

英国におけるディベロップメント・トラストの発展に関する研究

小田切 康彦・新川 達郎

あらまし

本研究は、英国において活動を展開するディベロップメント・トラスト(以下、DTと略称)が、コミュニティ再生の主役として発展してきた要因について分析したものである。まず、DTの全体像を把握するため、その活動形態や組織構造などについて定量的に整理を行った。そして、英国のDTの草分け的存在であるウエストウェイ・ディベロップメント・トラストの設立の経緯、活動内容、組織形態、戦略などについて具体的に取り上げた。その上で、DTの発展を可能にしたいいくつかの要因について、DTのマネジメント、パートナーシップ、社会的背景の側面から検討した。これまでのDTの発展には、DTの基本的なマネジメント枠組みであるアセットベースの形成・運用、事業内費用移転という仕組みが確立されてきたこと、そしてコミュニティにおけるパートナーシップ戦略の成功が、大きく影響を及ぼしていた。さらに、DTへの社会的認知の広がりや、これらを後押しする政府の政策や法制度が整備されてきたことも大きな要因として存在していた。DTの営利と非営利を両立する姿勢は、日本のまちづくりを検討する上で有益であり、今後、DT研究を重ねる意義は大きいだろう。

1. はじめに

英国では、ディベロップメント・トラスト(Development Trust; 以下DT)と呼ばれるコミュニティ組織が活躍している。DTは、様々なコミュニティの課題に取り組む非営利組織であり、近年、その存在感を増している。DTの活動は、都市部、郊外の住宅地、沿岸都市、中山間地域など、あらゆる範囲に広がっており、また、その内容も、教育活動、若年者対策、住宅賃貸運営、スポーツ施設運営、育児活動など多岐に渡っている。

無論、こうした活動形態は、英国のチャリティ(Charity)や日本のNPOなどを含め、非営利活動を展開する組織に共通するものではある。しかしながら、DTには、既存の組織にはみられない共通の特徴がある。それは、DTが「アセットベースの形成・運用」により、営利と非営利の共存を目指す組織であるということである。アセットベースの形成とは、すなわち、土地や建物などの所有権、もしくはリース権を取得し、それを活動の基盤とすることである。そして、DTは、このアセットベースを運用し、得られた営利的な収益を、非営利活動へ資金移転させながら活動を展開しているのである。DTを規定する法律は存在しないものの、コミュニティの人々が運営に参加し、私利私欲を追求せずに課題解決に努めるその姿勢は、英国のコミュニティ再生へ向けた大きな力となっている。

これまで、英国におけるチャリティや、ソーシャル・エンタープライズ(社会的企業)などに関する研究は様々に行われているが、このDTに関する研究は希少である。そこで本研究では、DTの活動形態や組織構造などを整理し、その組織像を明確化すると同時に、コミュニティの活

性化を成功させてきた要因を解明することを試みる。DTは、いかなる方法で、どのように発展を遂げてきたのか。これを解明することは、今後の日本のコミュニティ活性化を議論する上で、非常に有益なものとなる。

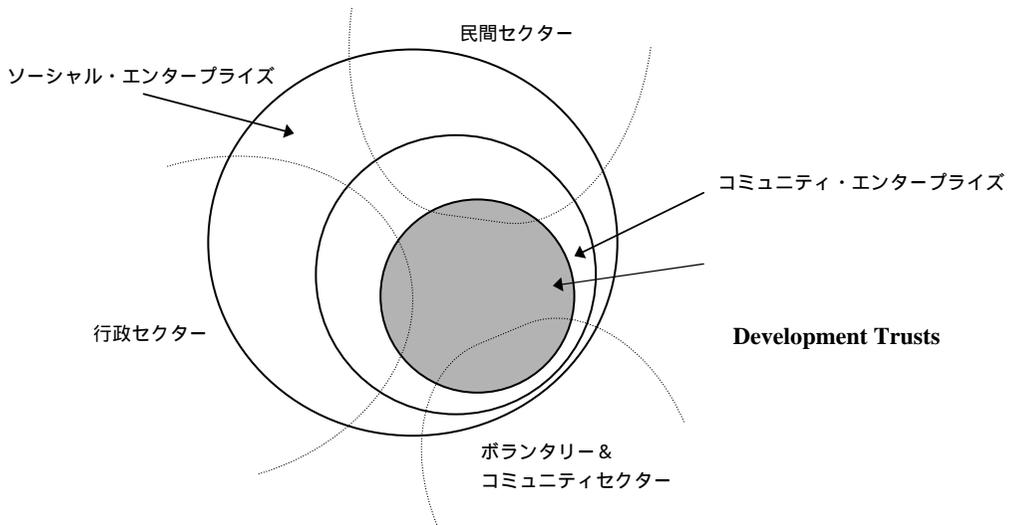
本研究では、まず、DTの全体像を把握するため、その活動形態や組織構造などについて定量的に整理をする。次に、2005年10月に実施したDTへの聞き取り調査¹の結果を基に、DTの草明け的存在であるウエストウェイ・ディベロップメント・トラスト（Westway Development Trust；以下WDT）の設立から現在に至るまでの経緯、活動内容、組織のマネジメントなどについて具体的に取り上げる。そして、これらDTの全体像と個別事例の検討を踏まえた上で、DTの発展を可能にした要因について考察を行う。

