建築家などが審査官になることもある。審査官の費用は、バラの負担となり1件の審査につき10万ポンド以上かかる。バラは他に審査官を補助する担当職員を確保しなければならない

他の地方自治体と同じくコングルトンでも、委員会を中心とする議会運営が行われていたが、「2000年地方自治法 (Local Government Act 2000)」に基づく内部構造改革の結果、リーダーの指揮下で内閣が政策に関する意思決定及び執行機能を担う「リーダーと議院内閣制度」を選択した。

内閣はリーダー及び5名の担当閣僚（①資源、②環境、③地域社会、④経済計画、⑤業績）から構成され、内閣に所属しない議員（バックベンチャー）は、次に掲げる5つの「特別委員会 (Select Committee)」の何れかに所属し、執行部の政策に対して監視・評価を行っている。

- ① 政策・監査・業績 (Policy, Audit and Performance)
- ② 資源 (Resources)
- ③ 環境 (Environment)
- ④ 地域社会 (Community)
- ⑤ 経済計画 (Economic Planning)

このほかに、議員の倫理規範に関する事項を取り扱う基準委員会 (Standards Committee)、保健医療、廃棄物その他の許認可に関する意思決定を行う規制委員会 (Regulatory Committee)、後ほど説明する大規模な計画申請に関する意思決定を行う計画委員会 (Planning Committee) が設置されている。

こうした議会における活動を実務面から支援するのが、事務総長を頂点とする事務局職員であり、コングルトン全体で約690名、うち半数近くの310名をパートタイムの職員が占めている。

(2) 地方計画

ア 構成

地方計画は、概要、指針、別紙から構成され、コングルトンの地方計画における指針は以下の項目について書かれている。

- ①戦略計画 ②一般事項 ③自然環境と資源 ④建設環境と文化遺産 ⑤経済 ⑥住宅 ⑦中心市街地と消費 ⑧レクリエーションとコミュニティ施設 ⑨開発計画 ⑩実行 ⑪モニタリング
- 別添 ①背景 ②統計 ③住宅 ④雇用 ⑤偶然的利益 ⑥開発用地の種類 ⑦歴史的価値を有する公園と庭園 ⑧保護区 ⑨景観 ⑩都市及び田園地域計画 ⑪駐車場基本統計 ⑫具体案

これらの内容について、各項目ごとに目的、モニタリング結果、対処方針が記載されている。しかしながら地方計画では目標数値までは明らかにされず、開発理由、計画地域、目標概要が示されているだけである。

イ 策定まで

(ア) 基本計画との関係

地方計画は上位自治体であるチェシャーが定める基本計画を遵守しなくてはならない。そのため地方計画を策定する前に、チェシャーとの協議の場を持つこととなる。これは公式なもの、非公式なものがあり、地方計画を発表する前は、職員同士が話し合いを持つという非公式なものが持たれるが、公表後は公式な話し合いが行われる。

このようにして発表された地方計画は、チェシャーがその内容を基本計画に沿っているか審査することとなる。その内容が基本計画に沿っていないと判断された場合は、チェシャーがその内容の訂正を求めることが出来る。当然、このような事態は避けるべきで、コングルトンとチェシャー間では、このようなことは一度も起きていない。

逆にコングルトンの意見がどれだけ基本計画に反映されるかも重要である。そのためコングルトンの要求をチェシャーに申し出る協議会が開催されている。しかしながら、当然コングルトンのすべての意見が基本計画に反映されるわけではない。コングルトンがその内容に不満の場合は、計画審査官 (Planning Inspectorate) による公的な審査を要請することが出来る。審査官はその審査結果をチェシャーに勧告するが、チェシャーはそれに従う義務はない。

