社会的企業が都市高速道路下の空間を経営し、社会サービスを提供する：

ロンドンのウェストウェイ開発トラストの場合

SOCIAL ENTERPRISE MANAGEMENT OF URBAN MOTORWAY SPACES
TO DELIVER SOCIAL SERVICES:

Case of westway development trust in London

西山 康雄*

Yasuo NISHIYAMA

In the 1980s in England, the new urban left proposed development policies in opposition to Thatcherism. Westway Development Trust in London is a social enterprise and is considered to be one of the most innovative projects ever done. The trust developed unused plots of land under the motorway into profit-making commercial areas and social service areas. The profits from these commercial ventures were then distributed to social welfare projects and this made the trust financially independent. In this paper we analyze the process and the factors that have lead to the business success of the ventures. We also focus on the necessity of obtaining public partnership at an early stage, and the remarkable management skills of the director.

Keywords : *Westway Development Trust, Social enterprise, Self-finance, Development process, Reflective practitioner, London*

ウェストウェイ開発トラスト, 社会的企業, 財政の自立, 開発プロセス, 思慮深い実践家, ロンドン

1. 社会的企業が都市再開発を通じ、独自に社会サービスを提供する

ロンドンの主要駅のひとつ、パディントン駅から西郊外へ車で向かう時、ウェストウェイを使うと早い。1970年に開通し、当時、ヨーロッパで最も長い構築物といわれた都市高速道路である。この高架道路下、1.4ヘクタールの空間に沿道隣地を加えた9.1ヘクタールを、非営利のまちづくり会社、ウェストウェイ開発トラストが総合的に経営している(Westway Development Trust、以下WDTと略す。旧称エヌキャット)¹⁾。WDTは借りた土地を、収益系、社会サービス系、中間系(スポーツ施設)に分けて開発し(図1)、収益を独自の判断で、公園を含めた環境整備、スポーツ施設の建設と運営、保育所・職業訓練所などの社会サービス施設の建設・管理に使っている。さらに住民のコミュニティ活動をきめ細かく支援するため、施設を廉価で提供し、また活動資金を助成している。

注目すべきはその規模で、2000年度の総収入は11億9,500万円、そのうち宝くじ基金からの助成金と寄付金が48%、総支出は5億6,000万円、慈善目的の直接経費が72%を占める(表1)。また、総資産は34億円で、経営は自立し安定的、総雇用者数は800名、都市貧困地区での経済活性化へ大きく寄与している。人は慈善目的、非営利などの用語から組織イメージとして、民間公益組織(Charity)、民間非営利組織(NPO, Not-for-Profit Organization)を思い浮かべるであろう。しかし同時に、その規模の大きさ、経営の積極さにとまどうかもしれない。

わが国のNPOについてみると、「今や自立をめざす第二世代に入った。しかし、公益と営利のぼやける区分という課題もある」(朝日新聞、2003年4月1日)と指摘されている。この文脈に沿うとき、WDTへの関心は、いかにして事業の初期立ち上がり条件を整えたか、いかに市場にくい込み収益を上げ、それをいかに地域社会へ還元しているかであろう。企業性と社会性への注目である²⁾。こうした組織は近年、開発トラストと称されてきた³⁾。しかしブレア政府は2002年、経済への大きな貢献に注目し、「社会的企業」(Social Enterprise)として育成しようとしている⁴⁾。民でも公でもない、

表1 ウェストウェイ開発トラストの2000年度決算

収入	総計	11億9,500万円	
	宝くじ基金からの助成金と寄付金	48	%
	土地建物賃貸料	23	
	スポーツ・レクリエーション施設使用料	21	
	その他	8	
支出	総計	5億6,000万円	
	慈善目的の直接経費	72	%
	1 スポーツ・レクリエーション施設関連	50	
	2 コミュニティ開発およびスポーツ支援	20	
	3 環境改善および管理	3	
	不動産関連間接経費とローン利子	25	
	トラストの経営と運営関連経費	3	

注 NKAT: Annual Report 2000/2001, 2001 2001年3月31日の状況。1ポンド=200円で換算した。なお、宝くじ基金からの助成は、インドアのロック・クライミング施設をはじめとしたスポーツ施設の改修に使われた。

* 東京電機大学建築学科 教授・工博

Prof. of Town Planning, Tokyo Denki University, Ph. D.

第三の経済セクターとの位置づけである。

ではなぜ、社会的企業による都市の再開発、さらには社会サービスが必要なのか。公共サービスは財政の緊縮化、絶え間ない突然の政策変更、政権変動により、その供給が大きな影響を受ける。また、収益第一の民間サービスでは軽視、無視されるサービスが少なからずある。さらに公的支援で建物整備をしても、運営の補助が出ないなど、公的主导の下では、持続的に地域住民のニーズを掘り起こし、これに 대응していくことは難しい。そこで、社会的企業が都市再開発を担い、その後、地域に社会サービスを安定的に提供するという方法を編み出した、というわけである。言いかえれば、財政的に自立した社会的企業が、私でも公でもない協働空間(Communal Space)を自主管理し⁵⁾、地域社会に根ざした社会サービスを提供しているわけである。

財政的な自立、社会性と企業性のバランス。ことはそれほど簡単ではない。いずれも難問といえよう。わが国における都市再開発の今後を考えると、ウェストウェイ開発トラストの経験と問題提起は、いくつかの示唆を与えてくれるといえよう⁶⁾。そこでこの論文では、社会性と企業性を両立させ、財政自立を確立したWDTの開発プロセスとその要因を明らかにすることを目的とし、さらに、こうした新しい試みをイギリス都市計画史のなかに位置づけてみたい。

