

【実施報告】

第 29 回オンラインセミナー

「イギリスの地域活性化事例から学ぶまちづくり」

第 29 回目のセミナーでは、都市計画や地方創生、SDGs に関するコンサルタントとして活躍されているグローバルリサーチ代表の鍋島紀美代氏をお迎えし、イギリスの地域活性化事例から学ぶまちづくりをテーマにご講演いただいた。セミナーの主な内容について、以下のとおり報告する。

1 概要

- 日 時：2023 年 9 月 28 日（木）18 時 00 分から 19 時 00 分まで（日本時間）
- 当日参加者数：109 名（申込者数：224 名）
- プログラム：①開会挨拶・講師紹介 (18:00～18:05)
②講演 (18:05～18:45)
③質疑応答 (18:45～19:00)

2 講演内容

<導入>

○鍋島氏プロフィール

- ・マンチェスター大学都市計画科修士課程修了後、英国の 3 つの自治体で 15 年間都市計画家として勤務。
- ・現在は英国を拠点に、英国・欧州・日本向けの都市計画コンサルタントを行うグローバルリサーチの代表を務める。

<イギリス都市計画制度及びその変遷>

○イギリスの都市計画制度

- ・各自治体が 10 年程度を目途に大まかな開発計画（マスタープラン）を立てる。
- ・開発計画（マスタープラン）にあたっては、地域住民、企業、地主等に広く意見を求め、話し合う場が設けられる。その他専門家からの意見も取り入れ、地域の大まかな都市計画が決定される。
- ・民間の開発業者及び企業は、新築・改築・用途変更等にかかる申請について、都市計画許可制度に基づき、各自治体の都市計画課に許可申請を行う。
- ・個々の開発許可申請について誰もが詳細を閲覧することが可能であり、意見を述べる事が出来る。小さな開発でも許可を要するため、地域住民が知らないうちに開発が行われるということはほとんどない。

○イギリス都市計画制度の背景

- ・18～19 世紀の産業革命時、農業従事者が地方から仕事を求めて中心部に流入したこと

により急激に都市化が進行。インフラが追い付かず、スラムが生まれた。

- ・19～20世紀にはこうした中心部のスラム化を改善しようとする者が現れた。ハーワードは、労働者が安心安全に暮らせる職住近接型の田園都市構想を唱えた。
- ・工場主の中にも田園都市のような環境を与えるため、労働者及びその家族に工場村、いわゆる社宅のようなものを提供する者がいた。リーバのポート・サンライトが有名。
- ・その後は世界大戦時代に突入したため、新たに都市計画が進められるようになったのは戦後のこと。戦後の1947年に都市計画法が制定された。

○1947年都市計画法

- ・戦後の復興を図るため、全国民に対し医療・福祉等の社会福祉制度が整えられた。この際、NHS、水道、鉄道と並んで国営化（民主化）されたものが1947年都市計画法に基づく開発権であった。個人の所有地であってもそれを開発する権利は所有者にあるのではなく全国民の利益を考えて民主的に決定するというもの。
- ・開発権の国営化（民主化）により、全ての開発において地方自治体の許可が必要となった。個々の申請に対して許可・不許可となるのは統一性がないため、各自治体で開発計画（マスタープラン）が予め定められており、それに沿った形で許可・不許可の審査を行う。
- ・開発計画（マスタープラン）を定めることで、自治体は長期的な視野を持って地域の開発計画を立て、環境を守り、必要な開発を誘導することが出来る。また、地域住民にとってもどのような開発が行われるのか分かるようになっている。

○イギリスまちづくりの変遷

- ・1980年代、サッチャー保守政権による規制緩和の波で、国営であった鉄道等が次々と民営化。NHS医療や都市計画制度も同様に民営化しようとするが、国民からの反対を受けこの2つは国営のままとなった。
- ・都市計画は、権力者から押し付けられたものではなく、地域住民の生活環境を保証する民主的な権利であるといえる。

<イギリスのまちづくり>

○特色

・自然環境への敬愛

イギリス人は田舎をこよなく愛する国民。日本のように地方が過疎化するということがあまりない。休日は田舎でゆっくりしたい人も多く、ホテルや民泊が何もない田舎にあることも多い。富裕層の中には、田舎に別荘を持つものもいる。