2. ディベロップメント・トラストとは²

2.1 DTの定義

DTとは一体どのような組織なのだろうか。DTの全国協会であるディベロップメント・トラスト・アソシエーション（Development Trust Association；以下DTA）は、DTを、特定の地域やコミュニティにおいて、社会、経済、環境の側面から主体的にコミュニティ再生に取り組む、独立組織であり、私利私欲を目的としない自立的運営を目標とする、コミュニティを基盤とし、住民が運営・マネジメントを行う、コミュニティ・セクター、ボランティア・セクター、民間セクター、政府セクターと積極的にパートナーシップを結ぶ、と定義している³。

また、社会においてDTの存在を示す領域は、以下の図1の通り示されている。DTAによる定義では、DTは、近年その活躍が注目されているソーシャル・エンタープライズに含まれており、特定の場所や共通の興味をベースに活動を展開



（出典：DTA, *op.cit.*, p.2.）

図1 DTの領域

¹ 本調査は、平成17年度京都府政策ベンチャー事業「NPOの自立的経営基盤確立による収益の地域還元システム及びシステム構築等における府の役割に関する研究」の一環として実施されたものである。

² 本章での記述は、2005年10月に実施したDTAへの聞き取り調査結果、宮本愛「英国のディベロップメント・トラスト」『月刊住宅着工統計』、2003年9月、8 - 15ページ、特定非営利活動法人東京ランボ『まちづくりNPOの資金・活動・事業』、2003年、およびDevelopment Trust Association, *Development Trust in 2005, 2005.* を参照した。

³ DTA, *op.cit.*, p.1.

するコミュニティ・エンタープライズの一部であるという⁴。ソーシャル・エンタープライズは、公共サービスの縮小や硬直化という問題を解決し、従来の公共サービスでは提供できなかったニッチへの対応をすることなどを目的として登場し、活動領域を拡大している。これらは、自主事業の収益により自立を目指す点において、従来の補助金・助成金ベースのボランティア組織などとは異なっている⁵。DTは、コミュニティ部門、民間非営利部門、民間営利部門、公共部門のそれぞれの性質を部分的に共有するソーシャル・エンタープライズの一部であるが、地域に基盤を置いているという点で、コミュニティ・エンタープライズの性質が強い。つまり、自立的経営を目指すソーシャル・エンタープライズの中でも、とりわけ、コミュニティにおいてアセットを保有し、これを管理・運用しながら、コミュニティ再生を実現するのがDTという位置づけになる⁶。

2.2 DTの全体像

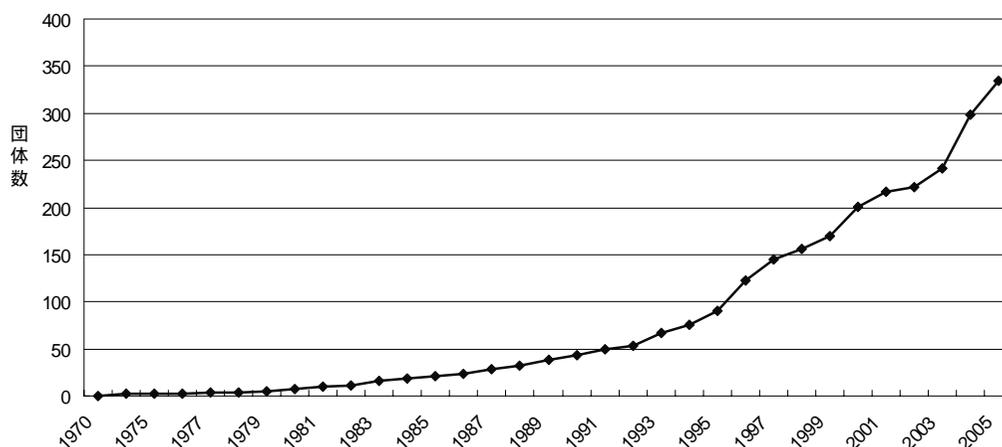
2.2.1 DTの総数

DTの活動や収入、組織構造などについて、

DTA(2005)を基に整理してみたい。まず、DTの総数であるが、2005年10月時点で335団体である。1970年初頭から活動を開始したDTは、1970年代後半、1980年代と次第にその数を増加させたが、特に1990年代半ばからは、飛躍的に増えている(図2)。地域毎にDTの数をみると、最も多いのがスコットランドで54団体、ヨークシャー&ハンバーサイドが50団体、そして、ノースウエストが45団体、サウスウエストが42団体、ロンドンが39団体と続いている。