2. 施設建設と社会サービス拡充の過程を探る：社会的企業への道

ウェストウェイの走る北ケンジントン⁷⁾は、ロンドンで最も貧しい都心周辺地区のひとつで、いわば見捨てられた地区であった。60年代、地域活動家は「社会的に排除されている」との怒りから、激しい要求運動を広げていた。共同広場の開放要求、借家人の権利擁護、全国初の法律相談センターの開設などで、さらに、今やロンドンの夏の一大名物となったノッチング・ヒル・カーニバルを、1966年夏に編みだす住民パワーも持っていた。「こうした一連の行動が始めて、ケンジントン・チェルシー区議会、大ロンドン議会は動いた。そして、高速道路下の土地をコミュニティが引き受けるといふ、前代未聞のことが起こった」⁷⁾。

開発は1960年代に始まった。建設の経緯、財政自立へ至る経緯からみて、「開発前史」「揺籃期」「組織再編・建設期」「財政自立期」と四期に分けることができる。

「開発前史」は、住民の手で開発構想の原型が作られた時期であ

る。1960年代に計画された都市高速道路の建設は、貧しい労働者1,000人に移住を迫り、住宅600戸が取り壊された。「地獄のようだ。ただちに再入居の家を提供せよ」。反対運動の横断幕の一文である。騒音・振動による居住環境の悪化も運動に加担した。しかし、66年の建設着工をきっかけに転機が訪れた。道路予定の空地を子供の遊び場に暫定利用した時、若手地域活動家は生き生きと使う子供達の姿に気づいた。そして、高架下の空間をいかに利用すべきか、住民と議論を重ねた。一方、地主の大ロンドン議会は、「交差部下の大空間は公園緑地に、中央部は駐車場に利用する」との案を描いていた。住民グループは、「これ以上、最悪の利用策はない。まったく不適切で後ろむきの案だ」⁸⁾と怒った。そして1968年春、保育所、公園、スポーツセンター、芸術センター、さらに倉庫、レストランをも含めた総合的な「対抗案」を独自にまとめた。住民は道路高架下に何を作ってほしいか、行政へありったけの要求を投げかけた。

この対抗案はこれまで、「ロマンチックな夢を描いたに過ぎない」と否定的に評価されてきた。確かに、同じ土地の利用を複数組織に約束するなど、後の混乱を生む原因となったことも事実である⁹⁾。しかし次の二点から、住民要求を空間化した第一次案としては評価できると思う。第一に、その空間構成には土地利用上の合理性がはっきり認められる点である。スーパーマーケット、店舗群の立地は既存の商店街とか地下鉄駅と関連づけ、回遊性を作りあげるよう配慮していること、交差部下などの広い土地は、室内スポーツセンター、各種運動広場、冒険広場などを想定している。第二に、土地利用を類型化してみると、事業内費用移転の発想を読みとることができる。土地利用は、①緑地系、②コミュニティ施設系、③商工業系、④スポーツ系と分類でき、③を収益系として想定している。住民はすでに67年の初め、「高架下の土地建物を貸すことで、ある程度の事業収入をえることができる」との素朴な原理を思いついていたという¹⁰⁾。ともあれ、過剰なほどの住民要求をそのまま空間化したものではあるが、現在の空間利用の原型を読みとることができる。

そして68年秋口、任意団体の遊び場を作る会は、地域住民と区議会議員から構成される民間公益組織、モーターウェイ開発トラスト(Motorway Development Trust、以下MDTと略す)に改組された。リーダー格のアダムス氏に当時の事情を聞いてみた¹¹⁾。「私はコミュニストです。ロンドンでもっとも労働者の多い、荒れ果てた地

図1 地区の土地利用状況(2002年) 大ロンドン議会は、土地のまとまりから、高速道路用地に加え一部隣接地を含めて強制収用した。そしてWDTは、この隣接地を含め管理している。

区でした。運動センター、水泳場は壊されたまま、コインランドリーも廃止と、行政からは無視された地区でした。関連する地域グループが集まり、自治体とは別の、独立した民間公益組織を作り建設、管理するというイメージでした。整備資金は公共から、建設と運営の主体は住民グループの集団、つまりトラストという姿で、大きな議論もなく決まった。

しかし公的資金は調達できるのか、つまり「どう作るか」は別の難問で、1971年から75年までの「揺籃期」、生みの苦しみを十分味わった。

混乱の第一の理由は、1971年に、保守系クロフトン議員の牛耳る区議会が中心となり、MDTとは別の開発組織、エヌキャットを設立したことである。「極左地域活動家がMDTを支配している」との思いもあったろう。アダムス氏は言う。「討論会で前に座っても、保守系議員は顔を背けていましたね」。地域活動家は天敵とみなされたわけである。しかしなぜ、もっと強くコントロールできる公的機関直営でなく、MDTと同じ民間公益組織としたのだろうか。保守系議員は、固定資産税(区税)の上回りの少ない貧困地区への公共投資に強く反対し、「貧困地区で居住環境を改善していくには、公的、民間公益組織、民間の各セクターをたばね、コミュニティの旺盛なエネルギーを引きだす以外に方法はない」¹²⁾とみなした。つまりこの時期、同じ高架下の空間経営をめぐる二つの民間公益組織、エヌキャットとMDTが存在したことになる。MDTはエヌキャット批判を続け、両者は激しく対立した。

混乱の第二の理由は、事務局体制が脆弱であったことである。初代の事務局長は元映画プロデューサーで地域への関心は強かった。しかし起業化のための専門的知識に欠け、また激しい政治闘争を鎮めることはできなかった。

1975年のMDT広報誌は、エヌキャットの業績を採点している。「事務局運営は非効率極まりない、10点満点で1点。建設着手は少しずつ進んでいるので5点。住民意欲を引き出す点はお粗末、1点。総評2点。来年はもっとがんばれ」¹³⁾。対立と混乱の続く事務局運営は「1点」と厳しい。「建設着手、5点」とは、74年に二代目のジェンキンス理事長が就任し、借地問題に片をつけたこと、そしてこの年、建設が始まった点を評価したものであろう。事実、エヌキャッ