・グリーンベルトや自然保護

自然を守るための取り組みは常識となっている。公園や広場等公共スペースはもちろん、私有地や道路の樹木であっても伐採するとなると猛反対が起こる。グリーンベルトは都市の拡大を防ぐ緑地帯のこと。ロンドン、バーミンガム、マンチェスター等の周りを囲んでいる。これにより、都市が拡大することを防ぐ。

- ・景観や伝説的建築物保護意識

自分の住む周辺地域や町の建築物、自然環境との調和、街並みの美しさ及びその保護・保全等に高い関心を持っている。景観は重要な社会資本であり、市民の共有財産であるという認識がある。

- ・都市計画への関心と市民参加

景観は市民の財産であるという認識が浸透しているため、日本とは異なり都市計画への関心が高く、市民参加も積極的である。

○トレンド

- ・タウンセンターファースト

1980年代から2000年代にかけて車社会が広がったことにより、郊外型の開発が進んだ。大きな駐車場が確保できる街の中心部から離れた場所にショッピングセンターやビジネスパークができるようになった。公共交通機関が発達していない地方では、特に自家用車保有率が高く、このような郊外型の開発は人気を集めた。一方、開発により人の流れが変化し、従来からあったタウンセンターは人気なくなってしまう。現在では、こうした郊外型の開発は厳しく規制されており、タウンセンターを盛り上げる方針に変わっている。

- ・コンパクトなまちづくり

パリなどでは15分シティと呼ばれており、徒歩や自転車で用が足せるまちづくりがイギリスでも進められている。車がないと買い物ができないという都市郊外型のまちづくりではなく、車がなかった頃の村や町に回帰しようといったまちづくり。

- ・脱自動車 (ULEZ 規制)

コンパクトなまちづくりの背景になっているトレンド。主にヨーロッパで流行している。未開地を開拓していったアメリカと異なり、車のない時代に出来たまちに無理やり道路をつくって弊害が起こったヨーロッパならではの動きといえる。具体例として、自転車天国とも呼ばれるアムステルダムが挙げられるが、それに続いてロンドン、パリでも自転車利用が奨励されている。コロナが後押しとなり自転車道もたくさん作られた。特に、脱自動車の動きは渋滞や大気汚染に悩んでいたロンドンで顕著であり、中心部に乗り込んでくる車への渋滞税に加え、それより広い範囲でULEZ (低排出ゾーン) が導入された。

- ・サステナビリティ

大量生産、大量消費に対する人々の危機感

- ・新築より保存、修復維持

古いものの好きのイギリス人が昔から行ってきたこと。

○日本との違い

- ・郊外や田舎暮らしへのあこがれ

日本とは異なり、都心の高層ビルに住みたいといった人はイギリスでは少なく、自然あふれる場所に一軒家を買いたいといった人が多い。裕福で身分が高い人ほど田舎に住みた

がる傾向があり、田舎暮らしはステータスになっている。現役時代はロンドンなどの都心部に住み、リタイア後は田舎に引っ越す人もいる。

- ・有名大学や名門私立学校

オックスフォード大学やケンブリッジ大学などはロンドンから離れた場所に位置している。その他、マンチェスター大学、ダラム大学、セントアンドリュース大学などもイギリス内各地に散らばっている。

- ・英政府の地方への移転努力

ロンドンへの過度な一極集中を阻止するため、政府は様々な取り組みを行った。新自由主義のサッチャー政権でさえ、産業構造改革のために炭鉱を閉鎖した後は、その閉鎖した地域に新たな産業を起こすことに熱心であった。その頃、日産やトヨタなど日本の企業がイギリスの地方に誘致された。

政府関連機関やオフィスの本部も次々に地方に建設された。例えば、運転免許証を発行する DVLA (Driver and Vehicle Licensing Agency) はウェールズ、学生ローン会社はスコットランドに建設された。外資系会社では、JPMorgan (グローバル総合金融サービス会社) のバックオフィスが南海岸のボーンマス、アメリカンエクスプレスはブライトン、HSBC のイギリス本社もロンドンからバーミンガムに移った。

- ・地域や地方都市の独立性

イギリス人は自分が住むまちや地域に誇りと愛着を持っている。マンチェスターやバーミンガムの大都市では、ロンドンに対するライバル意識があり、スコットランドやウェールズでは自治権を求める声も強い。

