

■ 研究論文

英国グラウンドワークの試み

—パートナーシップ型地域再生のためのNPO—

中 林 浩（平安女学院短期大学）

グラウンドワークを学ぶ意義

イギリスにおけるグラウンドワーク・トラストの運動は、困難地域の再生の方策として、わが国においてもにわかに脚光を浴びている。グラウンドワークは1981年サッチャー政権の初期に創設され、主に環境創造を目的とするNPO¹⁾である。メージャー政権を経て、ブレア政権下でもなお発展しているグラウンドワークの事業への興味は次のような点にある。

第一は、グラウンドワークは民間資本の投入される可能性も少なく、公共投資の対象となりにくい、放棄された採炭地跡・土壌汚染地域などアーバンフリンジ（都市縁辺部）やインナーシティを対象とする地域再生の新しい事業として定着をみていることである。そして、少数の地域での活動にとどまらず、イングランド・ウェールズでは大規模に展開されていることである。

第二は、複数主体のパートナーシップを前提とする地域再生の具体的なあり方を示していることである。中央・地方政府、民間営利団体（企業）、コミュニティ・非営利団体の三つのセクターのパートナーシップ²⁾が本格的なものとなっている。イギリスという国が都市農村計画・地域開発の先進地であり、またナショナルトラストははじめ保全型NPOの伝統を有する国であることは周知のことだが、新たにパートナーシップを目的的に追求する再生型NPOが誕生している。

第三は、環境と経済・社会のサステナビリティ³⁾の統合の意味を示す具体的な事業が実践

段階に入っていることである。環境を健全に保つためには産業とコミュニティの安定が前提となることを欧米社会は熟知している。地域をサステイナブルなものにするには、環境だけ切りはなして考えられず、地場産業と住民組織の力量を高めることが欠かせない。三セクター間のパートナーシップをつうじて地域の環境改善をするのがグラウンドワークの最大の特徴である。子どもから老人までの生活を対象とし、防犯からレクリエーションまで政策の守備範囲が広い。子どもたちの環境教育の場づくりや失業青年の地域事業への参加をことさらに企図している。さらに企業の社会的貢献のあり方、環境保全をビジネスにする可能性など、新しい経済のしくみを示唆している。

第四は、EUの地域政策の動向を如実に反映していることである。1980年代後半からヨーロッパは単一市場形成にむけて一つの国家かのような性格を有するようになった。「地域からなるEU」といわれるように現存の国家の中央政府をとばし、直接地域との連携もうみだしている。とりわけ農村と産業衰退地域の対策を手厚くしている。また環境政策をめぐるのは、地球温暖化防止の主張にみられるとおり、米日とは対照的に積極的な動きをしている。EUのなかで、イギリスは通貨統合に消極的であるのをはじめ特殊な位置をしめている。地理的には大陸になく島国であるとともに、産業革命を最初に経験し、そのさまざまな矛盾を最初に経験し、またそれへの対処の歴史も相対的に長い。ナショナルトラストに代表される自然保全の運動の歴史もある。その歴史的文脈のなかでグラウン

ドワークの営みはイギリス社会の特徴を際だたせている。

これらはそれぞれわが国の都市計画行政・環境行政のなかで問いかけられ、地域開発・都市計画関係者からは注目すべき観点だとなっているテーマである。本稿では都市と農村の関係をめぐるイギリスの計画行政の歴史をふり振り返りつつ、1980年代に生まれたグラウンドワークの概要をまず整理し、1990年代の展開にふれ、そのいくつかの事例を紹介したい。

都市周辺部・カントリーサイドをめぐるイギリスの計画行政

グラウンドワークを考察するにあたって、その焦点となる都市と農村の相克をめぐる歴史を概観しておきたい。「ヨーロッパは都市が美しく、イギリスは農村が美しい」といわれる背景には、イギリスでは、農村を農業生産の場としてだけでなく、生活環境としての質を確保するものとして重視し、よりよい視覚的状态をも意識的に追求する歴史がある。

近代都市計画の創始者といってよいR・オーエンは資本主義のもとたす害悪、大都市の生活環境の悪化をまのあたりにし、工業実験村の建設を試みた。肉体労働と精神労働、農業と工業の融合の必要を説いた。かれの都市と農村をめぐる問題意識を受け継いだ科学的社会主義は、資本主義社会における地域の構造を「都市と農村の対立」という概念に定式化した。20世紀の現実はそのように進化した。1900年前後にはE・ハワードも土地経営的な観点から「都市と農村の結婚」をもくろみ、双方の利点を兼ねそなえるべく田園都市を実現した。1909年に世界で初めての都市計画法が成立するが、1932年法からは「都市農村計画法 (Town and Country Planning Act)」となり、やや他の資本主義国と異なる名称をもつことになる。イギリスの都市計画制度の初期の段階から、市街地でない部分のあり方が都市の対極に置かれ意識され続けたのである。歴史的建造物と海岸や森林の自然

保護を目的とするイギリスで最大の土地所有者ナショナルトラストも1895年に結成されている。

第二次大戦後のイギリスにおいては、初期の農村政策は国立公園に焦点がおかれた。国立公園制度自体はアメリカ合衆国がはじめたものであり、カリフォルニア州ヨセミテの保全運動の高揚のなかで生まれた。自然状態を厳格に保全する目的をもち、そのために相反する行為である人間のレクリエーション利用を図る制度である（実際の指定はイエローストーンが最初で1872年）。合衆国のグラウンドワーク・トラストが国立公園局との連携のもと1996年に結成されてたのは興味ぶかい。

