

第3世代のパートナーシップLSPによる地域運営と中心市街地再生*

Community Management and city center revitalization by Local Strategic Partnership*

中西仁美**・土井健司***

By Hitomi NAKANISHI**・Kenji DOI***

1. はじめに

英国においては2000年の政府白書'Our Towns and Cities: The Future Delivering an Urban Renaissance'に基づき各地に新たなパートナーシップLocal Strategic Partnership (以下、LSP)が設置された。周知の通り、英国では1980年代以降ニューパブリックマネジメント手法による都市再生を支える主体としてパートナーシップが導入されていたが、LSPは都市再生のみではなく地域のサステナビリティ達成のための政策アリーナとして新たな役割を担うものである。LSPは戦略的な地域運営のための協働体制を基本としている。公・私・共の水平的なネットワークによる地域の活性化や都市再生の成功が次々と報告されている¹⁾。

わが国においても、自治体、企業、地域住民のパートナーシップづくりが各地で進んでいる。しかし、特定のテーマに絞った草の根活動が主であり、英国のように自治体の最上位戦略の策定・運営という役割を果たすものではない。平成10年度の「まちづくり三法」の整備から7年経過した現在では期待された効果が得られずその改正案がまとめられた。その中では商店街や地権者、市町村等の関係者の自主的な取り組みの必要性も謳われている。しかし、戦略的決定を支える公・私・共のパワーバランスや財源システムに関する議論は手付かずである。

本研究では、英国における地域の最上位戦略の策定主体であるパートナーシップLSPに注目し、行政・民間・コミュニティ・ボランティア団体の協働を促すためにどのような目標設定や戦略が設けられ、その実現のために如何なる制度づくりが進められているかを報告する。それに基づき、わが国での地域ガバナンスや中心市街地再生のための水平的な協働体制の方向性についての考察を試みる。

*キーワード：LSP，地域運営，中心市街地再生，QoL
**正員，博（工），豊橋技術科学大学建設工学系
（愛知県豊橋市天伯町雲雀ヶ丘1-1，
TEL0532-44-6842，FAX0532-44-6831）

***正員，工博，香川大学工学部安全システム建設工学科
（香川県高松市林町2217-20，
TEL087-864-2165，FAX087-864-2188）

2. 英国の計画システムとパートナーシップの変遷

（1）英国の都市計画システムの変遷

LSPは、地域の最上位戦略の策定主体であり、その役割は都市再生に留まらず、地域住民の共同利益を確認し、QoL(生活の質)を向上させることである。本章では、英国における地域・都市計画システムの変遷と、パートナーシップとの関わり、LSPへと発展した背景を整理する。

英国の都市計画システムは、従来は中央政府が作成する各種指針であるPlanning Policy Guidance(PPG)、地域計画指針であるRegional Planning Guidance(RPG)等を踏ましつつ、土地利用のマスタープランの役割を果たす文書として自治体がStructure Plan(カウンティレベル)、Local Plan(市町村レベル)というDevelopment Planを作成するものであった²⁾。そして全ての開発行為に対して個別審査による許可制度を採用しており自治体に大きな裁量を与えられていた。しかしこうしたシステムは手続きに時間がかかること、柔軟性に欠ける、コミュニティの参加が不十分であるとの反省から²⁾、近年新たな計画システムが導入された。まず、PPGに代わってPlanning Policy Statements(PPS)が導入された。PPGがガイドラインという性格が強いものに対して、PPSは自治体に対する義務をより強く打ち出したものである。また、RPG、Structure Planに代わってはRegional Spatial Strategies(RSS)が導入された。これはより法的な位置づけのある計画として取り扱われ、個々の計画許可申請はRSSに基づいて判断されなければならないこととなった。

