

【経済活性化と市民参加拡大のための地域運営 — 地域パートナーシップは英経済復活のカギとなるか】

英国では、1979年のサッチャー保守党政権誕生以降、地域経済開発を役割とする地域組織が幾つか設置されている。その背景には、特にサッチャー、メージャーの保守党政権が、自治体は地域経済支援の役割を担う能力に欠けると考えていたことがある。これらの組織の例には、保守党政権下で創設された都市開発公社 (Urban Development Corporations、UDCs)、職業訓練・企業審議会 (Training and Enterprise Councils、TECs) などのほか、労働党政権 (1997～2010年) が設置した地域開発公社 (Regional Development Agencies、RDAs)、ビジネス向上地区 (Business improvement districts、BIDs)、地域戦略パートナーシップ (Local Strategic Partnerships、LSPs) などがある。多くの場合、これらの組織では、民間部門の代表者が、自治体の代表者と同程度に重要な役割を担っている。本報告書では、2011年に誕生した保守党と自由民主党の連立政権下でのこうした組織の設置に向けた動きなどについて解説する。更に、現政府の主要政策である「大きな社会 (Big Society)」及び「地域主義 (Localism)」のロンドンでの実施を狙いとする住民主導の地域組織の設置提案についても触れる。

革新的な官民の観光振興パートナーシップ — 公的部門依存からの脱却促す？

1970年代前半から現在まで、イングランドにおける観光産業の成長は、自治体の観光課、英国観光庁及びイングランド観光局、地方 (region) を管轄する観光局¹、また最近では地域開発公社や地域観光振興パートナーシップ (Destination Management Organisations、DMOs)²に対する中央政府及び自治体による多額の投資によって支えられてきた。観光業が英国の国内総生産 (GDP) に占める割合は、2010年に8.9%に達している³。しかし今や、このような公的部門に過度に依存した観光振興の手法は、持続可能ではなくなっている。現在求められているのは、政府、観光局、観光業界が望む成長を達成するために必要な投資を引き寄せることができる代替モデルを探すことである。

こうした代替モデルへの移行のカギは、地域レベルでの効果的な戦略の実行であり、革新的な資金調達モデルに基づく官民のパートナーシップの創設である。地域レベルで質の高い観光サービスを提供するための資金の調達、国内からの観光客を維持し、海外からの訪問客を引きつけるのに必要な観光地の宣伝は、今後益々、こうしたパートナーシップに依存することになると思われる。観光ビジネス向上地区 (Tourism business improvement districts、TBIDs) は、そのような革新的なパートナーシップのモデルの一つであり、観光業の今後の成長に向けた真の可能性を提供している。

¹ 観光局の設置単位となっている地方 (region) は、1994～2011年に設置されていた国の出先機関である「政府地域事務所 (Government Offices)」の設置単位であった地方と同じである場合もあるが、異なる場合もある。

² DMOs とは、地域における観光促進を目的とした官民のパートナーシップである。

³ なお、国土交通省観光庁によると、日本のGDPに観光業が占める割合は、2009年度で5.2%であった。

TBIDs について説明する前に、その土台となったビジネス向上地区 (Business improvement districts、BIDs) について述べると、BIDs とは、主に商業地区の再生を目的とした地方自治体と民間企業のパートナーシップによる地域整備プログラムである。この方式は、1970 年にカナダ・トロントで始まり、その後米国などに広まった。英国では、2003 年にイングランドの様々な地域で試験的に実施された後、「2003 年地方自治法 (Local Government Act 2003)」及び「2004 年ビジネス向上地区 (イングランド) 規則 (Business Improvement District (England) Regulations 2004)」の施行によって、イングランド全土での実施が可能になった (その後、現在までに、ウェールズ、スコットランドでも BIDs が導入されている)。

BIDs の財源には、BIDs 実施地区内の事業主に対し、ビジネス・レイト (事業用資産に対する租税) に加えて課せられる「BIDs 特別税」が活用されている。BIDs 特別税の課税額は、当該地区内の事業用資産の評価額に一定の割合を掛けた額であり、不動産の所有者ではなく、占有者が支払う。