トの75年度年次報告書は、「ついに、お知らせできる真の成果が出た」と記している¹⁴⁾。

ジェンキンスは、「ぜひ資金をひねり出す事業を始めねばならない。いかに機をつかむかだ」¹⁵⁾と確信し、営利事業に着手した。営利事業とはcommercial projectの訳語で、住民はコマーシャルなものを毛嫌いしていた。「土地開発から利益をあげるとは、過酷な家賃を押しつける地主と同じ発想ではないか。この事業はわれわれの側のもので、敵の考え方には反対だ」¹⁶⁾。ジェンキンスは自主財源の確保は、政治的対立からの中立のためにも大事と主張し、住民を説得した。また収益源を軽工業とした点も、土地柄からみて合理的であった。典型的な貧困地区であり、民間の商業投資は期待できないこと、倉庫と違い工場誘致は地元雇用を生む。初期の、1974年時点の開発手法は大きく三種類あった。冒険広場の建設は住民グループが動き大ロンドン議会から補助金を得た、軽工業工場の建設は個人保証による銀行融資でまかない、民間公益組織向けの事務所建設は地元建設業者の善意に頼った。まさしく、あらゆる手を打った苦勞の跡である。

組織再編と建設の第三期は、76年から施設が完成した89年までの期間で、16の主要事業を完成させた。そのダイナミックな事業展開から「躍進期」ともいえよう。76年、初代事務局長が病のなかで辞任し、二代目のマットランド事務局長が就任した。

ここで二点、民間公益組織とはなにかと事業躍進の状況について説明しておきたい。

民間公益組織は一般に、理事会と事務局から構成される¹⁷⁾。理事会は経営方針を決める運転手、また時に転轍手で、事務局は経営を専門的に担う、事業推進のエンジンである。エヌキャットの理事会は、選挙で直接選ばれた住民代表、関連組織の代表者、区議会議員、区役所職員から構成される。理事会での議論は、地域民主主義の熟度を示すといえよう。民間公益組織の質は、理事長に人を得たかに大きく左右され、また事務局長の胆識如何による。大胆ではかりごと長けた人物が技術的専門家集団を率いているかどうかである。この第三期、ジェンキンス理事長が組織再編へ舵を切り、マットランド事務局長が建設へと前進させた。この二人は名コンビで、組織は「良き循環」に入った。

写真1 1978年夏、建設の第三期に入ったエヌキャットの状況、まだ貧しさが漂う光景だ。筆者撮影。

写真2 2002年冬、四半世紀後の整備された公園。人々の憩いの場となっている。

つぎに第三期の事業躍進の姿を1975年と1990年の諸指標を比較し、具体的に読みとりたい。完成した建物の総床面積は280㎡から23,200㎡と80倍、緑化面積は1,000㎡から4.86haと50倍、週間スポーツ施設利用者数は100人から2,500人、25倍、収益系商業施設のテナント数はゼロから96、民間公益組織のテナント数は1から34、エヌキャットが独自に与えた小額コミュニティ活動交付金はゼロから800万円¹⁸⁾、だがエヌキャットのスタッフ数は13人から44人と3倍増に留まっていた。いずれも一目瞭然の大躍進ぶりである¹⁹⁾(写真1、写真2)。

しかし、マットランド氏が事務局長の就任を要請された76年初め、組織は「1971年から76年のく闘争の五年間」で、崩壊寸前であった²⁰⁾という。先ほど触れた初期開発の三手法は、この76年の時点でどうなっていたのだろうか。建設業者の善意に頼った事務所建設は当人死亡、口約束のため一部未完成のまま放置、銀行融資による工場建設は利率20%と条件が厳しく、支払い頓挫。救いは、補助金による冒険広場建設が進んでいたこと、働く母親グループが知恵を絞り、民間公益組織および中央・地方政府から資金を集め、保育所と昼間託児所を建設していた点である。「これ以上はひどくならない」、こう判断して事務局長に就いたという。まずなすべき検討課題は、いかに収益系土地利用を設定すべきかであった。「高架下を歩いて、ここには多くの土地がある、いかに利用するかと思いました。住民は営利目的の開発commercial developmentに反対し、コミュニティ生活を豊かにする開発community developmentを求めています。いろいろ説得もしましたが結局、収益系は二割にとどめる、これでも財政の自主性は保てるとの読みで妥協しました。今なら五割としますがね²¹⁾。かれは、「営利開発→社会開発」という収益の事業内循環、つまり事業内費用移転の発想を当初から打ちだし、単なる土地開発に留まらず、広く都市経営を視野に取り組んでいた²²⁾。

この第三期、事業が躍進できたのは、マットランド氏の指導力によるところが大きい。彼はシカゴ大生のころから地域の慈善活動に加わり、二十代の後半、ロンドンの貧困地区、イースト・エンドでセトルメント施設を運営していた。彼は慈善事業の制度、法律を熟知し、「コミュニティ戦争に打ち勝つ、明確でこなれた戦略づくりの才に長けていた²³⁾。事務局は、実践的な専門知識でもって理事会の経営方針の決定、つまりかじ取りを支える。

事務局長に要求される能力とは、地域の政治力学を的確に読む、地元議会との交渉術に長ける、民間公益組織の制度と法体系をよく知っている、資金集めの知恵と人的ネットワークを持つ、圭角がとれた人柄である、などであろう。実践の中で学び身につけたこの総合力は、専門家(プロフェッショナル)とか技術的熟練者(テクニカル・エキスパート)の持つ、領域を限定した専門知識とはかなり違う。こうした印象を、都市計画家であり、今や、開発トラスト協会の理論的リーダー役を果たすL. ハーツ氏に話してみた。「新しい職能像として位置づけることはできないだろうか」「職業的専門家と市民の仲介者、つまり、思慮深い実践家(Reflective Practitioner)ですね²⁴⁾。マットランド氏は事務局スタッフに、「一度目の失敗はやむをえない。しかし二度目の失敗はするな」と、つねづね説いているという。「思慮深い実践家は行為しながら考える²⁵⁾とは、実務を重んじる彼の行動パターンそのものといえよう。