さらにRSSの導入に伴い、Local Planは廃止され、The Planning and Compulsory Purchase Act 2004によってLocal Planは新たなLocal Development Framework(LDF)に置き換えられた¹⁾。その目的はより多くの市民参加を促しながら開発プロセスを迅速化することにあった。Local Planではその修正の場合はPlan全体を修正しなければならないがLDFでは必要な部分のみを修正すれば良いこととなった。また、最も重要な点は計画策定の初期段階からコミュニティを巻き込むことが義務付けられたことである。コミュニティを巻き込む上で基本となるのがコミュニティ戦略(Community Strategy)であり、LDFはCommunity Strategyに空間計画における示唆を与えるものである³⁾。

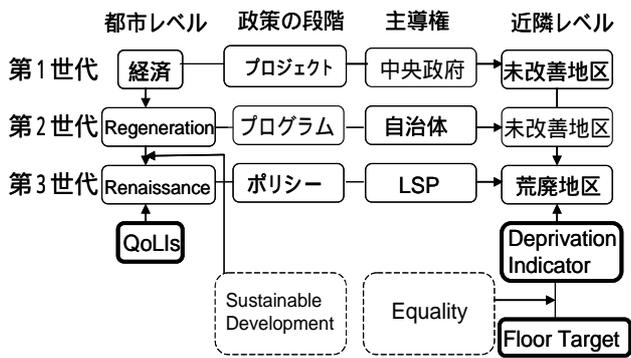


図-1 英国のパートナーシップの変遷

(2) 都市再生におけるパートナーシップの変遷

本稿では、英国のパートナーシップの変遷を都市再生概念との関わりから3つの世代に分類する。

英国における主な都市再生概念はRegenerationと(Urban)Renaissanceである。Regenerationは市場メカニズムが機能しない地域において経済、社会、物的な衰退からの回復のための総合的なアプローチと定義される⁴⁾。Renaissanceとは、よりの絞った戦略的アプローチであり、優れた空間デザインの創出やQoL(生活の質)を重視した概念である。なお、近隣レベルでの再生(荒廃地域の再生)に対してはRenewalという言葉も用いられる。本稿においては、以上の再生概念のうちのRegenerationを重視したものを第2世代のパートナーシップと位置づける。また、RenaissanceやRenewalを重視したものを第3世代と位置づける。第1世代とは1980年代の中央政府主導型のパートナーシップである。

(3) 第3世代のパートナーシップの導入

ブレア政権は2000年の政府白書'Our Towns and Cities: The Future Delivering an Urban Renaissance'で「我々の政策、プログラム、ガバナンスは強力な地域のリーダーシップの下で市民を巻き込んだパートナーシップにより実施される」として、各リージョン内の自治体に地域戦略パートナーシップ(以下LSP)を設置した。政府により示されたLSPの主な役割は、1)自治体と協力して地域の民間・コミュニティ・ボランティア団体の協働を促し、地域のニーズを反映した戦略Community Strategyを策定・実施すること、2)自治体と協力して地方公共サービス協定の目標を達成すること、3)地域再生補助金(以下NRF)支給の対象地域においては地域再生戦略を策定・実施することである⁵⁾。こうした役割を担うことにより、LSPは地域のガバナンス構造や政策プロセスに影響を与える。LSPは自治体、民間、コミュニティ、ボランティア団体の水平な協働体制により、Renaissanceを目指すパートナーシップである。以上の都市再生概念とLSPとの関わりを図-1に示す。

なお、新たなパートナーシップLSPの設置ためのDETR指針においては、その設置は既存のパートナーシップに立脚すべきとされた。このため、ほとんどのLSPは新たに作られたものではあるが、既存のパートナーシップをサブ・パートナーシップやテーマグループとして含むものとなっている。また、多くの既存のパートナーシップはLSPの下に統合されることとなったが、現状においても、コミュニティの治安、交通、学習などの分野ではLSPとは異なる組織のパートナーシップが存在する。

3. LSPによる地域運営

(1) ヒアリング調査により明らかにされたLSPの特徴

本研究では、LSPによる地域運営と中心市街地活性化に果たす役割を明らかにするために英国南西部の中心都市ブリストルに設置されているBristol Partnershipの活動についてヒアリング調査を実施した。ブリストルでは、地域再生戦略の前身政策であるコミュニティ・ニューディール時から地域再生に活発に取り組むと共に、QoLインディケータ体系の活用により、市民の視点に基づく政策目標達成度評価の先駆的な取り組みを行っている⁶⁾。