BIDs を設置する場合、まず、BIDs の設置を想定している地区の事業者又は自治体などが提案者となり、地区内のその他の事業者と協議のうえ、BIDs の事業内容を決定する。さらに、この事業内容も含めて、地区内の事業者の投票で過半数の承認を得ることが必要とされる。ここで言う「過半数」とは、「事業者総数の過半数」と共に、「当該地域内の BIDs 特別税の課税対象となる事業用資産の評価額総額の過半数」を意味する。この両方で過半数の賛成を得られて初めて、BID の設置が可能になる。

これまで英国内で設置された BIDs の数は 100 以上に上る。BIDs は、制度的にはあらゆる地域で設置可能であるが、実際にこれまで BIDs が設置されている地域の大半は、小売店が集中する商業地区、パブやレストランなどが集まる夜間の経済活動が活発な地区などを含む都市や街の中心部、または工業地区である。

BIDs 特別税の税収は、納税者である事業主の優先事項を反映した事業に使われる。多くの場合、公共の場の整備・維持管理、清掃、インフラ設備の改善、安全性の向上、地域の広報・宣伝などに使われ、より活発な経済活動を促進するための環境作りが図られている。なお、BIDs 特別税の徴収は、当該地域内の自治体の役割であり、税収は、BIDs 運営体である企業と自治体のパートナーシップが管理する。

* * *

TBIDs は、BIDs の「観光版」の官民のパートナーシップであり、その仕組みは BIDs とほぼ同じである。観光業の活性化を目的として 1990 年代に米国で始まり、英国ではまだ存在していないが、最近、イングランド内で、設置に向けた動きが見られている (後述参照)。米国で TBIDs が設置された背景には、宿泊税 (bed tax) とその他の観光客を対象とする税

(visitor levies)⁴の税収が、観光業界に十分に還元されていないとの不満がホテルなど観光業者の間に広がっていたことがある。90年代以降、現在までに、米国の多くの地域でTBIDsが設置されている。BIDsが限定された商業地区のみを対象とする場合が多いのに対し、TBIDsは、より広い単一の観光地全体（例えば英国で実施されるとすれば、ロンドン全体など）を対象としている。

BIDsと同様、TBIDsは、実施地域内のホテル及び宿泊施設付き観光施設が支払うTBIDs特別税を運営費とする。同税の税収は、地域の広報・宣伝、観光サービスの提供、観光業界へのその他の支援に使われる。BIDsと異なる点は、TBIDs特別税の課税額が、ホテル等宿泊施設の宿泊料金を基に計算されることである。TBIDsの事業内容は、やはりBIDsと同じく、TBIDsの設置を決める投票の前に、TBIDsの実施提案者と、当該地域内の宿泊施設を含む観光業者との間での詳細な協議で決定される。

前述のように、イングランドでは最近、TBIDs設置への関心が高まっており、「イングランド核都市地域観光振興パートナーシップ (DMO) グループ (English Core Cities DMO Group)」⁵とイングランド観光局はこのほど、「イングランドにおけるTBIDs設置についての序論 (Establishing TBIDs in England: An introduction)」と題する報告書を発表した。報告書は、DMOs、地方自治体、観光関連企業・団体がイングランドでTBIDs設置を提案するために考慮すべき重要事項について説明しており、例えば、TBIDs特別税の課税対象や同税の課税率を決定するにあたり留意すべき点などについて解説している。また、2011年12月にイングランド観光庁が開催した「観光経済会議 (Visitor Economy Forum)」では、イングランドにおけるTBIDsの設置の可能性に関するセミナーが開催され、米国の事例からイングランドが学ぶことができる点などについて討論が行われた。