当然同様の理念で各国の国立公園が次つぎに生まれるが、イギリスの国立公園制度は、1949年の国立公園および田園地域接近法 National Parks and Access to the Countryside Act から始まる。都市農村計画法（1932年）のもとで、国立公園制度が議論されたが制定にいたらなかった経緯がある。したがって、日本の1931年よりもずいぶん遅れる。イギリスの国立公園の目的は、特徴的な自然景観美を保存することと、そうした空間を楽しむために公衆が接近できる可能性と施設を十分に供給することであった。また、ワイルドライフと歴史的価値のある建築や場所を適切に保存すること、既存の農業を効果的に維持することも目的とされた。同法のもと、1951年から1957年までに、イングランドとウェールズで10箇所1万3500平方キロが国立公園に指定されている。それに準ずる自然美卓越地域が、38箇所2万平方キロあり、国土の13%を覆っている。イギリスの国立公園は、アメリカ合衆国と違い、おもに私有地で構成されているのを特徴とする。

スコットランドで1967年、イングランドとウェールズで1968年、田園地域法 Countryside Act が成立する。自然美と農村の快適さを守る要請からの立法である。政府に田園地域委員会 Countryside Commission が設立され、具体的な事業をになうことになる。この田園地域委員

会の実験事業がグラウンドワーク・トラストを実現する契機となっている。

1980年代には1940年代に始まったグリーンベルト政策にも変化が起きる。グリーンベルトの本来の目的は大都市地域の市街地の拡大を防ぐことであったが、広域regional計画の柱として位置づけられ、景観上・レクリエーション機能上の意味をより増した。

こうした歴史で気がつくことは、イギリスにおいては都市同様、農村・非市街地のあり方においても、地域の視覚的状態の保全やレクリエーション利用への観点をつよくもっていたことである。急峻な山岳地域の少ないから地形的にも、国立公園制度と農村政策と一体であった。1960年代には、日本とは違い都市から隔絶した農村部が少ないため、自動車の普及により農村人口が増加する。1970年代には、農村部でも非農業者の混入をうけて農業者を巻きこんでのパートナーシップ型の再生手法への期待が高まることになるのである⁴⁾。

このように都市と農村の境界のあり方、非農業生産地と農業生産地・山林の関係、そして農村の快適さをも、主要な関心事として計画行政は展開する。計画行政は資本主義機構をよりすすめるためにすすめられるが、またその矛盾を繕うべく展開し、その成果が美しいカントリーサイドを実現してきた。

イギリス社会は世界でもまれなほど地域美の追究してきたのだが、1970年代にこうした行政の狭間にあり抜けおちるのは、インナーシティとアーバンフリンジであった。民間資本の投入を誘引できる地域ではないアーバンフリンジの問題を動機として出発するグラウンドワークは、行政・企業・住民をつなぐパートナーシップ型地域再生を担うべく登場した。サッチャー政権の地域政策の一形態として生まれたが、上述のような政策の伝統をも受け継ぎつつ誕生したのである。

グラウンドワーク成立の背景

1970年代は、不況と失業が顕著な問題となり、誇るべき福祉国家の維持が困難になった。都市衰退という現象がきわだってきた。とりわけインナーシティ問題がクローズアップされる。1978年には労働党政権のもとインナー都市地域法が成立したが、すぐに1979年には保守党サッチャー政権に替わる。1979年にサッチャー政権は周知のように民間活力路線、小さな政府論を展開し、労働党のつよい自治体の権限を削減、市場メカニズムを重視し政府組織の市場化を図った。民間型都市開発を大胆に展開し、UDC (Urban Development Corporations) やEZ (Enterprise Zones) を設定し、また1979年から1983年にかけては公営住宅の売却政策をとった。さらに行政執行部門をエージェンシー化し、大ロンドン県 (GLC) の廃止を断行した。政権樹立2年目1981年に早くもグラウンドワークトラストできる。NPOではあるが、こうした政策動向のなかで政府のバックアップのもとに結成された。

グラウンドワークの試みを評価するにあたって、さらに二つの政治的背景を述べておかねばならない。一つにはパートナーシップについてである。1970年代の地域再生においても中央政府と地方政府の連携「パートナーシップ」が強調されたが、行政・企業・コミュニティ三者のパートナーシップは1990年ころからクローズアップされる。アメリカにおける三セクター間のパートナーシップは1980年代から盛んで、マイノリティが多く治安の悪い都市中心部を抱え、ホームレス問題に悩むアメリカ社会が生み出したものである⁵⁾。その影響も受け、1990年にメージャー時代になると、しだいにNPOや地域コミュニティをまきこんだ形態の追求が顕著なものとなる。1991年インナーシティ再生事業であるシティ・チャレンジを創設し、独創性・実現性・統合性のある事業を展開しようとした(実施1992～1997年)。ただインナーシティを中心に指定は31箇所にすぎない。しかしながら、

従来の開発と決定的に違うのはコミュニティ・セクターを含むパートナーシップやコミュニティ・インヴォルヴメント（住民参加）の方向を本格的に追求したことである。イネープリング（自立を促すこと）、キャパシティ・ビルディング（能力形成）といったコミュニティの主体性を強調することばがキーワードとなった⁶⁾。

