

(一財)自治体国際化協会ロンドン事務所マンスリートピック(2014年12月)

【地域の価値ある資産を住民が守る制度「地域コミュニティの入札の権利」 ～ スケートボード場やパブなど既に多数の利用例】

要旨

・「2011年地域主義法」で、地域コミュニティにとって価値のある資産（建物または土地）が売却される場合に、地域の住民団体などが入札に参加することをより容易にする制度「地域コミュニティの入札の権利」が導入された。

・この制度では、地方自治体が、地域のパリッシュや住民団体の推薦に基づき、地域コミュニティにとって価値のある資産のリストを作成する。リストに掲載された資産が売却される際、その所有者は、入札を希望する地域の住民団体に資金調達など入札の準備を行うための期間を与えなければならない。その間は、例えほかに購入希望者がいても、その資産は売却できない。

・制度導入から2年ほどで、イングランド全土で1,500もの資産が地方自治体の「資産リスト」に登録されている。この制度を利用して、閉鎖に追い込まれたパブを住民グループが買い取り、営業を再開したケースなどもある。

2010年5月の総選挙で誕生した保守党と自由民主党の連立政権は、2011年10月、イングランドの地方自治体及び地域コミュニティの権限強化などをその内容とする「2011年地域主義法（Localism Act 2011）」を国会で成立させた。同法で規定されたイングランドの地域コミュニティの権限を強化する手段の1つが、「地域コミュニティの入札の権利（Community Right to Bid）」と呼ばれる制度であり、2012年9月に導入された。この制度は、地域コミュニティにとって価値のある資産（Assets of Community Value）が売却される場合、地域の住民グループなどが入札に参加し易くすることによって、そうした資産を地域に維持するのを助けることを目的としている。

下記は、同制度の概略である。

(1) 「地域コミュニティにとって価値のある資産」のリスト作成

イングランドの地方自治体¹は、「地域コミュニティにとって価値のある資産」のリスト(以下「資産リスト」という)を作成しなければならない。「資産リスト」は、地域の団体が、リストに掲載されるべきと思われる地域の資産(建物または土地)を地方自治体に推薦することによって作成される。

「2012年地域主義法」の二次立法である「2012年価値あるコミュニティ資産(イングランド)規定(Assets of Community Value (England) Regulations 2012)」は、「資産リスト」に掲載されるべきと思われる地域の資産を地方自治体に推薦することができる団体を、下記のように定義している。

- (a) 近隣地区フォーラム (Neighbourhood Forum) ²
- (b) 地域のパリッシュ (Parish) ³
- (c) 少なくとも 21 人のメンバーを持つ法人化されていない団体で、それが生み出す利益をメンバーに配分していない団体
- (d) 慈善団体の資格を有する団体
- (e) 保証有限責任会社 (Company limited by guarantee) の形態を取る団体で、それが生み出す利益をメンバーに配分していない団体
- (f) 産業・共済組合 (Industrial and provident society) の形態を取る団体で、それが生み出す利益をメンバーに配分していない団体
- (g) コミュニティ利益会社 (Community Interest Company) ⁴

「2011年地域主義法」の 88 条は、「資産リスト」に掲載できる「地域コミュニティにとって価値のある資産」を、「現在、地域コミュニティの社会的福利または社会的利益を促進しており、かつ、今後もそうすると考えられる建物または土地」と定義している。資産の所有者が公的部門であるか民間部門であるかは関係ない。具体的には、地域のコミュニティセンター、児童センター、図書館、映画館、劇場、スイミングプール、公園、スポーツセンター、サッカー場、パブなどがこの条件を満たすと考えられる。住居用建物などは「資

¹ 二層制の地域では、基礎自治体である「ディストリクト (district)」がこれを行う。

² 「1990年都市・農村計画法 (Town and Country Planning Act 1990)」で規定された住民組織。パリッシュが存在しない地域でのみ設置できる。