第四期の「財政自立期」は90年代初めに始まる。1991年度の決算(92年春)で収支は3億2,000万円と均衡し、ついに財政は自立の段階に達した。収入は建物賃貸料(60%)、スポーツ施設利用料(28%)などで、支出はスポーツ施設運営費(32%)、建設ローン利子の支払い(29%)、スタッフ給与(20%)と続く²⁶⁾。地元のコミュニティ活動を支援する小額交付金はこの時期も続き、行政サービスの枠を超えた、独自のきめ細かな社会サービスを提供している。そして90年代、「コミュニティを企業化するEnterprising Community」点が評価され、環境省から「開発トラストの祖型」とのお墨つきをえた。とくにスポーツセンターの運営が社会サービスであり、しかも収益源となることを発見した点は大きい。74年から83年にかけて整備され、90年度決算で10万ポンド、総収入の8%、2001年度には125万ポンド、21%も占め、スポーツセンターのおかげで公益と営利の両立する組織に育った。

内の充実とは外への関心の広がりを可能とした。マットランド事務局長は「コミュニティに根ざした都市再生Community-based Urban Regeneration」の成功に自信を深め、エヌキャットの思想と技術を全国に広めるため、開発トラスト協会の創設(1992年)に尽力した。協会の事務局長はエヌキャットのかつてのスタッフで、その意味では人材育成の場ともなっていた。

3. いかに財政の自立性を確保したか

ウェストウェイ開発トラストがエヌキャットとして誕生したのは1971年。以来、一貫して追求めてきたものは何であろうか。「ボランティア・セクターが土地を持ち、開発・運営し、長い目でみて自主財源を確立するという点に、ずっと関心をもってきた」(マットランド事務局長)²⁷⁾。この一文には、地方議会の政争、中央政府の福祉予算カットとは無縁の場で、住民ニーズに深く根ざし、組織を自主財源で、安定的に経営していきたいという、彼の一貫した願いと手法が示されている²⁸⁾。「地域自主管理」の思想であり、この思想を支える経済的手段が「財政の自立性」である²⁹⁾。

いかにして財政の自立性を確立したのであろうか。

第一に、高架下の土地と隣接地を借地できた点がある。土地は高速道路を建設するとき、すでに大ロンドン議会が強制収用していた。しかし前述した公園、駐車場案は住民、区議会双方の反対にあい廃案となった。問題は保守系大ボスのクロフトン議員で、彼は「区議会の意向を聞かない住民組織(MDTのこと)のために、大ロンドン議会から土地を借りるわけにはいかない」と強く主張した。区議会と住民組織を上下関係に置き、金と制度で操るという発想である。両者は相容れず交渉六年、やっと74年、120年の又貸し契約(sublease)が成立し、遅れに遅れた施設の建設に着手できた。

この土地確保がエヌキャット事業の出発点となった。高架下の空間は粗放、未、暫定的な土地利用にとどまりがちで、これを地域社会の管理³⁰⁾にゆだねるという発想はユニークといえよう。後に開発トラスト協会は、借地権を含め、事業の初期段階で資産(Asset)をきちんと確保することがすばやく事業を安定に導くことに注目し、一連の技術指導書を出した³¹⁾。さらに協会のG. ニコルソン前議長は論を進め、「われわれの目ざすところは、地域社会が富を創造し、地域社会に蓄えることだ³²⁾、すでに法律もあり、問題は捉えかただ³³⁾と主張している。

第二に、なぜ整備は「公的な投資と助成」でなかったのか、保守系クロフトン議員と地域活動家、アダムス氏の論争を通じてみてみよう。このケンジントン・チェルシー区は、「豊かな南、チェルシー、裕福階層、保守支持」と「貧しい北、ケンジントン、貧困階層、革新支持」という南北問題を抱えていた。南北を代表する両者は、理事会で激突した。地主にして株仲間というクロフトン議員は、「区はせいぜい総事業費の1%程度しか支援できない。整備資金は民間公益組織とか、区以外の公的組織に頼ればよい。商業開発からの収益で地域施設を整備せよ」と公的投資を拒否し続けた。税収の少ない貧しい北へ、積極的に公的資金を投入する理由はない、との意見である。対するアダムス氏らは、「区のやるべき社会サービスをわれわれがやろうとしている。全額自治体負担が当然ではないか」「長年無視されてきた代償として、南から北へ税の移転をすべきだ」「高速道路による大気汚染、騒音は永遠の補償対象だ」「富んだ区から、社会的に排除された人々への施しの未払い分と思えばいいのだ」と公的投資を主張した。対立の溝を埋めたのは、クロフトン議員の「公的資金投入以外なら別になんでもよい。慈善的な組織で事業を進めるのも手だ」³⁴⁾との判断で、民間公益組織、MDTが結成された。

第三に、初期に多様で巨大な建設・運営資金をどのようにして調達できたのであろうか。80年度の開発借入金8,000万円、85年度は5億円であった。初期の開発手法のうち、個人保証による銀行融資、善意による施設建設が頓挫したことはすでに触れた。転機は、マットランド氏の強い信念と長期戦略から生まれた。「理事は、トラストのために細心にして思慮深く行動する責務がある」。民間公益組織の原点に帰り、区議会、少数政治グループの政争から距離を置かねばならないと信念を説いた。そして79年、「十年間の事業計画を立案した。区議会からの初期支援を増やしていただければ、やがて収支は80年代半ば均衡し、区からの支援はゼロとなると確信する」³⁵⁾と区議会を説得した。マットランド氏は、前事務局長が公的支援のため制度変更を求め続け、また資金をめぐり区議会と闘い、徒労に終わっていることに疑問を投げかけていた。そこで、「何よりも〈財政自立〉が重要で、そのために公共の初期投資をお願いしたい、緻密な財政計画もある」というシナリオを描いた。強い信念と合理的な説明は区議会、区長を動かし、社会的に意義のある公共投資なら賛同すると、話は進んだ。800万円の区補助金は翌、1980年には1500万円と増え、また開発貸付金は81年、2億円に拡大した。やはり初期投資は公的支援に頼らざるをえなかったわけである。