イギリスでは1980年代前半には都市暴動を経験し、EUの動向も反映し、環境・都市も政治全体のなかの焦点となってきた。政策のあり方も、1980年代後半から1990年代にはいり、質的变化をともない展開する。民活路線は大企業の投資要請に応え、また政府の公的責任を放棄し、国民・市民に自助努力を強いる傾向をもつが、コミュニティの自立を促す姿勢とも表裏の関係にある。小さな政府論・自治体の権限削減は自治体の硬直化への反動でもあり、自治体の新しい役割を模索したり地域自体がみずから問題解決の方策を考える気運ともなった。サッチャー政権後半のこの動向がメージャー政権での政策シフトにつながった。

シティ・チャレンジを受けて、再生事業が本格的に展開されるのが1993年のSRB（Single Regeneration Budget 単一地域再生予算）で、5省にまたがる地域再生の20ほどの事業の統合した、NPO・コミュニティを含むパートナーシップを組み、アカウンタビリティのあると見なされる事業に補助金を出す。広域Regionのレベルで配分される。自治体とコミュニティの役割をより明確にして、長期のパートナーシップ型事業の可能性ができた⁷⁾。グラウンドワークはこうした再生事業予算を積極的に活用することになる。1997年、労働党ブレア政権が成立し、保守党政権の試みを受けつぐ。市場メカニズム重視し、国民・コミュニティの自立と責任へのサポートをするが国家の役割であるという姿勢をとった。パートナーシップ型再生事業をさらにいっそう押し進めようとし、グラウンドワークとの関係も継承される⁸⁾。

もう一つはEUとの関わりである。1980年代にはいるとヨーロッパの単一市場形成にむけて

CAP（共通農業政策）を大規模に展開する。すなわちCAPはEUの予算の約半分を加盟国の農村後進地域に投じた。イギリスでも農産物過剰のなかで休耕地をたくさんかかえるなど、農村はその圧迫を受けた。非農業者の農村への混入がすすみ、住民みずからが地域に対する政策能力を高めることが課題となった。

EUは環境問題への対応に積極的であるとともに、予算の約3分の1を構造基金とし都市部を含む後進地域の再生に乗りだした。EUのサステナビリティ政策としての展開は1993年から本格化する。地球温暖化防止など環境問題への戦略をはじめ、汚染土壌の浄化や都市部の衰退地区・マイノリティ居住地の再生・歴史地区の保全を図り、経済・社会のサステナビリティを統合的に追求している。構造基金は統合的なアプローチをめざしており、コミュニティ・インヴォルヴメントが助成の条件となる。ヨーロッパのなかでは環境後進国といわれてきたイギリスは大陸から環境政策・地域再生政策において大きな影響を受けるようになった⁹⁾。イギリスで10のRDA（Regional Development Agency 地域開発公社）が結成され、EUのこの補助金を受ける役割を担うことになる。

グラウンドワーク・トラストはEUや中央政

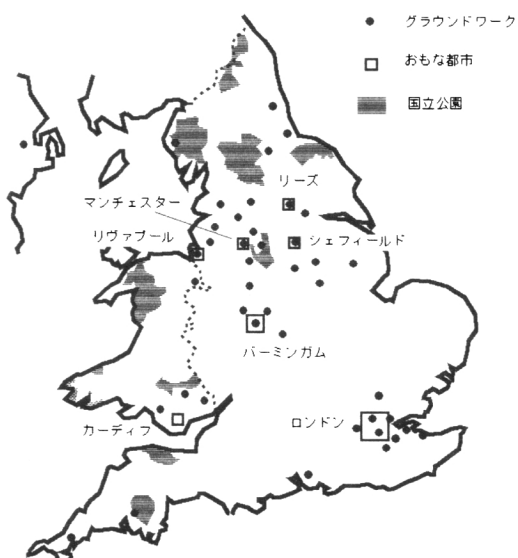


図1 グラウンドワーク・トラスト

府のこうした補助金を受け、パートナーシップを組む中心となる役割を演ずるのである。自治体と関係をもち民間企業や地域住民を巻きこみながら、補助金獲得に長けて、環境問題にとりくめる人材をもつ、NPOとして立ち現れている。

グラウンドワークのしくみ

田園地域法のもとに設立された田園地域委員会が、困難地域の再生はコミュニティ・住民を巻きこんだ事業の展開が必要であるとの結論を導いていた。これがグラウンドワークの創設にかかわる。とはいえ、直接的にはグラウンドワークは、上述のようにサッチャー政権の政策の根幹的な部分とかかわって1981年に出発する。ドックランド再開発に代表される民活路線の大規模開発と平行して、同じ脈絡をももちつつ、しかしながらUDCやEZの対象地域とは違い、投資を誘引し得ない事業を担うべく誕生したNPOができる。

イギリスではいち早く産業都市周辺部の荒地地をかかえる。産業革命の中心となった炭鉱、化学工場、鉄鋼工場、使われなくなった運河などのインフラストラクチャーなどが、放棄された土地 *derelict land* になっている。1970年代の都市衰退においては、荒廃した放棄地を抱え、同時に失業率が高く、犯罪を多発するというように、環境的・経済的・社会的問題として表出していた。社会全体のポテンシャルが低下し地域の誇りを喪失し、改善への意欲がなくなっていた。欧米では工場跡地のような困難地域の解決は、政策統合を図る以外にないとされるようになった。深刻な地域の状況が、縦割り行政を越えた補助金のシステムを構築しつつある¹⁰⁾。