³ 教会の布教のために設けられた教区に起源を持つ、地域共同体的な性格を持つ法律上の準自治体 (Sub-principal)。

⁴ 地域コミュニティの利益を促進するために事業活動を行う社会的企業のための法人格で、2005年に創設された。

産リスト」の掲載対象から除外されている。

地方自治体は、地域の団体から「資産リスト」に掲載すべきと思われる資産を推薦された場合、8週間以内に、「資産リスト」に掲載するかどうかの決定を下されなければならない。地方自治体は、地域の団体から推薦された建物または土地が、上記の条件を満たす場合、「資産リスト」に掲載しなければならない。推薦された建物または土地を「資産リスト」に掲載することを決定した場合、地方自治体は、当該の建物または土地の所有者及び推薦者に、その旨を通知しなければならない。

建物または土地の所有者は、「資産リスト」に掲載されたことに不服がある場合、地方自治体に対し、決定の見直しを要求できる。地方自治体が、見直しにおいても、当該の建物または土地を「資産リスト」に掲載するとの決定を再度下した場合、建物または土地の所有者は、裁判所に異議を申し立てることができる。

地方自治体は、誰でも無料で「資産リスト」を閲覧できるようにしなければならない（その方法は地方自治体が決めることができる）。

(2) 資産リストに掲載された資産の売却 — 地域の団体に売却を一時停止できる権限

「資産リスト」に掲載された建物または土地の所有者が、それらの建物または土地を売却することを決めた場合、地方自治体にその旨を通知しなければならない。地方自治体は、この通知を受領したら、「資産リスト」に、◎当該の建物または土地を所有者が売却する意向であること、◎「一時的売却停止期間 (interim moratorium period)」及び「正式売却停止期間 (full moratorium period)」（後述参照）の終了日、◎「保護期間 (protected period)」（同）の終了日——を記載しなければならない。

さらに、これらの情報を、当該の建物または土地を「資産リスト」に掲載するよう推薦した地域の団体に通知すると共に、当該の建物または土地の付近の地域の住民に周知しなければならない（その方法は地方自治体が決めることができる）。

「資産リスト」に掲載された建物または土地を売却する意向であるとの通知を地方自治体が所有者から受領した日から6週間が「一時的売却停止期間」となる。この間、「地域コミュニティ・インタレスト・グループ (Community Interest Groups、以下「CIG」という)」に該当する団体は、当該の建物または土地の入札に参加する意向があることを地方自治体に通知することができる。「2012年価値あるコミュニティ資産 (イングランド) 規定」で、CIGは、下記のように定義されている。

◎地域のパリッシュ

◎「資産リスト」に地域の建物または土地を推薦できる上記 (d) ～ (g) の団体

「一時的売却停止期間」の間に、CIG が、当該の建物または土地の入札に参加する意向がある旨を地方自治体に通知しなかった場合、「一時的売却停止期間」の終了後、「保護期間」が終了するまでの間、建物または土地の所有者は、それら建物または土地を自由に売却できる。「保護期間」は、「資産リスト」に掲載された建物または土地を売却する意向であるとの通知を、地方自治体がそれら建物または土地の所有者から受領した日から 18 ヶ月間である。

「一時的売却停止期間」の間に CIG が当該の建物または土地の入札に参加する意向がある旨を地方自治体に通知した場合、「正式売却停止期間」が適用される。「正式売却停止期間」は、「資産リスト」に掲載された建物または土地を売却する意向であるとの通知を、地方自治体がそれら建物または土地の所有者から受領した日から 6 ヶ月間である。

建物または土地の入札に参加する意向を地方自治体に通知した CIG は、「正式売却停止期間」の間、建物または土地の購入に必要な資金を集めるなど、入札に向けて準備することができる。

原則として、「一時的売却停止期間」及び「正式売却停止期間」の間、建物または土地の所有者は、それら建物または土地の売却を目的とする広告活動や交渉は行ってもよいが、売却することは禁じられている。ただし、CIG に対しては売却してもよい。

「正式売却停止期間」が終了したら、「保護期間」が終了するまでの間、建物または土地の所有者は、CIG に限らず、自らが選んだいかなる団体または個人にも、当該の建物または土地を売却することができる。つまり、「地域コミュニティの入札の権利」は、地域にとって価値を持つ資産が売却される際、地域の団体が入札に参加することをより容易にする制度であるが、購入する権利を与えるものではない。従って、たとえ CIG が入札しても、所有者は、売却先に別の入札者を選ぶことができる。

一度「一時的売却停止期間」または「正式売却停止期間」が終了したら、「保護期間」が終了するまでの間、「一時的売却停止期間」または「正式売却停止期間」は再び適用されない。「保護期間」が設定されている目的は、短期間の中に、同一の資産の売却が繰り返し阻止されることを防ぐためである。