○課題

- ・ロンドンへの一極集中

日本では東京に経済と人口が集中しているが、ロンドンも同様。

- ・都市部の住宅高騰と不足

海外の投資家、ビジネスの拠点としての需要が高く、また、都市計画制度が厳しくグリーンベルトに囲まれているため新たに住宅を建てるのが難しいため、若者や貧困層が打撃を受けている。

- ・地方衰退と地域経済疲弊

イギリス全体では移民を受け入れている影響から人口は増加傾向にあるが、地方では経済が疲弊しており工業で栄えていたまちも衰退の道を辿っている。若者が仕事を求めロンドン周辺に出てしまうことも多い。

- ・タウンセンターの空洞化

公共交通が充実していない都市では自家用車に頼る人も多く、まちの外で働き、郊外型のショッピングモールで買い物をして、郊外の自宅に戻るといった生活になりやすい。空き店舗が増え、シャッター街化してしまうところもある。

○課題の解決方法

- ・ 政府の政策と地方への支援

各自治体はそれぞれ自分の地域で力を入れたいプロジェクト案を作成し、政府に申請することで、支援金を受け取ることが可能。以前は EU や地域開発公社からの支援金があったが、現在は政府からの支援金のみ。

- ・ 地方自治体の政策

地方自治体では、民間投資の誘致や共同で改善プロジェクトを行うなど、都市計画制度を通じて必要なインフラを整えている。例えば、大きな計画が開発された際は、開発業者とプランニングアグリーメントと呼ばれる取り決めをし、地域コミュニティに貢献する要素を取り入れている。

- ・ 民間企業や NGO による取り組み

イギリスはチャリティーや非政府組織の活動が盛ん。

- ・ 地域コミュニティの市民運動

住民主体の草の根運動が全国各地で行われている。例えば、リバプールの衰退地域では空き家を取り壊される予定だったところ、地域住民が反対し、取り壊される代わりにコミュニティカフェやストリートマーケットが催されるなど地域住民の憩いの場が作られた。

<イギリス地方都市の活性化事例>

○プレストン

- ・ イングランド北西部にあるランカシャー州の州都。ロンドンからは約 350km 離れたところにある。周辺の人口を含めると約 33 万人、市内に限ると 14 万人規模の地方都市。
- ・ 産業革命時は綿工業によって栄えたが、戦後は衰退。
- ・ 工場は次々と閉鎖され、地域住民は職を失い 2012 年の失業率は 15% に達した。平均寿命は 66 歳で、自殺率がイングランドで 1 位になったこともある。
- ・ 周辺には広い田園地帯が広がっており、ショッピングモールや映画館等の文化・娯楽施設や大学があることからプレストンには人が集まってくるものの、市内にある店舗のほとんどが外部資本によるもの。地元の経済活動で生まれた利益が手元に残らず流出する状態にあった。
- ・ 地元の人々のお金が、全国チェーンや海外資本の大企業ではなく地元の中小企業に使われ、地域内で経済が循環する仕組みを目指した。これは後に「プレストンモデル」と呼ばれ、イギリスのみならず海外からも注目されるものとなった。
- ・ 「プレストンモデル」は公的機関の取り組みから始まった。プレストン市が中心となりランカシャー州、警察、大学等が協力し、地元内で公的支出を行うことを目指した。例えば、ランカシャー州では公立学校の給食を 1 つの大きな契約として入札を行っていたため外部の大企業が契約先となるが多かったが、入札を野菜・牛乳・卵など品目別にし、小さな単位で入札にかけることで地元の中小企業が契約を獲得できるようになった。この結果、地元で約 4 億円の利益が生まれた。
- ・ プレストンマーケットの改修工事では地元の業者を雇い、若者が見習い制度を通して技術

獲得ができるようにした。そのほか、地元経済復興のために地元コミュニティ所有のコープを作ったり、外注していたものをインハウスで行ったりするなど様々な「ゲリラローカリズム」とも呼ばれる取り組みが行われた。この取り組みに協力した公的機関の合計予算のうち、地元で支出した額は3倍になった。