グラウンドワークは、地域再生のために景観の価値を高め地域産業の競争力を付け住民の生活の質を高める、すなわち環境・経済・社会のサステナビリティを実現することを基本理念としている。

保全型NPOの伝統をうけついでいるが、こ

れらがすでにある傑出した建造物や自然景観を保全しようとするのに対し、再生型NPOのグラウンドワークは、荒れた場所を改善し、新たにレクリエーション空間を作りあげ地域住民の生活の質の向上するのを目的としている。汚染土壌の浄化など土地の改良、植樹などによる公園や緑道の建設を行っている（物的環境改善事業）。こうした環境の改善に地域住民が参加するプロセスをもっているのが特徴である。失業青年をパート雇用するのに意欲的である。環境教育の場を作り動植物との接触の機会を増やしている。学校敷地の改善の事例も多い。地域住民の芸術活動の場をつくったり、芸術作品の活用した改善を行うのも特徴である。青少年がかかわることが地域全体の健全さを回復する未来戦略となっている（青年・コミュニティ・教育参加事業）。環境的サステナビリティと経済のサステナビリティとの統合を追求するところが際だった特徴である。工場敷地の緑化、環境効率の改善、またそのための環境トレーニングの事業を行っている。さらに環境ビジネスへの展開を図っている（環境と経済の統合事業）。

グラウンドワークの精神で重要なことは、地域に力が付いたら手を引くということである。グラウンドワークが特別な対処を継続しなくても自律的な秩序が形成されるよう事業を実施する。ここにサステナビリティの真の意味をみいだすことができる。

グラウンドワークの組織全体を統括する理事会が、行政・企業・コミュニティの代表で構成される。そして一般に5人のスタッフで事務局が構成され出発する。その典型的な構成は、所長・プログラムマネージャー・造園家や都市計画家・財務担当者・一般事務である。かれらの人件費であるコアコストは、政府によって6年間の支援が約束されている。補助は6年間にしだいに減り、その後自立できるのが基本であるが、実際にはその後も継続されている。スタッフからみると、コミュニティと資金源の両方の立場を理解し、地域再生のアイデアを捻出する、やりがいのある仕事となっている。多様な金の

出どころがあるのと、有能な人材が流動できるイギリス社会がこれを可能にしている。なお、チャリティ団体の目的からはずれる営利事業は有限会社として別組織を作っている。

こうした地域トラストが現在44あり、120の市町村を覆う。地域的には廃坑になった炭鉱の多い南ウェールズと、最貧困地帯となったマンチェスター・リヴァプール周辺、そしてロンドン周辺でさかんである。ウェストミッドランドのバーミンガムに連合のナショナルオフィスあるほか、グラウンドワーク・トラストのないスコットランドを除いて9つの地域グループをつくっているが、現在広域オフィスを置いているのは北西部、南西部、ロンドン・南東部・東部の3つである。

活動の多彩な展開

現在グラウンドワークは、全体で毎年3000を越えるプロジェクトを実施し、4万人のボランティア、10万人の学童が参加するまでに発展している。この隆盛の要因を住民・自治体・企業の立場から考えてみよう。

都市衰退のなかで、放棄地があり失業者が増え犯罪が多いコミュニティに対処すべきだとされていた自治体に、住民は不信感があり、硬直した行政への不満は高かった。地方議会への投票率も20%を切るようなところが多いのが実情で、議員も住民要求をうまく受けとめえなかった。グラウンドワークにおいては、住民は理事など役員になり、各種事業へボランティアで参加し、自治体を通さず直接地域を改善する事業に参加できる。環境教育のNPOも活動のなかで資金をえられる。青年や子どもの参加を積極的にすすめる、学校教育とも関われば、近未来のコミュニティを担う原動力を醸成することができる。

逆に自治体も行政主導で解決することへのゆきづまりのなかで、有能な人材をもって都市衰退現象に対応することが困難になっていた。グラウンドワークの事業を通じると、EU・中央

政府などからの外部資金を導入できた。パートナーシップ型にする方が、投資効率からいって有効であることがしだいにわかってきた。企業はというと、それまでイメージアップを含めて社会貢献をしようにもなかなか手段がなかったが、グラウンドワークの事業には労力・物資・施設の提供して参加することができる。さらにグラウンドワークには、環境保全に対する企業の診断事業も行っている。環境保全に積極的であると、保険会社の保険料を安くし、消費者や銀行の信頼も得やすいというメリットがある¹¹⁾。

物的環境改善事業のなかでもっとも典型的な事業、チェンジングプレース事業 Changing Places Programme を例にとってみよう。後述のナショナルプロジェクトでいえば、宝くじ基金 National Lottery funding からの2210万ポンドの助成を受けたミレニアム委員会がスポンサーとなっている事業である。その5種別について紹介しておこう。

①採炭地跡——このプロジェクトの三分の一に該当する。ロスウェル炭鉱（グラウンドワーク・リーズ）（後述）、ボールド都市共有地（グラウンドワーク・セットヘレンズ・ノーズリー・セフトン）（後述）などで、炭鉱やボタ山の跡を森林に変える事業を行っている。