(イ) コングルトン内での意思決定

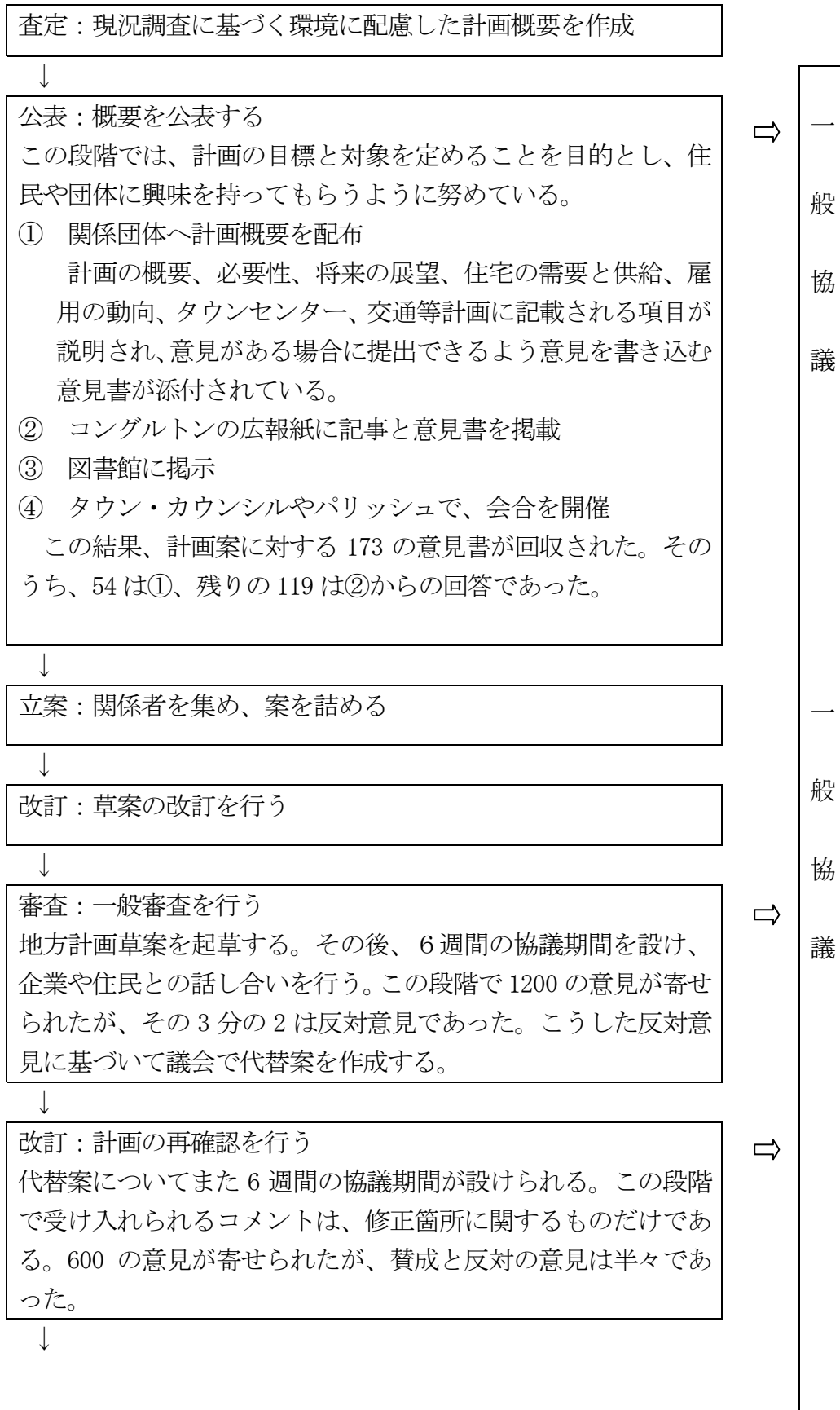
地方計画は自治体の本会議の場で策定される。そのため、通常の議決と同じような過程を踏むこととなる。