- ・特に画期的な取り組みとしては「生活賃金 (Living Wage)」が挙げられる。プレストンは2009年に初めて北イングランドで「生活賃金」の雇用者となった。「生活賃金」とは、最低限の生活の質を維持するために必要な賃金額を雇用主が導入する仕組み。イギリスにも法的義務が生じる最低賃金があるが、それよりも高い基準になっている。2022年におけるプレストンの生活賃金は、9.5ポンド (約1,700円)。生活賃金は、プレストン市が雇用する全てのスタッフに適用された。民間企業に対しても、生活賃金を導入するよう奨励しており、適用した企業のリストを公開している。
- ・「ゲリラローカリズム」を導入し、現在は市議会のリーダーを務めるマシュー・ブラウンに取材した際、「プレストンのような物価・不動産価格の安いところで高い賃金を適用することに反対する者はいなかったのか。」と尋ねたところ、「人々に地元で買い物をしてもらうことで経済が循環するため問題ない。」との回答を得た。
- ・プレストンの貧困率は下位20%に属していたが、2012年から2015年にかけて貧困率が改善した地区としてイギリス国内で2位となった。また、2016年には住んで働きたい市として北西イングランドで1位に選ばれた。

○サウスポート

- ・プレストンから西側に車で30分ほど移動した場所にある町。かつてプレストンやマンチェスター等の産業都市で働く労働者が、週末や夏休みに行く海辺の保養地として栄えた。人口は94,000人。
- ・イギリスでは1980年頃より格安の海外旅行が流行し、国内旅行者が激減。サウスポートも閑散とするようになった。空き店舗が増加し、経済が衰退。また、サウスポートは国内旅行者向けに作られた町であったため仕事を失った若者は町を離れ、町に残るのは老後静かに暮らしたいと考えるリタイア組ばかりで、高齢化も進んだ。
- ・サウスポートは高級保養地であったことにより治安は良いが、若者にとっては空き店舗が多く、古臭い繁華街のイメージ。犯罪や失業、自殺率等に問題がある町ではないため、公的機関からの支援はほとんどなかった。
- ・公的支援を待っていても始まらないと中心市街地の企業らが立ち上がり、BID (Business Improvement District) を設立。BIDは欧米諸国で定着している地域活性化の仕組み。地区内の企業や地主が出資し合い、環境改善やマーケティング活動を行うもの。
- ・サウスポート BIDは中心商業地区保存維持及び再開発を目的に、2014年に設立され、2期5年間ずつ継続されている。750の企業が地元の自治体、警察、コミュニティグループ等と協力して、商業地区の環境改善・向上にかかる取り組みを行っている。
- ・サウスポート市が所有するインドアマーケットでは、建物が古くなっており利用者がほと

んどいなかった部分を再開発。地元の飲食店が参加するフードコートに生まれ変わった。また、タウンセンターにある旧郵便局も飲食店として再開発予定。旧郵便局は歴史的建造物でもあるため市のヘリテージオフィサーのアドバイスを受け、古い建築物の特色を生かした再開発が行われる。

- ・再開発等のハード面だけでなく、BID では花火大会やフードフェスティバル、フラワーショーなどイベントやアクティビティも行っている。広くプロモーションやマーケティングを行っている成果もあり、遠くからも観光客が訪れる。

○ポート・サンライト

- ・リバプールの郊外にあり、田園都市構想に基づいて作られた工場村で約 1000 世帯からなる。元々は 1888 年、ユニリーバ社が労働者及びその家族用に作った村。村内は、文化・スポーツ・コミュニティ施設や公園など、住民が余暇に楽しめる場所が充実している。その後、ユニリーバ社が大企業になるにつれて、ポート・サンライトの工場村としての機能は喪失していった。
- ・1978 年、ポート・サンライトは村ごと保存地区に指定。保存地区に指定されると、地区内の開発や用途変更が自治体により厳しく管理される。具体的には、個人の木を伐採するにも許可が必要であったり、窓やドアが木製であったりしなければならないなどである。手間がかかるが、住民らは伝統的な建築物に誇りを持ち協力しながら管理を行っていた。
- ・1980 年からは、住宅を住民が購入し所有することが可能となった。現在では、住宅の多くは住民が所有しており、独自に維持管理を行っている。
- ・前庭や公共空間については、1999 年に設立されたトラストが維持管理を行う。