商店街おこしで「街づくりチーム」設置へ

近年、英国では、郊外型ショッピングセンターやオンラインショッピングの利用増加により、いわゆる「ハイストリート (High Street)」が深刻な打撃を受けている (英国では、数多くの店舗が並ぶ街の中心部の最も大きな通りをハイストリートと呼ぶ)。英国内の小売店の店舗数は、2000年から2009年までの間に1万5000店も減少し、2009年以降も、多くの店が経営不振のため廃業に追い込まれている。こうした事情を背景に、ビジネス・改革・技術省 (Department for Business, Innovation and Skills, BIS) は2011年5月、小売業コンサルタントのメアリー・ポータス氏に対し、英国のハイストリート活性化策等を検討する見

⁴ 宿泊税とは、米国の郡または市がホテルの宿泊料金に対して課する税金。観光客を対象とする税としては、観光地行きのフェリーの料金に対して地方自治体が課する税金などがある。

⁵ イングランドでは、ロンドン外の8大都市 (バーミンガム市、ブリストル市、リーズ市、リバプール市、マンチェスター市、ニューカッスル・アポン・タイン市、ノッティンガム市、シェフィールド市) の連合組織である「核都市グループ (Core Cities Group)」が1995年に結成されている。「イングランド核都市 DMO グループ」とは、「核都市グループ」内に設置されている委員会であり、これら8都市でDMOs関連業務を担う職員をメンバーとする。

直し作業の実施を依頼し、同年 12 月、その結果報告書が発表された。この見直し作業は、政府の意向に影響を受けない独立の立場に立った調査 (independent review) として実施された。報告書の表題は、「ポータス調査： ハイストリートの未来に関する独立調査 (The Portas Review: An independent review into the future of our High Streets)」である。

報告書は、ハイストリートを、買い物だけではなく、社交、文化的活動、学習等の場でもある地域コミュニティの中心地として再生させることに主眼を置き、中央政府、自治体、企業がハイストリート復興のために取り得る手段について、幾つかの提案を行っている。提案の一つは、地域の自治体、小売店の所有者、経営者、地域住民などで構成され、ハイストリート活性化の試みを主導する「街づくりチーム (Town Teams)」の設置であった。また、イングランドの幾つかの地域で、ポータス報告書の提案を取り入れながら、「街づくりチーム」の主導によって、ハイストリート活性化策を試験的に実施することも提案した。

報告書を受け、グラント・シャップス住宅・都市計画担当閣外大臣は 2012 年 2 月、この 2 つの提案を受け入れ、イングランドの 12 の地域で「街づくりチーム」を設置し、ハイストリート活性化策を実施することを発表した。12 の地域は公募で決定するとして、同時に募集を開始した。応募できる主体は、地域の官民のパートナーシップまたは地域の BID である。

このパイロット事業への参加を希望する地域のパートナーシップ等は、応募書類上で、ハイストリート再生に向けたビジョンを示すと共に、「街づくりチーム」の設置によって予測される効果などについて明記することが求められる。更に、応募ビデオを作成し、動画投稿サイト「ユーチューブ (YouTube)」で公開することも求められている。応募の締め切りは 2012 年 3 月末である。これらの審査を経て選ばれた 12 の地域には、ハイストリート復興に向けた画期的なプロジェクトを実行するため、総額 100 万ポンドの補助金が交付される。また、政府の大臣及びポータス氏から、助言などの形で支援を受ける。

地域の公共サービスを担う住民組織設置の提案

シティ・オブ・ロンドンの行政体であるシティ・オブ・ロンドン・コーポレーション (City of London Corporation) と、ロンドンの自治体の代表組織であるロンドン自治体連合 (London Councils) が 2011 年 11 月、現政権の主要政策である「大きな社会 (Big Society)」と「地域主義 (Localism)」によるロンドン内の地域への影響、またそれらがもたらす課題と機会などについて調べた調査報告書を発表した。「大きな社会」とは、地域の公共サービス提供の権限を、中央政府及び地方自治体から、地域のボランティア組織、慈善団体、社会的企業 (social enterprises) などに移譲することを奨励する政策である。「地域主義」とは、地域の問題に関する決定権を、可能な限り住民に近いレベルに移譲するという政策である。この 2