②インナーシティ——ディグベス運河（グラウンドワーク・バーミンガム）の再生など、かつてインナーシティにあった運河や使われなくなった鉄道や倉庫・工場が、荒れ果てていた。そこにレクリエーション利用また産業遺産としての価値を見いだしている。

③かつての工業敷地——使われなくなった工場・鉄道・石切場・運河などの敷地をレクリエーションや環境教育再利用できるようにしている。リッジヤクル（グラウンドワーク・ブランクントリー）では廃棄された運河沿いに釣りや環境教育に使える緑道を整備している。

④廃棄物敷地——かつてのゴミ捨て場を公園に変える事業である。グリフィツ・パーク（グラウンドワーク・マクルフィールド・ヴェールロイヤル）では、化学工場の敷地で廃棄物置き場

となっていたが、企業とグラウンドワークほかの協議により、公衆のアクセスのできる17ヘクタールをレクリエーションとワイルドライフの公園にすることになった。

⑤放棄された土地——ダレンス・カントリー・パーク（グラウンドワーク・ケント・テムズサイト）は1970年代に閉鎖した病院跡が住民の反対運動で石灰岩の採石場になることを免れてきたが、放棄地となっていた。すべての人がアクセスできる公園にすることをねらっており、老人や障害者の利用に積極的である。荒廃していた病院の建物を改修し、障害者のための乗馬学校に利用している¹²⁾。

こうした事業がコミュニティベースで実現する。公園の計画の策定や実際の植樹にボランティアが多く参加している。また学校教育との関連もつよく校庭で苗を育成したりしている。生徒による計画のワークショップ・ロゴのコンペ・事業の記録・歴史的建造物や自然物の調査なども行われている。

最初のトラスト（ノーズリー・セントヘレンズ・サフトン）

3つのトラスト事例をやや詳しく紹介したい¹³⁾。

一番最初にトラストができたのは、1981年グラウンドワーク・セントヘレンズ・ノーズリーである。1984年にセフトンが加わった。リヴァプールの西部・北部に位置する。リヴァプール市とマージーサイド地域Regionを構成する。イギリスではロンドンに次いで人口の集中する地区であるが、工業都市が多く、都市衰退現象のもっとも劇的に現れた地域である。EUの構造基金の対象としても最貧困地域に入れられている。いきさつからリヴァプールははいっていない。現在ではリヴァプール市との連携も視野においている。

1981年には3人のスタッフから出発し、1994年に30人のスタッフとなり、200のプロジェクトを抱えるにいたっている。さらに現在ではそ

の倍の規模に成長している。

このトラストのおもなパートナーはどうか。住民・NPOのコミュニティセクターのほか、いうまでもなく、セントヘレンズ市（MBC：Metropolitan Borough Council）、ノーズリー市（MBC）、セフトン市（MBC）（いくつかの事業でリヴァプール市ともかわりをもつ）、環境交通地域省や北西部政府事務所（GOR）を通じて中央政府、環境・田園地域局、北西部開発公社（RDA）、グラウンドワーク事業団、SRBの7つのパートナー、EU（おもに構造基金のオブジェクト1で）、そして多数の企業・民間セクターということになる。

1998/99年度の活動報告をみると、物的環境改良事業はプロジェクト数108で、10814万本の植樹をし、480m²の土地の改良・維持を行い、5万mの道を改良・維持している。コミュニテ



図2 パートナーシップの例（リーズのロスウェルの看板より、写真中右上がグラウンドワークのロゴ）

イ参加事業ではプロジェクト数110で、7795人の青年、4109の成人、1万8350人の生徒が参加し、かかわった学校は141校であった。経済・環境統合事業はプロジェクト数は43で、事業所敷地の造園14、環境効率の改良19、トレーニングを106週、BEA（事業所環境協会）の機関誌の配布された事業所が926となっている。

財政状況をみておこう。収入310万ポンドで、地方政府とSRBのパートナーから49%、民間セクターから14%、グラウンドワーク事業団から8%、環境交通地域省から7%、EUから6%、ミレニアム・コミッションから5%、宝くじ基金から5%、地方政府のコア基金から5%、政府エンジェンシーから4%、銀行利息2%で、多様な政府機関からの財源を確保していることがわかる。支出は310万ポンドで、地域・学校・企業との事業に57%、物的環境事業に25%、運営費に13.5%、アフターケア4%、剰余0.5%となる。

セントヘレンズのボールドモス都市共有地のWasteland-to-Waterlandというプログラムは、10年を越える実績をもち、文字通り湿地帯の上が炭田の廃棄物の山ができていたところに植樹をしている。かたわらを世界最初の鉄道リヴァプール・マンチェスター線が走り、それを越える橋もこの事業で完成している。またそこが採炭地跡であるという、コミュニティの記憶をとどめるため工夫もおこなっている。たとえば、住民の書いた詩を刻んだ石碑を置き、石炭殻なども完全に除去せず路傍に転がしている。この石碑をはじめ地域住民の芸術創造の場としてい

も活用されている。その一部であるモスヌークにはつり公園ができている。

経済環境統合事業でも先進地で1990年代に入り企業に対して環境のコンサルタンテーションにもとりくんでいる。ノーズリーではNUVIL（new uses for vacant industrial land）という事業も実施されていて、これは工業用地として造成され工場が張りつかずいる敷地に、当面木を植えておこうというプログラムである。企業が早く来そうなどころには成長の早いヤナギ、なかなか来そうにないところにはオークを植えて森を造るというプログラムである。