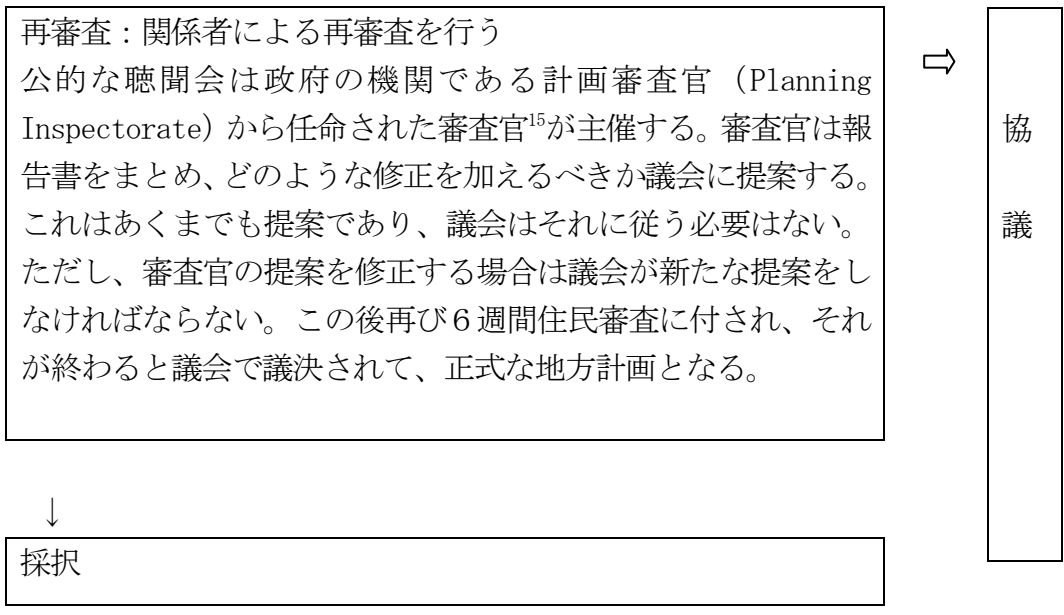
通常、職員が草案を書いて執行部である内閣に提出する。内閣は提案という形で本会議に案件を上程し、本会議の場で初めて策定される。内閣から提案される前の検討作業は計画委員会で行っている。

(ウ) 協議会

地方計画の策定に当たっては、住民、関係団体との多くの協議が開催され、民意を反映した計画になるような手続が踏まれている。(図表5-2-5参照)

【図表5-2-5 地方計画策定の流れ】





このような公聴会に出席するのは、開発の申請を行う開発業者が多く、反対意見は殆ど出てこない。反対意見の多くは書面で提出されることが多い。

また、コングルトンは計画の進捗状況を把握するために、毎年モニタリングを行っている。モニタリングは、コングルトン自身が行うこともあれば、民間のコンサルティング会社に依頼することもある。このモニタリング結果を基に、計画の変更が必要な場合は修正案を提出し、公聴会にかけられることとなる。

ウ 期間

コングルトンでは、地方計画の作成を1998年の6月に開始し2004年5月に終了する予定である。つまり、6年間で計画を作成することとなる。これは他の自治体と比べると若干期間が短いようである。この期間に関して、政府からの要請などはない。

この6年間のうちで最も長期間にわたるのが、第1段階の調査研究の段階であり、この調査研究は、都市の状況、住宅などの需要と供給のバランス、雇用状態などを調査するもので、第1段階終了後も定期的に行われ、地方計画の修正にも使われている。

(3) 開発

ア 中心市街地の開発

コングルトンの地方計画では、中心市街地の売り上げが減少していることからその再活性化、投資の誘致を進めている。そこで、大規模ショッピングセンターが郊外に進出しないようにする旨を地方計画で定めている。コングルトンに大型ショッピングセンターの開発申請を拒否する法的権限はないが、地方計画に基づき許可を与えないことは可能である。これは、全国レベルの計画政策 (national planning policy) のなかに郊外型の大規模ショッピングセンターの進出を制限する規定が設けられており、また、中心市街地以外において大規模ショッピングセンターを許可する場合は、国務大臣に協議しなければならないという規則があるためである。



congルトンのショッピングゾーン（他の多くの中心市街地と同様
車両を規制している）

また、過去にcongルトン内で大型のアウトレット店の建設申請が提出されたが、congルトンは中心市街地に経済的悪影響があるとして申請を拒否した例があった。これに対して開発業者は一旦訴訟を起こしたが、地方計画、計画政策に基づく許可手順を再考し、許可が下りる可能性が低いと考え訴えてを取り下げた。これを見ても分かるように、法的な根拠はないが、計画政策が開発規制に果たす役割は大きなものとなっている。

congルトンの地方計画では、中心市街地の小売店上層部分を居住用に転換することを進めている。これは、中心市街地への人口呼び戻しと活性化、多様化を目指した政策であり、パートナーシップである「歴史的建造物活用経済開発機構（Heritage Economic Regeneration Scheme）」から助成金を受けている。以前は政府からの助成金もあったが、現在は廃止されている。歴史的建造物活用経済開発機構は、congルトン、イングリッシュ・ヘリテージ、パリッシュのパートナーシップで、歴史的な中心市街地の再活性化を目指しており、保存地区に指定されているような歴史的価値のある建造物の補修等を対象にして、商業施設の上層階を住宅に改装するための資金調達が容易にできるように助成している。