第四に、土地利用計画のなかに「財政自立」の機構を仕組んだことである。しかし、商店、工房、工場、倉庫など収益系土地利用は市場価格で貸すため、市場の荒波の中で不動産経営をする必要があり、ことは単純ではなかろう。事務局の不動産担当者に経営実態を聞いてみた。「私の責務は収益を最大にすることです。昨年20数ユニットが三年契約で入居しました」³⁶⁾。思いの外、出入りが激しい。彼は、「組織の社会的使命に共感して就職したのではない。不動産の専門家として雇われたのだ」と明言する。専門家としてはこれが普通の姿で、不動産経営の専門家がいないければ、たちまち空室増加、赤字転落との印象を持った³⁷⁾。

第五に90年代、民間非営利組織を財政的に支援する社会システムが徐々に整備された点である。2001年度の収入は、宝くじ基金からの助成金・寄付金48%、土地建物賃貸料23%、スポーツ施設使用

料21%、総額12億円となっている(表1)³⁸⁾。宝くじ基金からの助成はスポーツ施設の改修に使われる。スポーツ施設からの収入を安定的に確保し、今後も重要な収入源とするうえで必要な助成といえよう。

以上、いかに財政の自立性を確保してきたかをながめた。まとめの第一点として、財政自立のためには、事業立ち上がり期の仕掛けが重要性であるといえよう。借地権の確保、収益系土地利用の設定、収益性と社会的目的の両立という組織の性格づけ、これらは初期の資産形成にかかわる。そして第二は、施設建設、修復など巨大な整備の時、タイミングよい公的支援が必要な点である。巨大建設資金の調達80から85年にかけて、また施設改修の財政支援は90年代であった。「市場に食い込む」と「政府の支援を受ける」ことの両者を実現して初めて、財政の自立性は確保できたといえよう。

4. ウェストウェイ開発トラストをイギリス都市計画史に位置づける

ウェストウェイ開発トラストも、財政自立(self-financing)の90年代を終え、すでに設立されて三十有余年、そろそろ次の一手を必要としているように感じた。新たな第五期を演出する仕掛けづくりである。取りまく社会条件は、急激な住宅インフレ、居住者のジェントリフィケーション、国レベルでブレア政権が開発トラストに注目、と大きく動いている。

土地利用を中心にマットランド事務局長と議論した(2002年2月)。未利用地問題、建物の老朽化などが話題となった。再開発し、予防に力を入れた東洋医学センターの誘致を検討中という。全共闘世代の彼にとり、おそらく還暦引退前の「最後の仕事」になるであろう。「六十にして化す」という中国古典の隻句と一枚の絵(図2)を贈り、ウェストウェイ開発トラストの30年、開発トラスト協会の10年の歴史を、広くイギリス都市計画史に位置づけ説明し、「最後の仕事」の前祝としておいた。

図2は、「19世紀末=E. ハワード=都市化社会=郊外新規開発=住宅供給・協同組合、田園都市建設・民間営利限定的組織=地域自主管理」というハワードの田園都市構想の図に、「21世紀初頭=

図2 現代版ハワード・ダイヤグラム かつて19世紀末、ハワードがロンドン郊外に民間営利限定的組織による田園都市網を構想したように、21世紀初頭、ロンドンの既成市街地に、社会的企業による都市再生網(社会的企業ウェブ)が形成されつつある

マットランド＝都市型社会＝既成市街地再生＝開発トラスト・社会的企業＝地域自主管理」という都市再生の構想を書き加えたものである。

ウェストウェイ開発トラストの大目的は、人々の生活と空間の向上を自ら手がける点にあった。WDTに集うさまざまなコミュニティ組織は87にもなる(2002年)。高架下の空間を拠点に、多様な人種、所得、価値観の人々が互助、協力のネットワークを築くという地域社会像、さらには協働空間として皆が利用する空間像こそ、WDTがめざした究極の姿であった。そして、ハーワードの田園都市の理念もこの地域社会と空間の姿と同じであった。このWDTにみる、物的都市計画を手段とし、生活と空間全体の向上をめざす「広義の都市計画像」こそ、「1947年法の下で戦後都市計画は福祉〈国家〉の一政策である」と位置づけた近代イギリス都市計画像を、〈市民〉側から現代的に再構築したものであった。

そして議論の最後を、ハーワードは田園都市思想の啓蒙・普及に心血を注いだこと、その国内組織の「都市田園計画協会」と都市再生の国内組織、「開発トラスト協会」が対となること、そして、「ハーワードの国際住宅・都市計画連合(IFHP、1913年設立)と対になる、草の根の都市再生連合の国際版を、お互い構想しよう」と結んでおいた。

翌日、朝日新聞国際版の次の四行記事を読んだ。「〈首相動静〉。3時2分、……伊藤滋早大教授、……都市再生本部事務局長。38分、……」(2002年2月28日版)。軽妙にして洒脱、計画を文学的に説く教授の姿を思い浮かべた。そして日本のまちづくりNPOを大きく前進させ、あるいは社会的企業として展開するためにも、地域社会と空間の再生を、基本概念のレベルから、具体的事例に基づいて、日英でさらに比照分析する必要性を強く感じた。