旧産炭地の再生（リーズ）

グラウンドワーク・リーズは12番目のトラスである。49人の常勤職員、7人の非常勤職員、10人の長期ボランティアを抱える。1999/2000年度で、年間350のプロジェクト、250万ポンドの事業を行っており、100万m²を越える土地の改良・維持し、1万5000mの道の維持管理し、8万7000本の樹木を植えた。青年の3万日の活動を引き出し、60の学校が関わった。830の事業所に情報を提供し助言を行い、16の事業所の造園を改良した。7000週のトレーニングをし、48の仕事を創出した。GES（Groundwork Environmental Services）Ltdという収益性の高い事業を行う別組織が作られている。GESは造園事業やその環境維持サービスなどを手がける。

トラストは、造園計画サービス、コミュニテ



図3 モスヌークのつり公園



図4 ロスウェルの採炭地跡の公園

ィに対するコンサルタント・教育のサービス、ビジネス・トレーニングなど多彩な事業を行っているが、ここでは1997年から行われているロスウェル・コリアリー・ミレニアム・プロジェクトを紹介しておく。

ロスウェル採炭地跡を公園にする計画で、4年間で2000万ポンドの事業である。30haのボタ山を含む約120haを石炭公社から市が買い取った。採炭地に残る残骸を除去し、酸性度の高い土地に約40cmの客土をした。水流を制御し浅瀬を楽しむことができるようにした。子どものデザインしたドラゴンのモニュメントも作られている。遊歩道のネットワーク、アクセスのための道路、娯楽施設を建設し、県立自然公園になっている。第二局面の計画では10万本の樹木を植える。ワイルドフラワーなどの種をまき30haの草原を造成する。埋められず残っている池には水生植物を育成し、公共に解放する。上述のセントヘレンズのボールドモス公園もそうであるが、これらは日本の公園整備に見られる整然としたデザインではなく、ワイルドな感じがある。完成後余分な人手や資材がいるようなことはグラウンドワークでは一般にしない。サステナビリティの意味がそこにもある。さらなる創意を未来の住民にゆだねるかのデザイン手法といってもよい。

ここでは地域住民が野生動物の調査をしている。野鳥は103種が観測された。ここは学校教育にも積極的に活用されている。かつての探鉱町を語るための写真や地図が教材として集められ、近接の小学校では同地区に関連する活動を1年をつうじて用意している。みずからの学校のグラウンドとしても利用し、雑木林の管理などに携わっている。

インナーシティ手工業地域の再生（バーミンガム・ジュエリークォーター）

次にインナーシティの手工業地区の事例である。ジュエリークォーターは百万都市バーミンガムのシティセンターの北西に位置する。



図5 ジュエリークォーター

1780年ころから金属のバックル・小箱・装身具など小物の金属加工業が発達する。「ヨーロッパのおもちゃ屋」というニックネームさえついていた。金銀を扱う貴金属加工業者らがつぎつぎに立地し、仕事場を持つ住戸を建てていった。加工技術が蓄積され、自営の職人が密度高く集積した。19世紀の後半に飛躍的に拡大し、1913年には3万人の従事者がいた。仕事以外の用事で訪れる人はなく、職人が住み働くだけの場所であった。また、製造業だけの地域で、貴金属・宝石を販売する店舗はなかった。1970年代後半になって、職人たちが職場を開放し人に見せるようになり、外部から商業者が参入し貴金属宝石店が立地した。業者は伝統様式の古い建物を保存しながら営業していた。1980年代になると、保存運動の高まりのなかで、歴史的価値のある建築の多い地域であることも評判となっている。現在も約2000の貴金属宝石関係の事業所があるが、しだいに住む場所ではなくなり、空地や空き家も多い。

バーミンガムにおいては、都心業務地域に接しジュエリー・クォーターにも隣接しているブレンドリー・プレスで、全国的にみても傑出した再生事業が進んでいる。運河が再整備されサイクリング道が走り、運河沿いの古い倉庫・工場を改修し、レストランやパブが繁盛している。低層の高級住宅の建設も進んでいる。景観上も荒廃し、治安の悪い場所からの脱却は成功とみてよい。同地区の環境整備が進むのにとともに、ジュエリー・クォーターにも住宅開発の

圧力がかかっている。

グラウンドワーク・バーミンガムはバーミンガム市、ニュートン・レディウッド・タスク・フォース、ジュエリー・クォーター事業組合、地域の業者や住民組織と地域再生のパートナーシップを組んでいる。グラウンドワーク・バーミンガムはEUから物的環境改善に約80万ポンドの地域開発基金を引きだした。グラウンドワーク・バーミンガムとバーミンガム市、プリティッシュ・ウォーターウェイのパートナーシップにより、建物・運河・道路景観を改善するために得た補助金である。同地区の再生を促進するためにジュエリー・クォーター・アニメータという組織を結成した。事業のねらいは商売の競争力を高めることによる経済的な繁栄、新しい産業の参入、観光の発展、都市景観の改善、新しい雇用機会の創出などである。