助成額は適切な補修に対しては経費の60%、建物の増築及び充実を行うものに対してはその40%、特に改善計画の対象となったものについては100%が助成される。



2階を居住用としている中心市街地

また地方計画では、中心市街地の景観を整えるために商店の外装や店構えに統一感を持たせるように薦めている。特に、中心市街地の店舗の多くは歴史的建造物であるか、又は歴史的な保存地区にあるため、美観を損なうような開発は基本的に許可していない。また、「補助的計画指針 (supplementary planning guidance)」¹⁶においては、中心市街地の安全性が重要課題であることから、外観を損ねることなく、安全性を確保する解決手法などを例示している。これに基づく店舗正面の改装には、歴史的建造物活用経済開発機構から経費の40%を上限とした補助金が支給されている。

新規開発については、申請の時点で外観に近隣との統一感を持たせるよう助言している。ただし、コングルトンには規制について強制する権限はないため、あくまでも助言という形になっている。



景観を統一 (サンドバッチ地区)

¹⁶ 地方計画の内容を具体的に補足する別冊。

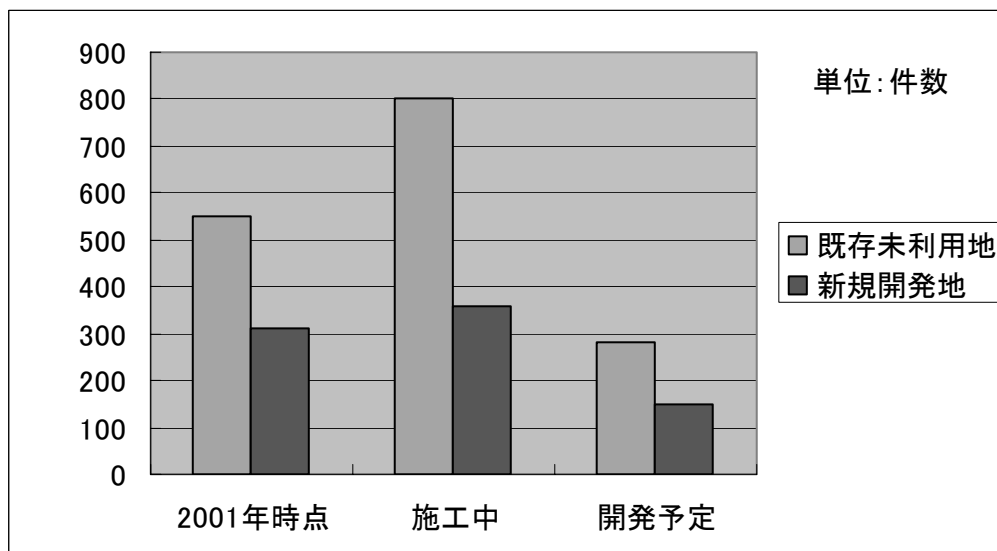
また、すべての開発申請は広範に周知している。開発により影響を受ける地域住民に対しては書面で告知し、開発予定地にも告知板を設置するほか、大規模な開発については、地元紙に記載し、ウェブサイトにも計画の概要を記載している。

イ 既存未利用地と新規開発地

地方計画ではなるべく新規開発地の増加を抑え、既存未利用地の利用を促しているがなかなかうまく利用が進んでいない。その原因として、新規事業は交通の便がよく広い土地を必要とするのに対し、既存未利用地は中心地に多いため、高速道路から遠く小規模な土地が多いためである。

コングルトンでは都市土地調査 (urban capacity study) を毎年行い、既存未利用地の把握に努めている。これは地方計画のためだけではなく、住宅、雇用の創出のために行っている調査である。既存未利用地の規模や中心市街地への人口の導入を考えた場合、住宅開発が適切なことから住宅開発の66%が既存未利用地となっている。また、サウスイースト・エンタープライズ社¹⁷と提携して、事業用の土地を企業誘致に用いるよう広報活動等を行い、開発全体でも45%が既存未利用地の再利用とするなど努力している。