Bristol Partnershipは30の公・私・共の団体の代表者から構成され、自治体と民間・コミュニティ・ボランティア団体との間にはローカルコンパクトが結ばれている。Bristol Partnershipでは、1)サステナブル・ディベロップメントの達成と2)公平性の確保を2つの柱としてコミュニティ戦略を策定し、地域運営を行っている。そのプロセスにおいては、まず公・私・共の3部門の代表者の協議により、コミュニティ戦略の目標達成のための優先項目が決定される。この協議における3つの部門の関係は対等である。次に、優先項目の決定を受けて予算の配分が協議される。Bristol PartnershipはSRB、NRF、objective2などの予算配分の決定を行う権限を有している。さらに、Delivery Groupが各優先項目に関わる政策実施を担う。

ヒアリング調査から、LSPには1)地域の最上位戦略を策定すること、2)コミュニティ戦略の策定において優先項目・地区を絞り込み、予算配分の決定を行うこと、3)自治体、企業、市民組織、コミュニティ組織は対等な立場にあることという特徴が把握された(図-2)。

(2) LSPによる荒廃地区の再生

ブリストルのコミュニティ戦略の1つ目の柱であるサステナブル・ディベロップメントの達成については、前述のように先駆的な取り組みが実施されている。ここでは2)公平性の確保(Equality)に着目する。公平性の確保とは、第2世代のパートナーシップによる都市再生後も改善されないまま残された荒廃地区を改善し、地域内の他の地区との格差を解消し、同じ水準にすることを意味する。



図-2 LSP に統合された3つの場

ブリストルでは中央政府が荒廃度インディケータ^[2]によって各地区の荒廃度をランク付けした結果を基に、最も深刻な10地区を改善優先地区としている。優先地区では荒廃度インディケータに対応した7つの要素（収入、雇用、健康、教育、住宅とサービス、住環境、犯罪）の改善目標値(floor target)を設定している。Bristol Partnershipではfloor target達成のための資金としてNRFを優先地区に配分しており、2004-06年度に支給されたNRFは1千万ポンド（約20億円）である。

10の優先地区にはBristol PartnershipのRegeneration Delivery Groupの下位組織としてLocal Neighbourhood Renewal Steering Group(LNSG)が設けられている。LNSGは地区の改善計画の作成と配分されたNRFの管理・運営を行う。各地区のLNSGのメンバーには地区の住民が含まれており、住民側の優先事項を主張し、予算配分の要請を行う。Bristol PartnershipのBenington氏によれば、予算配分の決定から市民が参加する仕組みはNRFを受けている他の地域ではみられず、ブリストルはこの点で高く評価されている。

(3) 港湾の再生に連動した中心市街地の活性化

ブリストルの10の荒廃地区の1つであるLawrence Hill地区は商業施設が立ち並び中心市街地であり、17～19世紀に栄えた港湾地区であるハーバーサイド地区に隣接している。中心市街地の再生はBristol Partnershipにおいて優先項目に指定されている。NRF以外の資金と合わせて約500万ポンドを投じ、商業地面積を40万平方フィート拡大し、100店舗を増設、4000以上の雇用機会を生むという計画である。この中心市街地の再生は1970年代から始められ、現在も進行中のHarbourside Renaissanceとも呼ばれる港湾の再生が成功していることにより、より大きな意味を持つ。ハーバーサイド地区もかつては荒廃し、空倉庫が目立つ地区であった。しかしこうした空倉庫を改装し、オフィス、ホテル、住宅、レストラン、商業施設や文化施設の複合開発を進め、職、住、憩の場を集約させることにより活気を取り戻している。ハーバーサイド地区の再生においても重視されたことは継続的な協議により市民の意見を反映させることであった。Bristol Partnershipのねらいは港湾と中心市街地を一体化させ、地区のポテンシャルをより高めることである。これは単