「保護期間」が終了しても建物または土地の売却先が見つからない場合において、それら建物または土地の所有者がなお売却を試みるときは、「資産リスト」を作成している地方自治体に再び売却の意向を伝え、再び同じプロセスを繰り返さなければならない。

(3) 「資産リスト」への掲載による金銭的損害への補償金請求の権利

「資産リスト」に掲載された建物または土地の所有者は、それら建物または土地が「資産リスト」に掲載されたことによって生じた金銭的損失または費用の補償を地方自治体に請求することができる。ただし、これができるのは、民間の組織または個人に限られ、公的部門の団体は含まれない。

補償の対象となる事項には、下記などが含まれる。

- ・建物または土地が「資産リスト」に掲載されたことによって、それら建物または土地を売却しようとした際、「一時的売却停止期間」及び「正式売却停止期間」（または「一時的売却停止期間」のみ）が適用されたため、売却の時期が遅れたことで生じた金銭的損失
- ・所有する建物または土地の「資産リスト」への掲載について裁判所に異議を申し立てたことで発生した裁判費用（ただし異議が認められた場合のみ）

補償金の請求があった場合、補償金を支払うか否か、また支払う場合の補償金の額を決定するのは地方自治体である。ただし、地方自治体が支払う補償金が一会計年度あたり総額2万ポンドを超えた場合、2万ポンドを超える分は中央政府が全額支払う。

制度開始2年で1,500の資産が登録

比較的新しいこの制度であるが、既に多くの地域で利用されている。制度開始から2年余りが経過した2014年11月にコミュニティ・地方自治省 (Department for Communities and Local Government、DCLG) が明らかにしたところによると、既にイングランド内の計1,500の建物や土地が地方自治体の「資産リスト」に登録されている。下記では、それらの中から具体例を紹介する。

若者たちの再開発計画反対運動でスケートボード場が移転の危機逃れる

これまでに「地域コミュニティの入札の権利」の制度が利用された例で、最も良く知ら

れたものの1つが、ロンドン中心部のサウスバンク（Southbank）地区にあるスケートボード場に関するケースである。

サウスバンク地区は、テムズ川をはさんで国会議事堂や官庁街ホワイトホール（Whitehall）通りなどがあるウェストミンスター（Westminster）区の向かいに位置するエリアである。テムズ川の南岸にあることからその名が付けられており、サザーク（Southwark）区とランベス（Lambeth）区にまたがっている。

サウスバンク地区は文化施設が多いエリアであるが、その中で特に良く知られているのが「サウスバンク・センター（Southbank Centre）」である。「サウスバンク・センター」には、ロイヤル・フェスティバル・ホールとクイーン・エリザベス・ホールと呼ばれる2つのコンサートホールとアートギャラリーのほか、レストランやバーなどもあり、ロンドン市民はもちろん、数多くの観光客が訪れる人気スポットとなっている。

2013年3月、このロンドン屈指の文化エリアであるサウスバンク・センターの大規模な再開発計画が、同センターの運営団体「サウスバンク・センター」によって発表された。計画には、ガラス張りのコンサートホール兼リハーサル場の新設などのほか、クイーン・エリザベス・ホールのロビー部分の下に位置し、スケートボードの練習場として使われているスペースに、レストランや小売店などをオープンさせることも含まれていた。

クイーン・エリザベス・ホールのロビーは、何本もの柱で地上から支えられたコンクリート面の上に建てられており、ロビーの下の空洞のスペースは、コンクリートで囲まれた屋根付きの広場のようにになっている。ここは、適度な傾斜面があることなどから、1970年代から多くの若者や子供にスケートボードの練習場として利用されており、「現存する世界で最も古いスケートボード練習場」と言われている。壁や柱にはスプレーを使ったグラフィティ（落書き）が至るところに見られ、ロンドンのストリートカルチャーを垣間見れる場所として海外でもその評判が知られている。