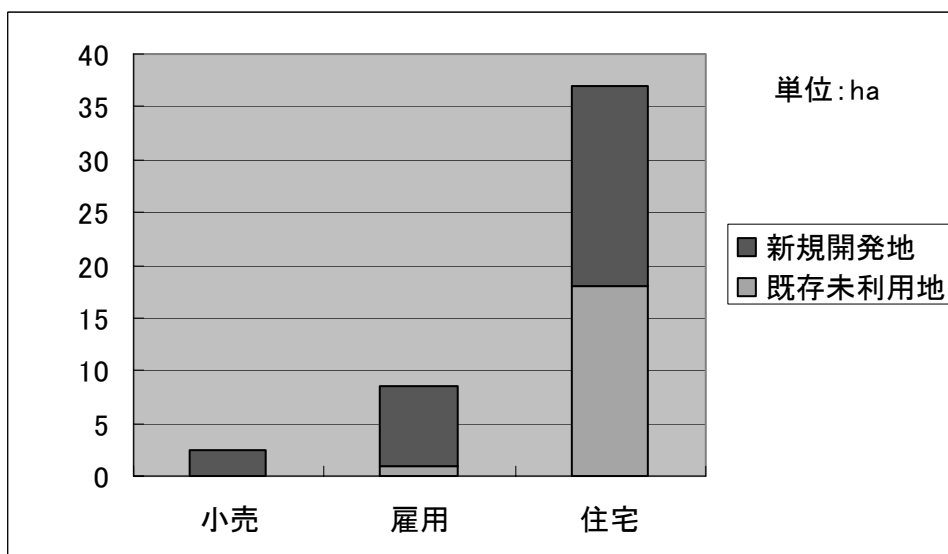
【図表5-2-6 開発された既存未利用地と新規開拓地の件数の比較】¹⁸



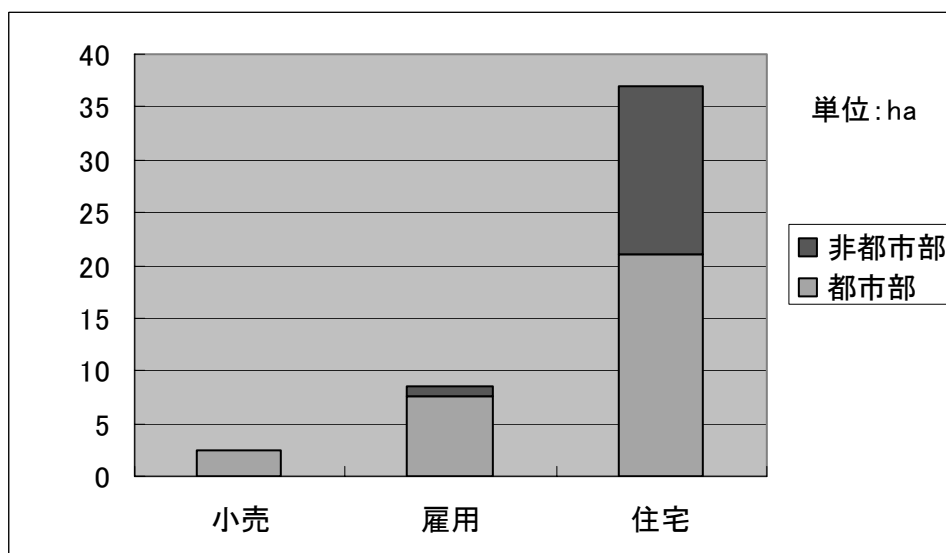
¹⁷ コングルトンと商工会議所が出資した非営利法人。役員会はコングルトンの議員と商工会議所の役員から構成されている。ビジネスに関する助言、土地の調査、学習施設、機会の提供、観光運営など経済開発を中心としたサービスをバラに提供している。

¹⁸ Congleton Borough Local Plan 2003 Monitoring Report より転載

【図表 5-2-7 小売、雇用、住宅に活用された新規開発地と既存未利用地の比較】¹⁹



【図表 5-2-8 小売、雇用、住宅に活用された都市部と非都市部の割合】



前述のとおり、既存未利用地の多くは住宅として利用されているが、これは土地に限らず既存の建物で未利用なものは住宅として再利用されているものが多い。コングルトンでは、住宅の斡旋はすべて民間業者に委ねているが、これは、非営利団体²⁰に公営住宅を売却することで、民間資金を容易に調達できるようにするためである。またコングルトンは、民間企業が開発に伴う道路や公園の整備などに対して一定の分担金を支出することを条件に開発許可を出している。