つは類似しており、どちらも、住民による地域行政への参加を奨励する政策である。

調査は、シティ・オブ・ロンドン・コーポレーションとロンドン自治体の委託で、ロンドン・スクール・オブ・エコノミクス（LSE）のトニー・トラバース教授が手掛け、ロンドンの自治体のリーダー⁶や事務総長をはじめとして、慈善団体の幹部、地方自治の専門家など 30 人以上を対象に、聞き取り調査を行った。報告書の表題は、「ロンドンのコミュニティによる地方行政への参加： 大きな社会と地域主義（Engaging London's Communities: the Big Society and Localism）」である。報告書は、相互扶助組織（mutuals）⁷及び協同組合（co-operatives）による公共サービス提供への参加を促す可能性などについて検討すると共に、調査全体の結論として、ロンドンで「大きな社会」と「地域主義」の政策を実施する手段として、BIDs を土台にした「コミュニティ改善地区（Community Improvement Districts, CIDs）」を設置することを提案している。

報告書の要点は下記の通りである。

- ・「大きな社会」と「地域主義」の政策は、どちらもその内容が非常に曖昧であるため、地域コミュニティにその適用を期待することはできない。

- ・ロンドンでは、約 800 万人もの人々が住み、それぞれの住民のニーズが複雑に絡み合っていること、人の移動が多いこと、また地域行政への住民参加に関する方針が自治体ごとにまちまちであることなどから、「大きな社会」及び「地域主義」の政策が目指す改革の実現は、英国の他の地域よりもかなり困難である。このことは、ロンドン以外の英国の他の大都市についても言えることである。

- ・ロンドン内の自治体のリーダー及び事務総長は、公共サービス提供機能の多くを、民間企業、ボランティア組織、協同組合などに委託するという考えを受け入れている。実際のところ、ロンドンの全ての自治体が、既にこれらの組織に対し、公共サービスを委託している。

- ・ロンドン内の自治体の幹部の間で、公共サービスの民間委託を更に進めることに対し、政治的思想に基づく抵抗感は殆ど見られない。

- ・特に高齢者ケア、公営住宅、余暇活動関連などを含む幾つかの自治体のサービス分野は、既にかかなりの程度、その提供機能を外部組織に依存している。

⁶ 自治体の「リーダー」とは、議会の最大政党のトップを意味する。

⁷ 相互扶助組織（mutuals）は、「協同組合」と同じく、職員またはサービス利用者、またはその両方が共同所有する組織である。

・今後ロンドン住民の間で、「大きな社会」及び「地域主義」の政策に賛同し、地域の公共サービス提供に参加する意欲が高まるであろうことを示すデータは、現在のところ存在しない。

・ロンドンには、「大きな社会」及び「地域主義」の政策実行を支援できると思われる準自治体組織「パリッシュ (parish)」は設置されていない。

・「大きな社会」及び「地域主義」の政策を実行するに当たって最も懸念されることは、公共サービスの質の低下、説明責任の欠如といった事態が発生する可能性に加え、委託先の外部組織が提供する公共サービスの評価の方法が定まっていないことである。

・「大きな社会」及び「地域主義」の政策を実施する手段として、BIDsの仕組みを土台とした「コミュニティ改善地区」を設置することを提案する。コミュニティ改善地区は、設置が実現した場合、地域コミュニティ内の一定の公共サービス提供を担う住民主導の組織となる。公共施設管理などの公共サービス提供を引き受けるのに十分な能力を持ちながら、一方で高い柔軟性を備え、自治体及びその他の地域組織との業務の重複は回避される。

・コミュニティ改善地区が設置されれば、「大きな社会」と「地域主義」の政策実行の枠組みとなる組織が創設されることになり、ロンドンや他の大都市において、これら2つの政策を実現できる可能性が高まる。