サウスバンク・センターの再開発計画が発表されると、この場所をスケートボード場として利用していた若者たちは、「ロング・リブ・サウスバンク（Long Live Southbank）」と名乗る非営利団体を創設し、計画反対を訴える署名運動を開始した。サウスバンク・センターの計画には、サウスバンク・センターから120メートルほど離れたテムズ川に掛かるハンガーフォード（Hungerford）橋の下に新たなスケートボード練習場を作ることも含まれていた。しかし、「ロング・リブ・サウスバンク」は、この案に対し、古くからあるスケートボード場の歴史が失われるのみならず、若者文化の管理・商業化であるとして反対の声を上げた。

こうした中、2013年5月、サウスバンク・センターは、再開発計画の許可申請をランベス区に提出した。サウスバンク・センターによると、再開発計画の実施に必要な資金は銀行から融資を受け、クイーン・エリザベス・ホール下のスケートボード練習場となっている場所にオープンするレストランや小売店からの賃貸料でその多くを返済する考えであった。そのため、スケートボード練習場の移転は、この計画全体の可否を決める重要な要素であった。

「ロング・リブ・サウスバンク」は、サウスバンク・センターの再開発計画への反対運動の一環として、クイーン・エリザベス・ホール下のスケートボード練習場を、「資産リスト」に掲載すべき資産としてランベス区に推薦した。ランベス区はこれを受け入れ、2013年7月、スケートボード場を「資産リスト」に掲載した。このことによってサウスバンク・センターの再開発計画が変更されたわけではなかったが、スケートボード場が多くの人に愛され、地域にとって大きな価値を持つ資産であることを広く知らしめることができた。

「英国のスケートボード文化の生誕地」と言われる歴史あるスケートボード場を守ろうとする「ロング・リブ・サウスバンク」の活動は多くの人々の支持を集め、史跡保護団体「イングリッシュ・ヘリテージ (English Heritage)」のほか、ランベス区のリーダー⁵も、若者たちの訴えに一定の理解を示していた。「ロング・リブ・サウスバンク」は、2014年1月、スケートボード場を現在の場所に維持することを求めるおよそ3万人の署名をランベス区に提出し、彼らの訴えへの支持の大きさを見せつけた。

さらには、やはり2014年1月に、ボリス・ジョンソン・ロンドン市長が、市庁舎で行われたロンドンの都市計画に関する会議で、「ロング・リブ・サウスバンク」の主張に同意する発言を行った。市長は、サウスバンク・センターの開発計画を概ね支持するとしながらも、スケートボード場については、「ロンドンの文化の一部であり、多くの人に愛されているコミュニティスペース。サウスバンク地区に活気を与え、ロンドンを偉大な街にしている要素の1つである」などと述べ、現在の場所に維持すべきであるとの考えを表明した。例えランベス区がサウスバンク・センターの再開発計画を許可しても、ロンドン市長はそれを覆す権限があるため、市長の発言は大きな意味を持っていた。この発言を受け、翌月の2014年2月、サウスバンク・センターは、ランベス区に提出していた再開発計画の許可申請をいったん保留し、資金調達方法の代替案を探るとの考えを明らかにした。

それから7ヶ月後の2014年9月、サウスバンク・センターと「ロング・リブ・サウスバ

⁵ 地方自治体の「リーダー」とは、リーダーと内閣制及び委員会制を採用している地方自治体の政治面での長であり、議会で互選される。

ンク」は共同で声明を発表し、サウスバンク・センターが、「クイーン・エリザベス・ホール」の下スペースを、スケートボード及びその他のストリートカルチャーの活動のため、継続的に無料で開放する」ことに合意したことを明らかにした。これにより、スケートボード場は、今後長期的に、現在の場所に維持されることになった。

サウスバンク・センターは、声明の発表にあたり、スケートボード場を現在の場所に維持することが強く支持されている事実を認識した上での決定であったと述べた。また、依然として再開発計画を実現することを望んでいるものの、当面は、「アーツ・カウンシル・イングランド (Arts Council England)」からの助成金を使って既存の建物の改装・補修を進める意向であると述べた。

閉店に追い込まれたパブを住民グループが買い取り、「協同組合パブ」として再オープン

上で述べたように、コミュニティ・地方自治省は 2014 年 11 月、既にイングランド全土で計 1,500 の建物や土地が「資産リスト」に登録されたことを明らかにしたが、そのうちの 3 分の 1 にあたる 500 の登録資産がパブであった。