に荒廃を改善するだけでなく、QoLの向上、すなわちサステイナブル・ディベロップメントにもつながる取り組みである。

(4) LSPが持つ可能性

筆者らは、ブリストルにおけるヒアリング調査においてLSPによるコミュニティインボルブメントの地域社会への影響を現行のQoLsで測りうることを確認した。その影響を定量的に把握するため、因果構造分析を行った。まず、a)コミュニティインボルブメントの促進度を表すインディケータとして、a-1)近隣環境に満足している住民の割合、a-2)地域の意思決定に自らが影響力を持っていると感じている住民の割合、a-3)異なるバックグラウンドを持つ人々が上手くやっていると感じている住民の割合を選択した。荒廃度を表すインディケータは前述の荒廃度インディケータにより算出されている総合荒廃度値を用いた。また、LSPは社会学や政治学分野で近年研究が進められているソーシャルキャピタルの育成にも影響すると考え、b)ソーシャルキャピタルの育成度を表すインディケータとしてb-1)地域への帰属意識を感じている住民の割合、b-2)近隣の人を信頼している住民の割合を選択した。共分散構造分析の結果を図-3に示す。推定結果は全て統計的に有意な値が得られた。この結果から、荒廃地区の改善はソーシャルキャピタルの育成に寄与し、ソーシャルキャピタルの育成がコミュニティインボルブメントを促すということが読み取れる。

LSPはその水平な協働体制による公論形成の場という役割を果たすことにより、地区間格差を是正することで住民どうしの信頼を築いている。この信頼感が、コミュニティインボルブメントの促進に繋がり、地域ニーズの抽出が可能となっていると言える。こうしたLSPのパフォーマンスはODPMにより評価され、その際‘Theory of Chance’(TOC)と呼ばれる政策決定のプロセスを重視した評価手法が用いられている。TOCは目標達成に向かうまでの各プロセスにおいて、如何に地域の参加主体と協力したかという視点からの評価手法である^[3]。

4. わが国における地域運営と中心市街地の再生

我が国においても、近年 QoL の向上を目指す政策やまちづくりへの取り組みが進められている。それに伴い市民参加の機会の増加を求める声も大きく、まちづくりNPO や住民ワークショップの開催という住民主体の活動も多く見られるようになった。しかし、行政と市民との間にはまだまだ価値観の隔たりが存在し、インフラ整備をめぐるコンフリクトが頻発している。市民の視点からのアウトカム指標が政策評価に導入されても住民の価値観が捉えられていなければ QoL の向上は実現されない。