<イギリスのまちづくりから日本が学べること>

- ・「人」や「金」だけでなく「職」や「学び」を移す
都会から地方に移住する人に政府からお金を出しても職がなければ結局は都会から離れられない。地元で育った若者も、大学進学や就職を転機に田舎を出て行き戻ってこない。
- ・地元でお金が回る仕組みを作る
オンラインショッピングの普及や外国資本チェーン店の普及により、地元で経済が循環しづらい状況に陥っている場合も多い。地元で経営される独立店舗での買い物を促すなど何らかの工夫を凝らすことが必要。先ほどのプレストンの事例のように公的機関が地元の企業から率先して物を購入・契約する等が方法として挙げられる。まずは公的機関が協力して進め、その取り組みを発信することで市民や民間企業にも浸透すると考える。
- ・住民参加のまちづくりから真の民主主義へ
イギリスでは大まかな都市計画を策定する際、一つひとつの申請があった際、いずれも広く公表され、住民や関係者は誰でも自由に意見を述べるのが可能。反対する場合は個人で手紙を書いたりグループを作り反対運動を起こしたりすることもある。反対意見が通らなかったとしても、知らないままに計画が実施されるということはない。意見を述べるができるため、自分たちの手でまちを守り育てるという意識が強い。

・長期的な視野で計画/専門家を育てる

住民と同じ長期的な視野で都市計画を考えられる都市計画家が必要。専門家やコンサルタントを雇うのではなく、自治体職員として地域に根付いた都市計画家が計画を行うべきであり、そのような人材を育てるべき。イギリスには小さなまちにも国家資格を持った都市計画専門の職員が在籍している。このような職員は、地元に対する深い理解や地元民とのコミュニケーションに長けており、長期的な視点で都市計画を行っている。数年単位での異動ではなく、同じ業務に長く携わり、専門性を育てることが必要。

・住み続けられるまちづくり (サステナビリティ)

住民らがその場所に住み続けたいと思うまちづくりが大切。観光やまちづくりもサステナビリティな考え方をすべき。短期的なイベントでは意味がない。住民が満足しているまちには自然と人が集まってくるはず。

3 質疑応答

Q 成功しているまちづくりの共通点は何か。

A 長期的視野で考えることができる都市計画家が自治体にいることが大事。短期的にコンサルタントを雇っても、あまり地域の現状を知らない場合もある。イギリスでは各自治体に都市計画家がおり、大抵は地元で10~20年住んでいることが多いため、地域住民やステークホルダーとも十分にコミュニケーションが取れている。互いの理解が深まり、計画の際にスムーズに実行されることが多い。

Q ステークホルダーとどのように関係性を構築するべきか。

A 都市計画のマスタープランを策定する際にワークショップを行ったり、展示をして地元住民や専門家、地方議員等と一緒に話す機会を作ったりすることが多い。地域住民が意見を述べる場を設けられていることで、住民自らの意見を持つきっかけとなる。個々の開発を行う際も、その土地のコミュニティグループ・ビジネス・住民の代表を集めワークショップを作り、定期的にミーティングを行い決定するというようなスムーズにコミュニケーションを取れる場所があることが大切。

Q 過疎化に対してどのようにアプローチするべきか。

A まちをコンパクトにするべき。車が必要な距離に住居や店舗を点在させるのではなく、徒歩や自転車で移動できる範囲にサービスや店舗を集中させること。

Q まちづくりにおける学校の役割はどのようなものか。

A 自治体でプロジェクトをする際に学校に説明を行ったことがあるが、親、子、先生に至るまで積極的に耳を傾けてくれる。特に、先生からまちづくりは教育にも関与することだからと好意的な声もあり、子供らにまちづくりの説明をする機会があるのは良いことであると感じた。

Q まちづくりにおける外国人との共生・調和についてご意見を伺いたい。

A イギリスは移民が多いため、地方自治体の移民及び難民と共生するための取り組みは盛ん。例えば、地方自治体が発行するチラシやウェブサイトの情報は最低でも4か国語が掲載されていたり、英語や簡単な算数などを学習できる無料のコースがあったりする。日本においても今後は外国人が増えていくと予想されるため、こうした取り組みを参考にしたらよいのではないかと。

Q 地域活性化と伝統食の関係性はどのようなものか。

A 日本と同様、イギリスにも伝統食はあり、それを利用した地域おこしはよく行われている。特に各地域の地ビールが有名で、それが人気を集めることもある。以前勤めていたベリーという地方自治体では、ブラックプディングというスイーツが有名で、そのプディングを投げ合うフェスティバルが行われており多くの観光客が集まっていた。