図3 ウェストウェイ開発トラストの組織図 (2002年)

注

- 1) North Kensington Amenity Trust (NKAT、エヌキャットと読む) は2002年9月、場所と活動内容を正確に反映するため、ウェストウェイ開発トラストと改名した。なおイギリスの大学研究者は教育専念の傾向にあり、またWDTの活動が複数の専門領域にかかわるためもあって(N. フォーク博士談)、いまだNKATに関する学術論文はない。

本論文の執筆では、年次報告書、ホーム・ページ、現地および電話インタビュー、地元新聞切り抜き、メール交換、加えて次の二冊の文献を参照した。

Duncan, A : Taking on the Motorway, Kensington and Chelsea Community History Group, 1992. 地域史家が、NKATに関わった各主体の対立と協働を、地域運動の歴史として記述している。ただし財政分析はない。

Warburton, D. and Wilcox, D. : Creating Development Trusts, Department of the Environment, 1988. 環境省の発行した報告書でNKATを8ページにわたり考察。この種の資料がないためか2003年に再刊された。

なお社会的企業の典型といわれるコイン・ストリート事業に関し、次の日本語の研究がある。石田頼房：住民によるインナーシティ再開発 高橋勇悦編 大都市社会のリストラクチャリング 日本評論社、1992 西山八重子：イギリス田園都市の社会学 ミネルヴァ書房、2002。さらに開発トラスト関連の資料として、東京ランボの「市民参加のまちづくり日英交流プログラム」報告書がある。

- 2) 加えて注目すべきは、「むしばむ土建国家・日本」といわれるように、「公共事業」による「ハコモノ」作りには終わっていない、つまり「まちづくり会社」による「コミュニティ・マネジメント」(Community Management)の姿である。なおケンジントン・チェルシー区の人口がおおよそ16万人であることを考えると、ここでいうコミュニティは、北のケンジントン地区を中心に10万人程度とみなせよう。
- 3) Development Trust Associationは開発トラストの全国組織で、1992年に結成された。WDTは開発トラスト協会の主要創設メンバーであり、その意味ではコイン・ストリートの事業と並んでサッチャリズム批判の代表格、市場主義的な都市開発への対抗策といえよう。サッチャー政権は1979年から1990年まで続いた。参考論文として、西山康雄、西山八重子：人間の顔をした都市再生を求めて 世界、2002. 12がある。WDTはコイン・ストリート事業とともに、ドックランズ再開発と同じ時期に、「コミュニティに根ざした都市再生」という対抗的な計画思想を、三十有余年の間、提起し続けてきたといえよう。結局WDTは四つの顔、免税措置を受け、公益達成のために自治体議会などの他組織からの干渉を受けない民間公益組織(Charity)、非営利活動を通じ社会的目的を達成する民間非営利組織(NPO, Not-for-Profit Organization)、都市再生事業を通じコミュニティのために施設整備、社会サービスを提供する開発トラスト、さらに社会的企業(定義は次の注4参照のこと)を同時にもつ。なお全国の開発トラストのおおよそ6割は民間公益組織である。

筆者は日本語へのなじみよさを考え、「社会的企業」と「非営利のまちづくり会社」をほぼ同義語として使っている。営利活動を積極的におこなう＝企業性＝「会社」が、都市再整備を通じ住民ニーズに応える＝社会性＝「まちづくり」という意味である。また目的が社会性にあることをさらに鮮明に示すため、「非営利」をつけ加えた。

図2の解説部分で触れた「田園都市＝民間営利限定的組織」とは、レッチワース田園都市の建設経営主体は「第一田園都市株式会社」(民間、1962年から公社となった)であるが、株主は配当が5%に限定され、剰余金は地域社会のために使われたことを指す。いわゆる「5%の慈善家」(Five percent Philanthropist)である。

なおイギリスの一般的な開発トラストは、WDTほどの収益は期待できず、志は高いが経営実態は細々とした事例が多い。

- 4) 政府報告書は次の通り。Department of Trade and Industry : Social Enterprise : a strategy for success, DTI, July 2002. この論文ではWDTを、グローバル経済のなかで、懸命に市場に食い込み営利活動をつづけ財政基盤を確立している(企業性)と、その利益を社会的使命のために使っている(社会性)、つまりその活力と役割からみて、「社会的企業」がふさわしいととらえた。社会的企業はNPOと社会性を共有するが、企業性ではより強く市場に組みこまれている。社会的企業の定義づけは上記に留め、その系譜を含め、詳細な検討は別稿に譲りたい。なお次の関連文献がある。Communities Scotland : The Social Economy: A literature