¹⁹ Congleton Borough Local Plan 2003 Monitoring Report より転載

²⁰ Dune Housing (非営利団体) を上記の目的で設立した。

²² 第6章第2節参照



登録建物を再利用したフラット

都市部の既存未利用地の活用は住宅としての利用が主になるが、田園地域では、事務所としての再利用を進めている。これは、田園地方における雇用の新たな創出と経済の多様化という二つの目的を達成するためである。次の写真の例は、農家が使用しなくなった建物を事務所として貸し出している例である。この例はコングルトンが行う開発の一部ではなく、農家が独自に判断して事務所の誘致に成功したものである。コングルトンも狂牛病の影響で農家は大きな影響を受けたため、経営規模を縮小してこのような取り組みをしている例も多くある。また、イングランド北西地域開発公社から直接助成金を得た開発も行われている。²²

コングルトンは、前述のとおり荒廃地域ではないため、現在政府が重点的に進めている再活性化の対象にはならず政府からの助成金は少ないが、住宅に関しては住宅公社 (Housing Corporation) から助成金が出ている。



農家の建物を事務所として利用

第3節 タウンセンター・マネジメント

1 歴史

中心市街地は、地域社会における人々の交流を通じて生きがいを感じ、その町に住んでいることの誇りを感じさせるシンボル、凝集点である²³。この考えは、英国においても同じように捉えられている。計画政策指針6の中でタウンセンターとは「まち（City 又は Town）及び郊外において中心としての機能を果たし、様々な施設、サービスを提供するとともに、コミュニティー及び公共交通機関の中心でもある場所」と定義付けられている。

1970年代に郊外型ショッピングセンターが数多く建設され、伝統的な中心市街地は衰退の一途を辿ってきた。特に郊外型ショッピングセンターは、自家用車の利用を大幅に増加させた主な原因のひとつとして問題視されてきた。しかし、その反面、顧客が増加し、ビジネスとして成功してきたことも事実である。そこで1980年代に大規模な郊外型ショッピングセンターに顧客を奪われた都市部の地方自治体や地元商店街がタウンセンター・マネージャーを配置するようになり、1991年にタウンセンター管理協会（Local Government Management Board：現 Improvement and Development Agency、Town Center Management）が設立されたのを契機として、タウンセンター間の情報交換に加え、政府に対する積極的な働きかけが行われるようになった。こうした動きを受けて政府は、1993年に公表した計画政策指針6に基づき、「重要かつ持続可能な中心市街地」の実現に取り組むこととなった。1996年に改訂された計画政策指針6は、自由な市場活動を容認する開発計画政策を大きく修正し、郊外型の大規模ショッピングセンターを規制した。中心市街地の復興に重心を移そうとするこうした動きは、特に下院の環境委員会が強力に推進したと言われている。これにより、①多様性に富み、持続可能な中心市街地を強化する。②焦点を絞った対策を行う。特に利用者全てが利益を享受できるよう小売業の強化を図るとともに、自家用車に頼らなくてよいよう利便性の向上を図る。③競争力が強く、革新的な経営を実現可能な小売店の維持・振興を図る。④雇用政策、サービスの向上、利便性の高い多様な公共交通機関を提供する。この5点を重視した政策が進められている。こうした政策に対しては、当然ながら民間部門から自由な経済活動を阻害するとの厳しい批判が寄せられたが、現在では中心市街地に徐々に顧客が回帰しており、着実に成果は現れ始めている。

2 タウンセンター・マネージャー

中心市街地の再開発におけるキーワードは「多様性」である。そのためには、中心市街地が住民のプライドとアイデンティティーを証明する場であり、且つ、様々な面から人を引き付け、交通が便利で、消費者や投資家にとって魅力的でなければならない。

この点に留意した効率的な事業運営を行うためには、様々な意見を統一的かつ公平に、また広範囲に渡ってコーディネートする人物であるタウンセンター・マネージャーが不可欠である。タウンセンター・マネージャーには、地方自治体の職員が任命されている場合が多く、駐車場の不足、管理の不十分な歩道、環境問題、青少年の非行に見られるような