2.2.2 DTの活動

次にDTの活動地域・範囲・内容についてである。活動地域としては、DTの半分以上が「都市部および郊外(52%)」で活動しているが、近年、「田園地域(31%)」や、「都市と田園に跨った地域(17%)」で活動するDTも増加傾向にある。さらに、具体的に活動地域としては、最も多いのが「インナー・シティ」で29%、次に「農村地域」で26%、「旧炭鉱地域」が22%、そして、「市場街」と「旧工業地域」が共に20%となっている(図3)。DTは、この他にも「住宅団地」や「沿岸地域」、「観光地」など、非常に多様な地域で活動を



(出典: DTA, *op.cit.*, p.2.)

図2 DTの総数

⁴ *Ibid.*, p.2.

⁵ 東京ランボ, 前掲書, 7ページ。

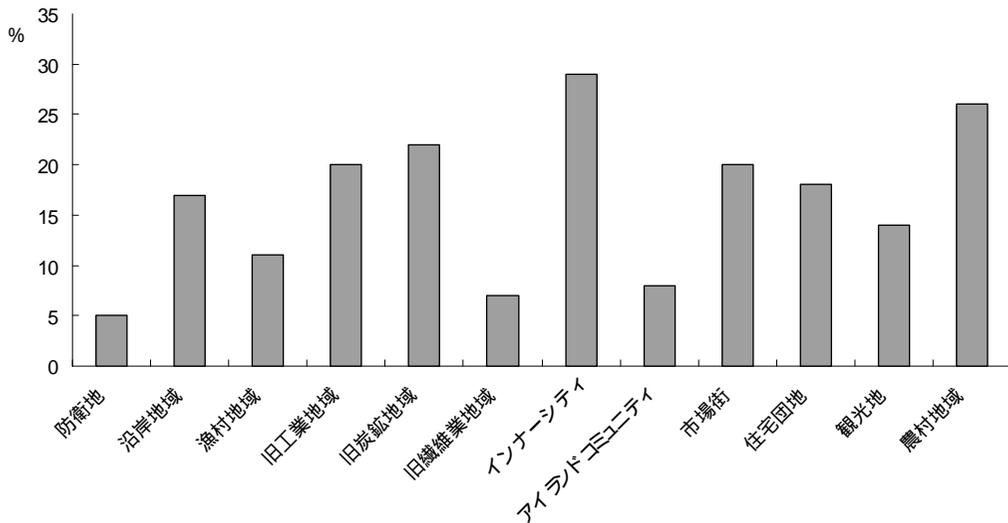
⁶ DTA, *op.cit.*, p.2.

展開している。

DTの活動範囲については、5平方マイル(約13平方キロメートル)以下の団体が、全体の43%を占めている。一方で、100平方マイル(約259平方キロメートル)を越えるような広大な地域をベースに活動を行うDTも存在している。

そしてDTの活動内容であるが、これは経済、環境、社会サービス、コミュニティ・スピリットを通じた再生という、総合的な取り組みによって行われている⁷。DTが提供するサービスについ

てみると、「社会福祉に関するものなどを含む助言活動(Advice)」、「教育活動を含むトレーニング(Training)」、「雇用訓練などを含む若年者対策(Youth)」などに取り組む例が多いうに、コミュニティに根付いた活動およびコミュニティが抱える課題を解決するための活動が展開されている(表1)。この他にも、コミュニティへの情報提供、文化・芸術振興活動、地域の防犯活動、地域環境の改善活動などがあり、多様なニーズに対応したコミュニティ密着型の活動で



(出典: DTA, op.cit., p.4.)