表2 ウェストウェイ開発トラストの開発の経緯

	年	ウェストウェイ開発トラスト関連	周辺状況
開 発 前 史	19世紀末 1930年代		・北ケンジントン地区は衛生的な条例住宅地として開発された ・地区は交通の要所で過密交通の解消策が検討された
	1960年代		・北ケンジントン地区はロンドンで最も貧しい都心周辺地区のひとつ、盛んな住民活動
	1963年		・市街地における都市交通のあり方を抜本的に改革する『ブキャナン報告書（都市の交通）』発表
	1964年	・都市高速道路の建設決定。強制収用により住宅600戸が取壊し ・延長1.4キロの都市高速道路は、当時ヨーロッパで最長	・ウィルソン労働党政権
	1966年	・都市高速道路建設着工、住民は道路用地を実験的に冒険広場を利用	
	1966年 夏	・リッチィらの若手地域活動家は、高架下を一夏、子供の遊び場を利用。「遊び場を作る会」を結成。住民は、高架下全体をいかに利用するか、熱心に討論	・ノッティング・ヒル・カーニバル始まる
	1967年	・ノッティング・ヒル住民協会設立など住民運動が盛ん ・住民は「高架下の土地建物を貸すことで、ある程度の事業収入をえることができる」との素朴な原理を思いついていた ・地主の大ロンドン議会が、駐車場と公園という開発構想を提案、住民は強く反対	
	1968年 4月	・遊び場を作る会、大ロンドン議会など関係者が開発構想を話しあう。駐車場案は中止、住民意向を反映した開発構想が固まる。保育所、公園、スポーツセンター芸術センター、さらに倉庫、レストランをも含めた現在の土地利用の原型を作成	
	11月	・「遊び場を作る会」を民間公益組織、モーターウェイ開発トラスト(MDT)に改組。議会からの独立は民間公益組織認定の要件で、議論の末、1970年、理事会の構成を7名は区議会関係者、7名は地元関係者から選挙で、加えて独立議長と決定	
	1969年 11月	・次第に実現方法をめぐり、保守党支配の区議会のボス、クロフトン議員と住民との対立深刻化	・住民参加をすすめる『スケフイントン報告書』を公開
揺 籃 期	1960年代 ～1970年	1970年 4月 ・区議会、ついにMDTの設立に合意。しかし議長選出をめぐり、区議会が主導権を握り、別組織の北ケンジントン・アメニティ・トラスト(NKAT)設立へ向かう 7月 ・都市高速道路完成	・ヒース保守党政権
	1971年 2月	・MDTを排除してNKAT結成。元外交官のP.ライリィ理事長、地元在住の映画プロデューサー、A.ベリー事務局長の体制 ・クロフトン議員は寄付、教育委員会の投資、商業開発による財源確保を主張 ・区議会からの最初の補助金はわずか25,000ポンド	
	1972年 7月	・公聴会で地元活動家はNKATを激しく非難、事業はまったく進まず	
	1973年 3月	・地元の母親グループがウェストウェイ保育協会設立、78年に保育園開園	
	1974年	・「保守議会と左翼地域活動家の和解が仕事のひとつ」とJ.ジェンキンス(労働党内務大臣夫人)が二代目理事長就任。高架下の借地契約(120年)が完了、次第に「よき循環」に入る ・理事会選挙で三名の左翼活動家が選出され、保守クロフトン議員との対立は頂点に達す。「政治ゲームを楽しんでいる以外、ムダな時間が過ぎていった」	・ウィルソン労働党政権
	3月	・理事会は最初の建設事業(社会クラブ、13.3万ポンド、76年4月完成)を承認	
	1975年 9月	・この年、理事会は三事業、事業費総額24万ポンドを承認 ・社会クラブ建設開始 ・軽工業用の延べ床2,560㎡の工場建設開始、76年9月完成、地元雇用に寄与。しかし収益事業に違和感を抱く住民もいた	
	1971年 ～1975年		
	1976年	・1971年から76年の「闘争の五年間」で、NKATは崩壊寸前。一方、「ついに社会クラブの完成など、お知らせできる真の成果が出た」(75年度NKAT年次報告書)との明るい兆しもあった	・キャラハン労働党政権
	4月 6月	・最初の建設事業、社会クラブが完成 ・二代目のマットランド事務局長就任	
組 織 再 編 ・ 建 設 期	1977年	・三代目のウィルコックス理事長就任。都市計画担当の新聞記者。コミュニティ・アーキテクトの協力で施設をデザイン	
	1978年 5月	・マクシラ保育園開園、2002年に周辺地区を含め再開発計画立案	
	1979年	・マットランド事務局長、財政面で区議会からの独立を主張し、事業内費用移転を軸に、長期的な経営戦略を立案	・サッチャー政権成立(1990年まで)、規制緩和と福祉見直し ・タワーズ・ハムレッツ環境トラスト、ウィルコックスらにより創設
	1970年代後半	・賃貸料でトラスト運営費の4割をまかなう。N.フリーマンが区議会リーダーとなり協力的	
	1983年	・シビック・トラスト賞受賞、社会的に認知された	
	1984年 6月		・都心居住を目ざすコイン・ストリート建設会社設立
	1985年	・80代初期の不動産不況を乗り越え、ほぼ空室ゼロ	・GLC廃止
	1987年	・区補助金はこの年が最後で、次第に財政自立段階となる	
	1989年	・主な建物建設は完了、74年からの15年間で16主要事業、総投資額32億円	
	1976年 ～1989年		
財 政 自 立 期	1990年		・メジャー保守党政権
	1992年	・1991年度の収支は3億2,000万円と均衡。収入は建物賃貸料(60%)、スポーツ施設利用料(28%)など、支出はスポーツ施設運営費(32%)、建設ローン利子支払(29%)、スタッフ給与(20%)など ・「習うべきモデルはなかった。住民は何を作るべきかは知っていた。しかしどう作るかの知恵はなかった。区議会から独立したトラストが、自らの収入で未来を描くことはすばらしい」(70年代、NKATに反対したアダムスの回顧)	・全国組織の開発トラスト協会を創設
	1997年 1998年 2001年 3月	・2000年度の総収入は11億9,500万円、総支出は5億6,000万円、支出の72%は慈善目的の直接経費。総資産は34億円、総雇用者数は800名で地域経済活性化への寄与は大きい ・初期に建設されたマクシラ保育園周辺地区の再開発計画案	・ブレア労働党政権 ・日本で特定非営利活動促進法(NPO法)が成立
	2002年 8月 9月	・NKATはウェストウェイ開発トラストと改名	・ブレア政府は政策報告書、『社会的企業(Social Enterprise)』を公開
	1990年～		