英国には、何世紀も前に建てられた歴史あるものも含めて数多くのパブがあり、単に酒場としてだけではなく、地域住民の社交の場として親しまれている店も多い。しかし近年、多くのパブが経営難に陥っており、シンクタンク「地方自治体情報ユニット (Local Government Information Unit)」が 2014 年 6 月に発表した報告書によると、英国では現在、毎週 28 軒のパブが閉店に追い込まれている。

この背景には、公共の場での喫煙禁止⁶、スーパーマーケットでの酒類の安売り競争の激化などのほか、英国でしばしば見られる「特約店 (tied house)」と呼ばれるパブの営業形態のために、多くのパブが苦しい経営を迫られていることなどがある⁷。廃業に追い込まれたパブは、スーパーマーケットやマンションなどに生まれ変わっているケースが少なくない。

しかし、このようにして住民の交流の場が失われてしまう事態を避けるべく、リアルエール (real ale)⁸の普及を図るキャンペーン団体「カムラ (CAMRA, Campaign for Real Ale)」

⁶ イングランドでは、2007 年 7 月にパブを含む公共の場での喫煙が禁止された。英国のその他の地域でも、2006～2007 年に同様に公共の場での喫煙が禁止された。

⁷ 「tied house」と呼ばれるパブの営業形態においては、パブコ (pubco) と呼ばれるパブ経営会社が、所有するパブをテナントに賃貸し、テナントがパブを運営する。これらのパブでは、パブコが提供する酒類しか販売できない。しかし、賃貸料や酒類の卸売価格が高いため、経営困難に陥っているパブが少なくない。英国の全てのパブのおよそ半数はパブコが所有している。

⁸ 「カムラ」は、ビールの一種類である「エール」のうち、特定の発酵方法で製造するものを「リアルエ

の呼び掛けもあって、多くの地域が、地元のパブを地方自治体の「資産リスト」に掲載させることに成功している（「カムラ」は、ウェブサイトや独自に発行するパンフレットで、「地域コミュニティの入札の権利」の利用方法を説明し、地域のパブを「資産リスト」に掲載する資産に推薦するよう呼び掛けている）。

「地域コミュニティの入札の権利」の制度を利用して地方自治体の「資産リスト」に掲載された結果、一旦は閉店に追い込まれながらも、パブとして存続できるようになった例が、ロンドン南部のナンヘッド (Nunhead) 地区にある「アイビー・ハウス (The Ivy House)」である。同店は、1930 年代に建てられた古いパブで、70 年代には、エルビス・コストロやジョー・ストラマーなどの有名ミュージシャンが演奏したことで知られている。

2012 年 4 月、「アイビー・ハウス」を所有していたエンタープライズ・インズ (Enterprise Inns) 社（前ページ注釈で説明した「パブコ」の 1 つ）は、同店の閉鎖を決めた。これを受け、地元住民たちは、人気だったパブを復活させるべく、産業・共済組合 (Industrial and provident society) の一種であるコミュニティ組合 (Community Benefit Society) の形態を取って、「アイビー・ハウス・コミュニティ・パブ・リミテッド (Ivy House Community Pub Limited)」と呼ばれる団体を結成した。

その半年後の 2012 年 10 月、「アイビー・ハウス」は不動産開発会社に売却されたが、「アイビー・ハウス・コミュニティ・パブ・リミテッド」は、地元の地方自治体であるサザーク区に、「資産リスト」に掲載する資産として同店の元店舗を推薦し、サザーク区はこれを受け入れた。そのため、不動産開発会社が「アイビー・ハウス」の元店舗を転売しようとした際、同団体は、入札に参加する意思がある旨を表明することができた。これによって、6 ヶ月の「正式売却停止期間」が適用され、同団体はその間、英国の歴史的建造物の保護を目的とする「建築遺産保護ファンド (Architectural Heritage Fund)」などから計 100 万ポンドの融資を受け、この資金を使って、2013 年 3 月、「アイビー・ハウス」の元店舗を買い取ることに成功した。

同団体は、店舗を買い取ると、再オープンに向けて住民から出資金を募り、最終的に 371 人から資金を集めることができた。その結果、「アイビー・ハウス」は、地域住民が共同出資するロンドン初の「協同組合パブ (co-operative pub)」として、2013 年夏に再オープンした。

ール」と呼び、その普及を図っている。