図3 DTの活動地域(2005年)⁸

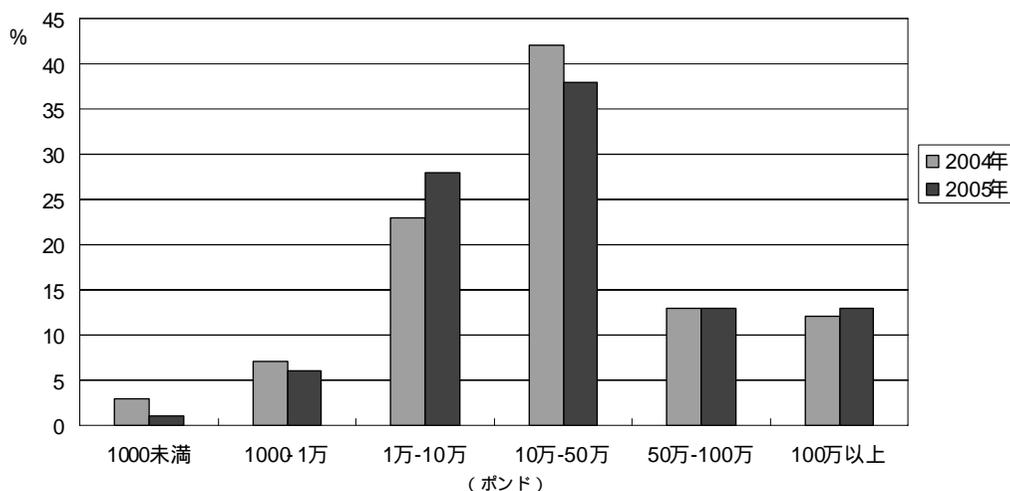
表1 DTの活動例

活動内容	
福祉や資産活用の助言	青少年や大人を対象にした教育活動
ケータリング	フェスティバル・コミュニティイベント
不動産コンサルタント	コミュニティ・ニュースレターの発行
相続財産管理や助言	不動産開発や建築物の維持管理
雇用開発等のトレーニング	商業ビジネス施設提供や管理
若者の活動促進	芸術および文化産業
IT/ウェブサイトサービス	スポーツ活動やその振興
育児支援や保育事業	地域公共交通の確保など輸送
コミュニティ防犯活動	住宅の提供と管理
コミュニティビジネス展開や支援	上述の各種活動への補助金交付

(出典: DTA, op.cit., p.7. を参考に筆者作成)

⁷ 宮本, 前掲論文, 12ページ。

⁸ 複数回答。



(出典：DTA, op.cit., p.4.)

図4 DTの収入

あることがわかる。

2.2.3 DTの財政

以下では、DTの財政についてみてみたい。2004年度における全DTの収入を合計すると、およそ1億9000万ポンドにも上る。収入規模別では、年間の収入が「10万ポンド以上50万ポンド未満」の団体が最も多く、「1万ポンド以上10万ポンド未満」が続いている(図4)。DTの約3分の1の団体は、年間10万ポンド未満の収入であるが、全体の約14%は年間100万ポンドを越える収入を得ている。DTの収入は、補助金、会費、寄付金などの他に、アセット運営を含めた自主事業による収入が多いことが特徴である。全体の約4分の1の団体が、収入の50%以上を自主事業によって捻出している。この自主事業には、アセットである土地や建物の賃貸業、委託事業、

コンサルタント事業、スポーツ&レクリエーション運営業、保育・育児業、駐車場運営業などが含まれている。

2.2.4 DTの法人格と組織構造

DTの法的な地位としては、全体の87%が英国の会社法上の保証有限会社⁹(Company limited by guarantee)であり、69%はチャリティ¹⁰でもある。というのも、DTの62%が、保証有限会社であると同時にチャリティ登録された団体としても活動しているのである。なお、事業協同組合(Industrial and provident society)の法人形態をとるものが若干あり、極少数であるが法人格を持たない任意団体として活動するDTも存在する。

各組織についてみると、そのスタッフ数としては、全体の48%の団体が、有給スタッフ数5人未満であり、規模の小さい団体が多い。しか

⁹ 保証有限会社は、社員が社員の地位にある間又は退社後1年以内に会社が解散して清算手続に入った場合に、当該社員が、社員の地位にあった当時に生じた会社の負債について、予め出資を引き受けた額の限度で責任を負う会社である(会社法:Companies Act 第2条第4項)。

¹⁰ 英国においては、信託、法人格のない社団、会社など、法人であるか否かにかかわらず、公益目的で設立されたものは、チャリティに関する基本法であるCharities Actに従い、チャリティ委員会(Charity Commissioners)の管理する登録簿に登録され、チャリティとなる。チャリティとは、「法人であるか否かを問わず、公益目的で設立され、公益団体に関する裁判所管轄権の行使において高等法院の支配下にあるすべての組織(第96条第1項)」と定義される。従来、信託の形態をとるものがほとんどであったが、近年、会社(保証有限会社)の形態をとるものが増加傾向にあるという。なお、会社法、チャリティ法について詳しくは、法人制度研究会『法人制度研究会報告書』, 1999年、などを参照のこと。