- review, 2002
- 5) WDTは一名の理事長と、90ほどの地元コミュニティ組織から選ばれた7名の理事、ケンジントン・チェルシー区議会の推薦した7名の理事が運営し、事務局が執行する(WDT憲章に規定)。こうした状況を「コミュニティが高架下の空間を自主的に管理している」と解釈した。Communalとは「共同社会の、共同の」という意味である。さらに積極的に、「高架上をコミュニティ構成員が利用し、管理し、人々のコミュニティ活動の拠点となっている」という意味を込めて「協働」という語をあてはめた。
 - 6) 欧米では、高架の都市高速道路そのものに対する強い疑問の声があり、むしろ地下化が基本的方向である。日本では逆に、公共事業の対象として、ますます鉄道、都市高速道路を立体化している。鉄道高架化の場合、「沿線土地利用との一体的整備」への配慮が中心であった。しかし最近、鉄道高架下をめぐる、保育園、レストラン、ホテル、雨水貯水などの利用面、さらには公設民営方式などの運営面での新しい試みがある。筆者はまず、首都圏の鉄道郊外駅近辺の高架下で、社会的企業による社会的実験の実施を願っている。
 - 7) Duncan, op. cit., p. 21
 - 8) Ibid., p. 25 住民グループの怒りは、議論のプロセスに、すでに盛り上がっている地元住民の参加がないこと、子供の遊び場を要求する地元意向を無視していること、などからであった。大ロンドン議会も、高速道路への激しい反対、および高架下利用に関する熱心な取り組みにみる、住民パワーに無関心すぎたといえよう。
 - 9) マットランド事務局長の意見。なお計画の決定過程に住民が参加する重要性を指摘したスケフイントン報告書が公表されたのは1969年。したがって揺籃期のウェストウェイ開発トラストにみる参加は、時代の空気を反映していた。
 - 10) NKAT: Annual Report 1990, p. 8, 1990
 - 11) Eddie Adams氏に2002年7月16日、インタビューした。
 - 12) Duncan, op. cit., p. 27
 - 13) Westway News, Oct., p. 1, 1975
 - 14) Duncan, op. cit., p. 43 このように1975年前後から、NKATは理事会内部での政治的対立にもかかわらず、ジェンキンス理事長の指導の下、徐々に事業化を進めた。そして、実務の知恵とスタッフを持たないMDTは、抵抗勢力としての役目を終え、次第に消滅していった。
 - 15) Ibid., p. 45
 - 16) マットランド事務局長へのインタビュー。1999年2月16日。
 - 17) こうした組織構成と役割分担は、民間公益組織、民間非営利組織、開発トラスト、社会的企業に共通する。レッチワース田園都市ヘリテッジ財団の組織もこうした構造を持つ。百年前の1903年、民間営利限定的組織として始まり、いまでは社会的企業の代表と変身した組織である。
 - 18) 1ポンド＝200円の換算。民間公益組織の事務所賃借料は市場価格の三割で、実質的な補助となっている。
 - 19) NKAT: Annual Report 1990, p. 8, 1990
 - 20) Duncan, op. cit., p. 49
 - 21) 2002年2月16日にインタビュー。
 - 22) マットランド氏は「commercialな開発を通じcommunityに貢献する」行為を「Community Commerce」と概念化している(Town and Country Planning, Vol. 57, No. 1, pp. 12-13, January 1988)。いかに概念化するか、苦心の跡がうかがえる。事業内費用移転(Internal Cross-Subsidy)の一手法であり、貧困期社会(バンコク)でもみられる。拙著「危機管理の都市計画」彰国社、2000 コミュニティ・ビジネス、社会的企業も類似した概念といえよう。
 - 23) Duncan, op. cit., p. 52
 - 24) 直感の鋭い彼女はショーンと同じ概念化を思いついていた。Schon, D.: The Reflective Practitioner, Basic Books, 1983(佐藤学ほか訳: 専門家の知恵 反省的実践家は行為しながら考える ゆみ出版、2001)
 - 25) 同上書のサブタイトルである。
 - 26) NKAT, Annual Report 1991, p. 8, 1991 収入の第三位は管理委託料(7%)、支出の第四位は光熱費などの建物諸経費(17%)と続く。
 - 27) Duncan, op. cit., p. 62 ここでいうボランタリー・セクターとは民間非営利セクターというぐらいの意味である。
 - 28) この種の経営を「持続する都市経営Sustainable Management」と称す識者もいる。
 - 29) 地域自主管理の定義は次の著作に依拠した。西山八重子: イギリス田園都市の社会学 ミネルヴァ書房、2002
 - 30) DTAは「2005年へかけての5年間で、2億円の公有資産(未利用となった建物を中心)を地域社会で自主管理しよう」との主張を掲げている。Development Trust Association: Manifesto: securing the future of community enterprise, DTA, p. 8, 2000
 - 31) アセットとは、土地あるいは建物の所有、借地・借家権の取得、さらには、自治体と結んだ長期の社会サービスの受託契約(長期の安定的収入が確保できる)などを含む、広い概念である。
 - 32) Ibid., p. 8
 - 33) Hart, L: Asset transfer: a can-do guide, DTA, 2001 すでにコイン・ストリート地区での土地取得は大ロンドン議会で法制度化され、また住宅アソシエーションの例もある、との意味。
 - 34) Duncan, op. cit., p. 27 区議会は70年4月、MDTを承認、つまりクロフトン議員も賛同した。しかし、理事会の支配を策謀し、そして意に沿わないMDTに激し、エヌキャットという同類二重組織を、即、翌71年2月に結成した。イギリス地方政治における、政治信条の対立の激しさを垣間見る思いだ。
 - 35) Duncan, op. cit., p. 55
 - 36) L. ロボサム氏へのインタビュー、2002年8月1日。
 - 37) 浮沈著しい不動産経営は専門的知識を欠いては不可能。筆者は、空室もあるWDTの現場を歩くたびに、社会的「企業」の企業という語に込められた、ロンドンの不動産市場の厳しさを痛感した。
 - 38) 各地の民間非営利組織の運営に、93年からの宝くじ基金、94年からの国の統合的都市再生予算(Single Regeneration Budget)による補助が大きく寄与している。

(2003年7月10日原稿受理、2003年12月11日採用決定)