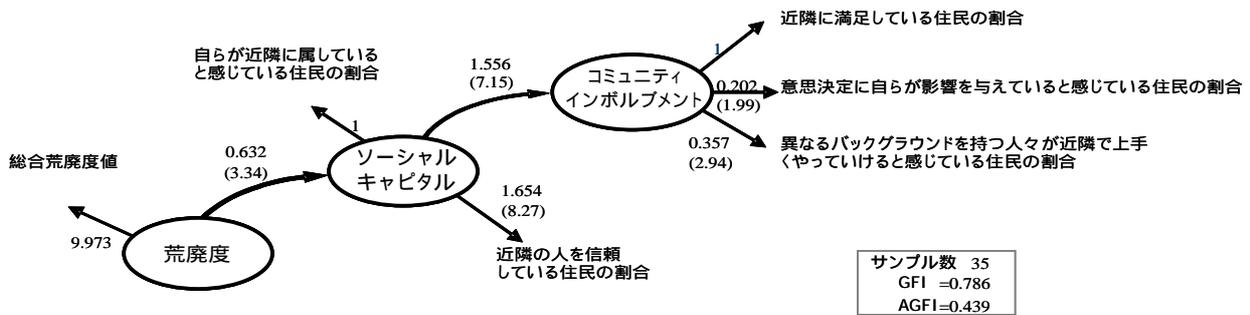


図-3 荒廃度，ソーシャルキャピタルおよびコミュニティインボルブメントの関係

加えて，わが国においては，住民の行政への不信感が存在するため，単に参加の機会が増えただけでは本当の意味での協働が達成されたとは言いがたい。

まちづくり三法の見直しでは，これまでのTMOまかせの体制を指摘し，その抜本的な見直しを行うことが提案されている。しかし行政と商店（企業）とのつながりを如何に強化しても，そこに街の主役である住民・コミュニティの顔が見えなければ，実感のある再生は実現され難い。必要とされるものは，形式的あるいは内向きの協働体制ではなく，コミュニティレベルの行動を可能とし，望ましい変化を生むための評価のフレームワークと Delivery Groupによる外向きの行動（アウトカムの供給）である。Bristol PartnershipのBenington氏によると，一般の市民のLSPの認知度は低い。言い換えれば市民は地域レベルの戦略や組織の形に特別な興味はなく，地域がどう変わるかにのみ興味があると言う。したがって，LSPにより地域がどう改善されたか，その結果を市民に見せ，市民の関心を高めること，そして地域づくりにBristol Partnershipが貢献したことを理解してもらうことが重視されているのである。筆者らはこの点がLSPに学ぶべき協働の出発点であると考える。

5. おわりに

本稿では，英国におけるパートナーシップを地域・都市計画制度の変革と都市再生との関わりから整理し，第3世代のパートナーシップ LSP が地域運営と中心市街地の再生に果たす役割を明らかにした。LSP は荒廃地区の改善とサステナブル・ディベロップメントを行政，市民，企業の水平的なネットワーク体制により目指すものである。こうした体制によりブリストルでは港湾及び中心市街地の再生が成功していることをヒアリング調査により明らかにした。

都市計画制度や補助金の仕組みが英国とは異なるものの，市民の価値観が多様化した現在のわが国の都市再生においてもそうした協働体制が必要であることは言うまでもない。わが国も，まちづくり三法の見直しが実施さ

れた今こそLSPのようなパートナーシップによる地域再生の協働体制を確立すべき時期であろう。

- [1] LDF に基づく新たな計画システムは空間アプローチおよび関連戦略と統合に重点を置くものであり，LDF はそれ単独では作成されない。その作成に際して関連した戦略とは，Community Strategy，Corporate Plan，Local Transport Plan 等である。なお，LDF は特に Community Strategy の土地利用開発に関する目標設定を提供する手段と見なされている。
- [2] ODPM（副首相府）が設定しているイングランドとウェールズの地区ごとの荒廃度を測る指標群。全7要素（Income deprivation, Employment deprivation, Health deprivation and disability, Education skills and training deprivation, Barriers to housing and services, Living environment deprivation, Crime）全37インディケータから成る。ブリストルでは10地区がイングランドにおいて最も荒廃度が高い上位10%の地区に入っている。
- [3] イングランドの全LSPを対象とした中間評価(2004)においては，交通およびアクセシビリティの改善は重要課題とされながら，これまでのLSPの活動においては十分な成果が見られないとの報告がなされている。

参考文献

- 1) 例えば，中島恵理：英国の持続可能な地域づくり，パートナーシップとローカリゼーション，学芸出版社，2005。
- 2) 平見憲司，福本大輔，高橋勝美：英国(イングランド地方)における都市計画体系の変化，IBS Annual Report活動報告2005, pp.110-114, 2006。
- 3) ODPM, UK Government: *The Relationship between Community Strategies and Local Development Frameworks*, 2003。
- 4) ODPM, UK Government: *Assessing the impacts of spatial intervention: The 3Rs guidance*, 2004。
- 5) DETR, UK Government: *Local Strategic Partnerships Government Guidance*, 2001。
- 6) 中西仁美，土井健司，柴田 久，杉山郁夫，寺部慎太郎：イギリスの政策評価における QoL インディケータの役割と我が国への示唆，土木学会論文集，No.793/ -68, pp.73-83, 2005。