し、全体の25%は15人を越える有給スタッフを雇用しており、大規模な事業展開を可能にすると同時に、コミュニティの雇用創出機関としての役割も果たしている。また、DTには、多くのボランティアも参加しており、DTの約半分は、10人以上のボランティアが主体的に活動へ参加している。さらに、40人を超えるボランティアが参加するDTも存在する。DTA(2005)は、DT全体では12400人以上のボランティアの参加があると指摘している。

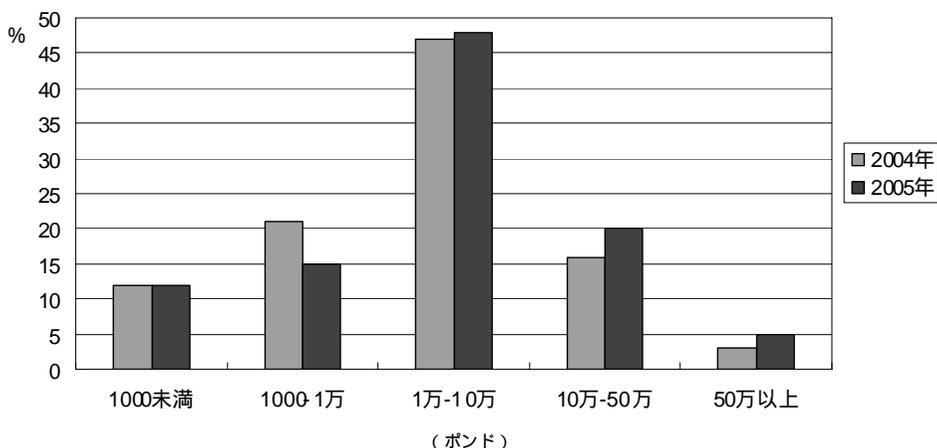
また、多くのDTは、理事会(Board of Directors)を設置しており、これはコミュニティの住民、商業者、行政関係者、ボランティア組織関係者などで構成されている。メンバーの選出方法は多様であり、選挙によるものもあれば、各団体の代表によるもの、セクターごとのバランスに配慮した構成とするものなどがある。この理事会が運営方針を決定し、経営責任を持つ。そして、日常の業務を雇用されたスタッフ、ボランティアが、実際の事業を担当している。

2.2.5 DTのアセット

最後に、DTの最大の特長である「アセット」に

ついて概観する。アセットは、建物の場合が一般的であるが、土地をベースにするDTも存在する。また、いくつかのトラストは、投資を行い、基金のようなタイプのアセットを保持している。これらのアセットは、コミュニティ開発の活動資金となる自主事業収入を生んでおり、DTの活動を支える基盤となっている。アセットがもたらす年間収入は、「1万ポンド以上10万ポンド未満」のものが最も多いが、10万ポンド以上のアセット収入を持つDTは次第に増加している(図5)。

また、DTのアセット取得状況についてみると、取得経緯としては、大きく、行政からの寄付、助成金によるプロジェクト、民間企業の開発負担としてのプロジェクト、企業や個人からの寄付、などがある¹¹。所有形態は、アセットの管理・使用のみのケースから、長期間の賃貸契約を締結するケース、そして、寄付や購入により所有権を持つケースなどがみられる。なお、アセットの取得の際には、アセットが有効に使用されるか、コミュニティに基盤を置けるのか、などの条件が焦点となる。そのため、行政やコミュニティの理事会への参加が行われる場合や、アセットの権利使用について条件を付けるケースが多くなっている(表2)¹²。



(出典: DTA, op.cit., p.6.)