²³ 「街をよみがえらせた知恵と手法」（株）ぎょうせい

都市固有の問題に商店街関係者と協力して対応しており、こうした活動全般がタウンセンター・マネジメントと総称されている。

タウンセンター・マネージャーの主な仕事は、①地方自治体、商工会議所、土地所有者、開発業者間の調整、②フェアの開催等を通じて地元商店街の存在価値を積極的にアピールすることなどである。このように、タウンセンター・マネージャーは、自らが事業の企画・運営を行うのではなく、住民や企業など中心市街地における利害関係者間の調整を行うことが主要な業務となる。また、タウンセンター・マネージャーの上位機関として、通常、地方自治体や関係企業等の代表者から構成される理事会が設置され、タウンセンター・マネージャーだけで対応することが困難な問題が発生した場合には、この理事会が調整に乗り出すことになる。

コングルトンでは、5年前までバラ内の5つの中心市街地を管轄するタウンセンター・マネージャーを1名任命していた。その費用は、カウンティ、バラ、商工会議所の3組織が共同で負担し、任命も共同で行っていた。しかしながら、カウンティがその給与に対する負担をやめたこととタウンセンター・マネージャーの任期切れが重なったため、タウンセンター・マネージャーの任用はしていない。これは、経費の問題が大きいということである。

バラとしては、1名でもタウンセンター・マネージャーがいることが理想だと考え、ローカル・プランにおいてもタウンセンター・マネージャーの必要性について言及している。中心市街地は様々な個人や団体から組織されており、その関係をうまく活用するためにはコーディネイターの役割を果たすポストが必要であるためである。しかしながら、現在はそのような役目をバラの各部署で分担しているか、小売店が自主的に組織した代表機関が行っている。そのため、横の繋がりが弱く総合的な開発が出来ないなど、ベストバリューにおいてもタウンセンター・マネージャー設置の必要性が指摘されている。

第4節 政府都市サミット

2002年に副首相府内の都市政策局（Urban Policy Unit）が企画したアーバン・ルネッサンス・サミットが開催された。これにより、24のパイロット団体²⁴がそれぞれの成果を発表し、成功、失敗事例情報を共有することができた。

このなかで、アーバン・ルネッサンスの成功事例として、Leeds, Croydon, Newham, Newcastle, Norwich, Medway, Nottingham, Sheffield, Birmingham の9つの都市を挙げている。これらの都市に共通するのは、①詳細な調査を実施して計画を立て、②それを幅広く周知させることによって、③関係機関、住民の参加を促し、④それらの関係者に責任を与えたことであった。

このサミットでは市民参加のワークショップも開催され、調査会社のMORIが調査結果

²⁴ Barnsley, Birmingham, Blackburn with Darwen, Brighton&Hove, Bristol, Croydon, Gateshead, King's Lynn, Leeds, Leicester, Liverpool, Manchester, Medway, Middlesbrough, Newcastle, Newham, Norwich, Nottingham, Plymouth, Reading, Sheffield, Southend-on-Sea, Stoke-on-Trent, Swindon

をまとめている。調査は2002年6月現在で15歳以上の2,063人を対象として行われた。質問には(ア)「過去五年間にあなたのすんでいる町、市は住みよくなりましたか。住みにくくなりましたか。それとも以前と変わりませんか。」(イ)「どうして、あなたの町、市が改善した、もしくは悪くなったと思いますか」というものがある。回答結果は、①ひどくなった(37%) ②よくなった(24%) ③変わらない(37%)となり、ひどくなったと答えた回答者の内訳は45歳以上が42%で、15歳~24歳が25%という結果となった。よくなった理由としては、ショッピング街や施設の充実が挙げられ、悪くなった理由としては犯罪の増加、町のよごれが挙げられた。この調査結果から、英国における中心市街地再生の課題は、①ショッピング街の充実と②犯罪の防止が2大テーマであるといえる。