ここには、もうひとつ再生事業がある。ジュエリー・クォーター・アーバンヴィレッジと名付けられている。イングリッシュ・パートナーシップ、バーミンガム市、アーバンヴィレッジ・フォーラムのパートナーシップからなる。「アーバンヴィレッジurban village」という概念は、低層住宅で構成され、ミックスユース（混合土地利用）となっており、質の高いデザインをもつ集住地を意味する。アーバンヴィレッジ・フォーラムは、1980年代に景観論争をはばなく展開したプリンス・オブ・ウェールズ（チャールズ皇太子）と関わりの深いNPOである。イギリス人の住宅地の目標像は1970年代以降の住宅地開発の反省に立って、このアーバンヴィレッジに回帰したといわれ¹⁴⁾、ジュエリー・クォーターもまさしくこの目標像を掲げている。この二つのパートナーシップは補完しあって事業を進めている。

環境整備をすすめ、数百人まで減った人口を4000人を目標として増加しようとしている。これが安定した居住地に必要な人口だという。しかしながら、比較的低音や匂いが出る製造業であるため、業者たちは高級住宅の混入で仕事のしにくくなる地区になることを懸念している。分

業をしているため、ある程度の業者の集積が必要であり、地価が上がると仕事場の賃貸料にはね返ってくる。

2000年夏には、再生事業を本格化するために地元・各種NPO・市の各部局の代表者からなるマネジメントグループが結成された。同年11月に関係者を集めての会合をもち、すべての局面において産業を巻きこむ再生計画とする方針を討議した。貴金属・宝石加工業をベースにしてまちづくりを行い、産業の発展こそがバランスのとれた地域を形成するという理念を貫くことを確認している。2001年には全業者への調査をし、その結果が出て計画がさらに充実するまでは、土地建物の変更などを凍結するという方針を打ちだした。都市計画上の保全地域Conservation Areaが当地区で3つに分かれていたが、地区全体を覆うように一つにまとめ、景観整備と産業振興とを一体で進めることを確認した。すなわち歴史的景観の保全策が、望ましい土地利用に誘導し地域の産業を発展させるという道筋を合意したのである。

グラウンドワーク事業団（ナショナル・オフィス）

1985年には田園地域委員会ほかの支援のもと、バーミンガムにナショナル・オフィス（Groundwork UK）を設立する。これは環境交通地域省の影響下にあり、中央政府の全面的な財政援助を受けるがチャリティ団体a. registered charityとしての登録がなされ、すなわちNPOである。また有限会社としての登録a. company limited by guaranteeもしている。各地域のグラウンドワーク連合の事務所であり、グラウンドワーク事業団Foundationとも呼ばれている。事業団は直接事業は行わず、各地のグラウンドワークを束ねる役割をもっている。ナショナル・プログラムを企画し、メニューをもち各地域トラストを回る。ナショナル・プロジェクトにはそれぞれスポンサーが付いている（表1）。また、情報の提供や業務に関するトレーニング

表1 ナショナル・プログラムの例 (a.内容・b スポンサー)

【物的環境改善】**CHANGING PLACES**

- a. 荒廃・低利用の産業敷地を地域の永続的な財産へ変える新千年紀を祝する事業
- b. ミレニアム・コミッション (宝くじ協会の助成)

TREES OF TIME AND PLACE

- a. 地方の種集めから植樹までへの地域住民の参加
- b. 英国エッソ (石油会社)

【経済と環境の統合】**TRANSCO GREEN FUTURES**

- a. 失業青年への新しい訓練と就業機会の提供
- b. BG ファウンデーション (ブルガリア関連のNPO)

【青年・コミュニティ・教育参加】**GREEN IT**

- a. ITを用いての青年による新しいビジネスや景観デザイン活動
- b. リオ・ティント (鉱業会社), 環境交通地域省

PLAY MORE

- a. 運動場の実験事業
- b. マクドナルド (外食産業) ・環境交通地域省

を行っている。スタッフ数は約50人である。

1998-99年度の収入は、4900万ポンドで、中央政府38%, 地方自治体22%, 民間部門27%, EU 9%, その他4%である。支出は4800万ポンドで、物的環境改善事業50%, 青年・コミュニティ・教育参加事業25%, 管理運営12%, 環境・経済統合事業8%, マーケティング3%となっている。業務の実績をみると、557の雇用を創出し、4550の企業とともに仕事をし、13万人の生徒を環境プロジェクトに巻き込み、764万m²の土地を改良したとしている。

まとめ

美化しすぎるのをおそれずいうならば、グラウンドワークの試みは、イギリス社会においてパートナーシップ型地域再生のあり方を引きあげた。採炭地・工場跡地で始まったグラウンドワークは、地域再生の原動力となるのが、コミ

ュニティが主体的に組み立てる環境改善事業のなかで展開する、青少年の参加・学校での環境教育の展開・地場産業の育成・企業の環境保全への努力であることを証明した。

グラウンドワークに関わった自治体は、サービスの一方的な提供に偏するのではなく、コミュニティの自立を促すイネーブラーとしての役割を与えられた。問題の本質をよく知るNPOやコミュニティと連携することによって、効率的な行政をすることができると考えるようになった。企業も単にイメージアップを図るというレベルから、みずからの事業所敷地を快適にし、地域に根ざして環境問題にとりくむことで、組織を健全に運営するためにも、パートナーシップに参加する有効性を知った。