図5 DTのアセット収入

11 東京ランボ, 前掲書, 13ページ。

12 東京ランボ, 前掲書, 13ページ。

表2 アセットの取得状況

DT	アセット形態	所有形態	用途	権利取得経緯 ¹³	取得条件
CENTEC	建物	管理・使用のみ	ワークスペース	民間企業より使用承諾	理事会への参加
Moss Side and Hulme	建物	賃貸（99年）	オフィス、住宅	行政の助成による改修、寄贈	売却・移管の禁止
CHEL	土地	所有	ワークスペース	行政からの寄贈（プロジェクト）	投入した公的資金額まで行政収入、理事会参加
Westway Development Trust	土地・建物	賃貸（120年）	ワークスペース、オフィス、スポーツ施設	行政からの寄贈	行政の理事会への参加
Selby Centre	土地・建物	賃貸（25年）	コミュニティ施設	行政からの寄贈	行政の理事会への参加
Ystalyfera	建物	所有	ワークスペース・住宅併設	行政の助成による改修、寄贈	理事会へのコミュニティの参加
Priory Campus	建物	賃貸（99年）	オフィス、訓練施設、コミュニティ施設	行政からの寄贈	行政の理事会への参加
Darcy Development	土地・建物	賃貸（125年）	オフィス、工房、会議施設	民間企業からの寄贈	企業・コミュニティの理事会への参加
Caterham Barracks Community Trust	土地・建物	所有	ワークスペース、住宅、コミュニティ施設	行政からの寄贈（購入）	行政・コミュニティの理事会への参加

（出典：DTA, *Asset base development for community-based regeneration organisations*, 1997、東京ランボ、前掲書、を参考に筆者作成）

3. ウェストウェイ・ディベロップメント・トラストのコミュニティ再生

3.1 発展史¹⁴

3.1.1 WDTの設立

このように、コミュニティにおいて多様な活躍をみせるDTであるが、いかにして、自立的な活動を確立してきたのだろうか。その特性であるアセットの取得・運用、そして、財政的な自立の達成は、決して容易ではないだろう。以下で

は、個別DTのアセット取得から、発展の経緯を探ると同時に、その活動内容や組織構造を取り上げ、アセットベースの形成・運用と言う特性について具体的に検討したい。対象とするのは、英国DTの草分け的存在であり、DTの「モデル」とされてきたWDTである。

WDTは、1971年に設立されたDTのパイオニアである。ノースケンジントン地域を通過する高速道路の高架下を、自治体から長期間のリースによって借り受け、そこを開発・管理しているDTである。このWDTの設立には、ノースケンジントン地域の高速道路建設を巡る大きな地域課題が関連していた。

ノースケンジントン地域は、ロンドンの西部

¹³ 行政や民間企業からの「寄贈」には、賃貸を前提にしたケースや、ひとつのプロジェクトとして取得したケース、購入したケースなどが含まれる。

¹⁴ 本節での記述は、2005年10月に実施したWDTへの聞き取り調査結果、およびA. Duncan, *Taking on the Motorway: North Kensington Amenity Trust 21 Years*, Kensington and Chelsea Community History Group, 1992、西山康雄「社会的企業が都市高速道路下の空間を営営し、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」『日本建築学会計画系論文集』第577号、2003年、97 - 104ページ、東京ランボ、前掲書、WDTウェブサイト（<http://www.westway.org/>）を参照した。

に位置している。この地域では、古くから英語を母国語としない少数民族が多数生活する地域であり、経済的衰退、都市施設の老朽化、生活関連施設の不足、劣悪な社会環境が問題となる、インナー・シティであった。少数民族の失業率は白人に比較して高く、特別な職業訓練が必要であり、少数民族の子供たちには特別な教育が必要であるにもかかわらず、社会生活の様々な側面で不利益を被ってきた¹⁵。

1966年、以前から計画されていた、この地域を分断する高速道路の建設が決定され、その工事が開始された。ロンドン中心部と郊外とを結ぶウェストウェイ道路の建設は、地域の分断による差別問題の表面化¹⁶、商業への打撃による深刻な雇用問題、そして、住居取り壊しによる住環境の悪化を招くことになったのである。コミュニティの住民約1000人が路頭に迷い、住宅約600戸が取り壊された。住民は、各地で救済を求める運動やデモを繰り返し行ったが、高速道路の建設は進行していった。こうした状況の中、住民グループの中に、高速道路の高架下を無許可で使用するグループが出てきた。「The North Kensington Playspace Group」は、その名の通り、高速道路の高架下を利用し、ジャングルジムや砂場などの遊び場をつくり、子ども達に提供していたのである。その他にも、こうした高架下をコミュニティのために利用しようとするグループも次第に増加していった。

一方、高速道路の所有者である大ロンドン議会は、この高架下スペースを、公園と駐車場として利用する計画であった。したがって、住民グループは、高架下の利用を巡り議会を相手に運動を開始した。具体的には、保育所、公園、スポーツセンター、レストランなどを含めた総合的な利用案を作成し提案した。その結果、駐車場案は撤回され、住民が主体となる総合開発案を検討することになったのである。1968年には、The

North Kensington Playspace Groupは、コミュニティの他グループや、自治体議会議員(The Royal Borough of Kensington and Chelsea)などから構成される「Motorway Development Trust(以下MDT)」として改組された。