この調査結果に基づき、MORIはアンケートからの教訓を幾つか挙げている。

- ① コミュニティーの参加度合：以前は意向調査を調査会社に任せていたが、直接住民と話をしているわけではないので、実際にコミュニティーが求めているものかが分からなかった。そこで住民参加を呼びかけると多くの人が興味をもってくれた。しかしながら、実際の行動の段階になると、多くの住民が専門家や議員に任せるといったところが多かった。そこで、住民に対する多くの情報提供と計画段階での会議への参加を求めることをすすめている。ただし、参加を促す順番は次のようにする。(i) サポート (ii) ともに行動 (iii) ともに決定 (iv) コンサルタント (v) 情報提供
- ② 地域の意識：政府が考えている地域の問題は、健康、教育といった問題であったが、実際に調査を行ったところ住民の関心は町のきれいさ、若者が参加できる事業、安全性といった項目であった。
- ③ 協調性：多くの都市で、年配者の一番心配していることは犯罪であった。また、若者が「町が悪くなった理由」として挙げたのも、犯罪であった。そのため、犯罪を無くそうとする取り組みが行われているが、最も効果的であるのは、地域住民同士の協調であり、協調を促す公共の施設の整備、暗い場所を作らないなどの街づくりを行う必要がある。
- ④ 多様化したビジネス：地域の雇用促進、市街地の活性化等を目的に企業誘致を行っているが、企業に頼りすぎで、その企業が失敗すると都市の政策も失敗する恐れがある。そのため、企業誘致は、多種多様な分野からが望ましい。
- ⑤ 中心市街地の繁栄：自治体関係者などが言及する理想の市街地は、様々なものを残した町であるが、実際に市街地に人を呼びつけるのは、ショッピングの充実である。郊外のショッピングセンターとの競争に勝たなければいけない。
- ⑥ サービスの質：都市部での鍵となる事業は教育、健康、交通である。その他、住宅政策、犯罪の抑制が挙げられる。
- ⑦ コミュニティー：住宅政策に力を注ぐことで住みよい住宅を提供し、住民を増やし活性化する必要がある。

これらの教訓に基づき、目標となる10の柱を掲げている。

- ①資源：財政資源はもちろん、人的資源、企業支援などを積極的に取り入れる必要がある。
- ②地域再生には批判が必要：過去 30 年余り、特に住宅政策に関しては事業が断片的で再構築するだけの力が無いと思われてきたが、「住宅市場改善補助金（Housing Market Renewal Fund）」²⁵は、再構築するだけの力を持ち合わせているということを再認識する必要がある。
- ③決定権の移譲：中央政府が行ってきた決定、資金の分配は、地方の望んでいることとは違っている場合が多い。効率よく地域再生を行うためには、地方が主体となった決定、それに合致する資金分配が必要である。
- ④再生への技量の向上：地域再生には高度な知識と技量が必要であり、英国全土で地域再生が行われていることを考えると、政府がトレーニングや技量のある人材の紹介等を提供する必要がある。
- ⑤長期計画：地域再生は数年という単位ではなく、10 年以上かかるものが大半であるので、長期のビジョン、計画、資金源を確保することが必要である。
- ⑥包括：地域再生は特定の分野に限ったものではなく、広い分野を巻き込む必要があるため、すべての公的資金団体が関与するべきである。
- ⑦建物以外：地域再生は箱物を作るというだけでなく、社会的、経済的な問題も含まれる。荒廃した地域に多くの金額を使いがちであるが、最も効果があがる地域への投資も必要である。
- ⑧包括的なアプローチ：地域再生に係わる団体は数が多すぎ、また資金が短期に限られているため行動に移されていない。そのため、団体・資金を整理する必要がある。
- ⑨ RDA の活用：RDA は地域再生において、重要な役割を果たしていることを再認識し、活用するべきである。
- ⑩計画設定：計画協議書には、アーバン・ルネッサンスへの計画の立て方が示されている。地方自治体ははじめはこれに準拠して実行に移すべきである。

これらの教訓、目標を見て分かるとおり、英国の地域再生は前述のとおり荒廃地域の安全を確保するという観点から、住宅環境を改善することが最初の目標であり、これに続く活動としてコミュニティーの形成があげられる例が多い。住宅問題は住宅協会等とのパートナーシップ、コミュニティーの形成には地域の NPO などとパートナーシップを組むなど、各分野別にパートナーシップを組み、またそれぞれが情報交換、連携というパートナーシップを組んでいる。これらの複雑に絡んだパートナーシップをうまく機能させられるかが、英国における都市再生の鍵といえる。

²⁵ 2002 年 ODPM が制定した補助金制度。持続可能な地域を創造するために、住宅環境を整えることによって、住宅需要を高めて長期的なコミュニティーの形成を目指している。