グラウンドワークはイギリスの地域再生の動向にとって、先駆的であり典型的ではあるが一事業にすぎない。パートナーシップ型地域再生は、他の事業にもみられる。という以上に、そ

れらは環境・経済・社会のサステナビリティを実現しようとする再生事業において、普遍化した政策体系として結実しようとしている。たとえば、都市周辺部に新規の森林を造成する農村委員会 Country Agency のコミュニティ・フォレスト制度、後進農業地域を再生する EU の LEADER（農村経済開発事業連携）などもグラウンドワークと類似したパートナーシップ型となっている¹⁵⁾。

中央政府もコミュニティ・セクターに財政的支援をするのは、懐柔策というレベルではなく、困難地域の再生には必然的かつ効率的な方策だと認知するにいたった。EU の地域政策も、経済至上主義を転換するといった程度まで展開し、パートナーシップ型地域再生の理念と一致していた。産業革命の初期のダメージを受けた地域を抱えるイギリスは大陸の視点かれば、環境後進国であったが、1990 年代にはいつてそれを再生する無気力から脱したかにみえる。パートナーシップ型地域再生のしくみ自体は、草の根からというより EU と中央政府がトップダウンで作りあげたわけで、パートナーシップの継続性への疑問、コミュニティのキャパシティ・ビルディングの困難さ、補助金確保に競争を強いがちなことなど、多くの課題が存在するが、後戻りすることはありえない段階に達している。

註

- 1) イギリスでは「NPO」という用語よりも「チャリティ団体」の方がよく用いられるが、ここでは非営利団体のことを NPO と呼んでおく。
- 2) 「パートナーシップ」は、中央・地方政府間の連携、公共と民間の連携でも用いられるが、本稿で「パートナーシップ型」といった場合には、公共・民間・コミュニティの三セクター間のパートナーシップである。いわばコミュニティベースト・パートナーシップである。
- 3) 1992 年の地球サミット以来、sustainability は時代のキーワードとなった感がある。sustainability・sustainable は、「持続可能性」・「持続可能な」と一般に訳されることが多いが、ここでは「サステナビリティ」・「サステナブル」という。
- 4) イギリスの計画史の内容は通説になっているが、おもに次の 2 点を参考にした。Cullingworth, J. Barry & Nadin, Vincent, *Town & Country Planning In The UK 12th edition*, Routledge, 1997, Morris, Eleanor Smith, *British Town Planning and Urban Design :Principles & Policies*, Longman, 1997.
- 5) イギリスに比べて 10 年先を行っているといわれるアメリカのパートナーシップ型地域再生については、平山洋介『コミュニティ・ベースト・ハウジング——現代アメリカの近隣再生』（ドメス出版, 1993 年）、秋本福雄『パートナーシップによるまちづくり——行政・企業・市民/アメリカの経験』（1997 年, 学芸出版社）に詳しい。民間資本投入の可能性が少なく、低所得者やマイノリティの多い居住地での NPO による住宅供給などを分析している
- 6) Cullingworth & Nadin 上掲書, p.245.
- 7) Morris 上掲書, p.244.
- 8) 柏雅之「イギリスの内発型再生政策とパートナーシップ型マネジメント主体—ローラルチャレンジ・イニシアティブの意義と限界とを中心に—」『人間と社会』（12 号, 2001 年 8 月）。
- 9) 岡部明子は「都市ネットワークの欧州」『造形』（32 号, 2001 年 4・6 月合併号）はじめ『造形』誌上で EU の都市の動向を詳細に論じている。
- 10) 岡部明子「工場跡利用における日欧の都市政策を比較する」『造形』（25 号, 2000 年 2 月）。「欧州は産業の敗北感を乗り越えて、工場跡地を種に大胆な都市戦略を編み出そうとしている」ともいつている。
- 11) 小山善彦「英国生まれの NPO, グラウンドワークの 20 年」『クオリティ・ブリテン 2001』（2001 年, 駐日英国大使館広報部）。小山はバーミンガム大学ジャパンセンターの副所長で、10 年来グラウンドワークの事業に深く関わっている。「再生型 NPO」という表現も氏による。氏を含めた日本建築学会での報告には次のようなものがある。三橋伸夫「イギリスにおけるグラウンドワーク活動について」（1996 年）、三橋伸夫・鎌田元弘・小山善彦

- 「パートナーシップ社会におけるグラウンドワークの役割と動向」(1997年), 三橋伸夫・鎌田元弘・小山善彦「英国グラウンドワークのプロジェクトと展開方向—Groundwork Todayにみる活動の広がり—」(1998年).
- 12) Groundwork National Office パンフレット, *Changing Places*.
- 13) 筆者は小山善彦・柏雅之・白石克孝らと, 2000年から2001年にかけてイギリス各地のラウンドワーク・トラストを調査した。そこで得られた, インタビューと各種資料から事例を紹介する。以下,
- パンフレットなどからの出所は省略する。
- 14) 間野博「英国における住宅地像の変遷と今日の住環境改善事業の方向」『広島女子大学生生活科学部紀要』第5号(1999年)は, 「英国では目標とする住宅地像に回帰現象が見られる」とし, それはすなわち田園都市風の「アーバンヴィレッジ」という概念に匹敵するとする。
- 15) 柏上掲論文は, 農村部を中心に現段階でのパートナーシップ型地域再生の課題を詳細に整理している。