3.1.2 動揺と発展

その後、MDTは2年間あまりの交渉期間を経て、1970年、正式に高架下を開発するトラストとして認定されることが決定された。これは、道路の高架下を開発・管理するDTとしての第1歩であった。しかしながら、この時、DTの設立に向け大きな対立が起こることとなった。それは、保守系の自治体議会議員らが、開発方針の違いから、新たに「North Kensington Amenity Trust(以下NKAT)」の設立を計画したのである。このNKATは、MDTのように貧困地区への開発に執着するのではなく、公・民の各セクターの力を結束し、コミュニティ全体を活性化させようとした¹⁷。これによって、この時期、高架下に2つの組織が存在することになり、両組織は激しく対立した¹⁸。

この対立は、1971年に、NKATがトラスト(Charity)として設立されることで、一旦終止符を打った。高架下の土地も、自治体との120年という長期リース契約の締結に向け動き出し¹⁹、また、建物の開発も計画が実行に移される予定であった。自治体議会からは期限付きであるが、2万5000ポンドの補助金も支給された。ところが、理事として主導する自治体議会と、地域活動家の対立は深刻であり、トラストの事務局も、これを鎮める力はなかった²⁰。結局、1970年代前半は、DTとしての開発はほとんど進展しなかったばかりか、トラストは崩壊寸前まで追い込まれたのである²¹。

¹⁵ 英国の少数民族は大都市に集中しており、その多くは衰退したインナー・シティに居住していた。詳しくは、自治体国際化協会「イギリスにおける少数民族対策」『CLAIR REPORT NUMBER』no.26, 1991年、などを参照のこと。

¹⁶ 現在でも「高速道路を境にして貧困層と富裕層が二極化する差別問題が残っている(WDT関係者)」という。

¹⁷ Duncan, op.cit., p.27.

¹⁸ 住民と自治体議会議員との対立は、1968年頃から深刻化していた。

¹⁹ 高速道路の管轄は中央政府であったが、「高速道路の管理は地方自治体に委任されていたため、地方自治体を通じて政府の交通省と契約を結ぶこととなった(WDT関係者)」という。また、「正式にリース契約が完了したのは1974年であり、リース料は、1971年～1992年までは年間1万6千ポンド、その後1998年には、1992年からの半永久的な料金として約200万ポンドを支払った(WDT関係者)」という。

²⁰ 西山, 前掲論文, 99ページ。

²¹ Duncan, op.cit., p.49.

こうした危機的状況は、1974年に、理事長にJ・ジェンキンス氏が、1976年に、事務局長にR・マットランド氏が就任した頃から転換し始めた。ジェンキンス氏は、長期リース契約を正式に締結させ、「資金を捻出する事業を始めなければならない」として、営利事業に着手したのである²²。当初、収益を目的とした営利事業の着手には、コミュニティからの反発があった。しかし、ジェンキンス氏は、住民を説得しながら、個人保証の銀行融資による軽工業工場の建設を開始し、収益の確保にあたった。同時に、住民グループによるコミュニティ広場の建設や、地元建設業者の善意によるDT事務所の建設も行った²³。ジェンキンス理事長が組織再編の舵取りを行い、マットランド事務局長が建設へと前進させたのである²⁴。

その後、NKATの運営は徐々に起動に乗り出した。無論、当初は、銀行融資の返済ができなくなったり、施設建設が未完で放置されたりするなどの失敗はあったものの、営利開発(Commercial development)からコミュニティ開発(Community development)へと資金を循環させる「事業内費用移転(Cross-Subsidize)²⁵」の視点から、総合的な都市開発に取り組んだ。NKATは、1979年には、この事業内費用移転を基軸とした10年間の事業計画を立案し、開発の初期投資として自治体議会に補助金の増額を申請した。この提案は、社会的に意義のある公共投資として認められ、約4万ポンドの補助金は、翌1980年には、約7万5000ポンドになった。さらに、1981年には、開発貸付金として、約100万ポンドが提供されている²⁶。

こうして、NKATは、自治体議会の補助金の支給が無くなった1989年には、計画されていた主要16事業はすべて終了し、年間収支が100万ポンドを超えるDTとして自立的経営の段階に達し

たのである。1990年時点で、完成した建物の総床面積は、1975年の80倍、緑化面積は50倍、スポーツ施設利用者は25倍、商業テナント数は96倍、コミュニティ・テナント数は34倍にもなっていた²⁷。さらに、1990年代に入ると、DTを支援する全国協会であるDTAの設立や、DTを支援する社会的システムが整備され始め、宝くじ基金などの補助も受けながら活動を展開した。NKATは、2001年に現在の「WDT」に団体名を変更しているが²⁸、設立から30年以上、高架下の23エーカー(約9.3ヘクタール)の土地の開発・管理を続けている。

3.2 WDTの現在の活動²⁹

WDTでは、開発されてきたアセットを利用して、どのような活動を展開しているのだろうか。以下で具体的にみてみたい。

WDTは、2005年10月現在、高速道路の高架下のスペースを、スポーツ・レクリエーション施設、商業者へのテナントスペース、コミュニティへのテナントスペース、そして、コミュニティ施設などに利用している。まず、高架下の約3割を占めるスポーツ・レクリエーション施設であるが、ここには、トレーニング・ジム、サッカー場、テニスコート、乗馬場、ロック・クライミング施設など様々なスペースが設けられている。これらは、2001年に約1000万ポンドを投資して建設した「ウェストウェイ・スポーツセンター」と合わせて、住民の利用によって活況をみせている。どのようなスポーツ施設を建設するかという点では、住民のニーズに合わせる一方、ある程度の収益も見込んだ施設経営を行っている。また、普段スポーツに接することのできない障害者などへ、

²² Ibid., p.45.

²³ 西山, 前掲論文, 99ページ。

²⁴ 同書, 99ページ。

²⁵ 東京ランボ, 前掲書, 19ページ。

²⁶ 西山, 前掲論文, 101ページ。

²⁷ 同書, 100ページ。

²⁸ WDTは、「モデル的なDTとして"DT"の名称を入れるために、そして、2001年に完成したウェストウェイ・スポーツセンターのブランド戦略のために、現在の"ウェストウェイ・ディベロップメント・トラスト"に名称を変更した(WDT関係者)」という。

²⁹ WDTの活動内容並びに財務状況については、2005年10月のWDTへの聞き取り調査結果、およびWestway Development Trust, *Annual Report 2000/2001: Developing Resources for the Community*, 2001、Westway Development Trust, *Annual Report 2001/2002: What is a Development Trust?*, 2002、Westway Development Trust, *Annual Report 2002/2003: Adding Value*, 2003、Westway Development Trust, *Annual Report 2003/2004: innovative, flexible, sustainable*, 2004、Westway Development Trust, *Annual Review 2005: A unique local resource*, 2005、を参照した。

その機会を提供することにも力を注いでいる。

次に、テナントスペースの提供であるが、これは、大きく提供先が2つに分かれる。まず1つ目の提供先は、民間企業など主に商業者用テナントである。このスペースは、多くの分野のテナントによって利用されているが、主に事務所スペースとして、そして食品売り場や服飾店として、さらには、レストランやバー、シアターなどにも利用されている。このスペースの賃貸料は、WDTの大きな収入源となっている。2つ目の提供先は、コミュニティ団体である。コミュニティで活動する団体へのワークスペースとして、賃貸料を市場価格の約3割程度に抑えて貸し出している。こちらは、収益を見込んだものではなく、コミュニティ団体が利用し易い環境を整えている。現在、多くの団体に利用されているが、これらのスペースは、事務所として利用されているだけでなく、職業訓練センターや、託児所、保育所などの施設としても活用されている。これらのコミュニティ施設には、ノースケンジントン地域以外からも、多くの利用者がある。また、その他にも、公共の公園、遊歩道などの自然と触れ合うスペースや、子供や青少年のためのアドベンチャー・プレイ・グラウンドなども確保されている。

WDTの活動は、このような施設運営だけではなく、組織基盤が脆弱なチャリティ団体などに対し、補助金を出して、その立ち上げを支援する

といった活動も行っている。例えば、サプリメント・スクールというコミュニティで運営されているグループに対して協力している。このグループは、コミュニティのイスラム教会などが中心となって組織されたものであり、子ども達を集めて、学校終了後や週末に、英語や数学などの授業を行っている。WDTでは、こうしたコミュニティで活動するグループに対して、資金面・スキル面での支援を通じた社会サービスも提供しているのである。

3.3 自立的経営の仕組み

3.3.1 収入と支出

ここまでのWDTの発展史と活動について概観してきたが、以下では、WDTの飛躍を支えている経営システムを取り上げたい。まず、近年のWDTの収支状況をみてみると、収入については2002年が突出している(図6)。これは、WDTが新たに開発した「ウェストウェイ・スポーツセンター」に対する約670万ポンドの助成金があったためである³⁰。ただ、その他の年も、約400万ポンドから500万ポンドの収入があり、非常に大規模で安定的な財政基盤を持っていることがわかる。また、土地・建物の賃貸料が、毎年、収入の約半分に匹敵する収益を上げていることも特徴

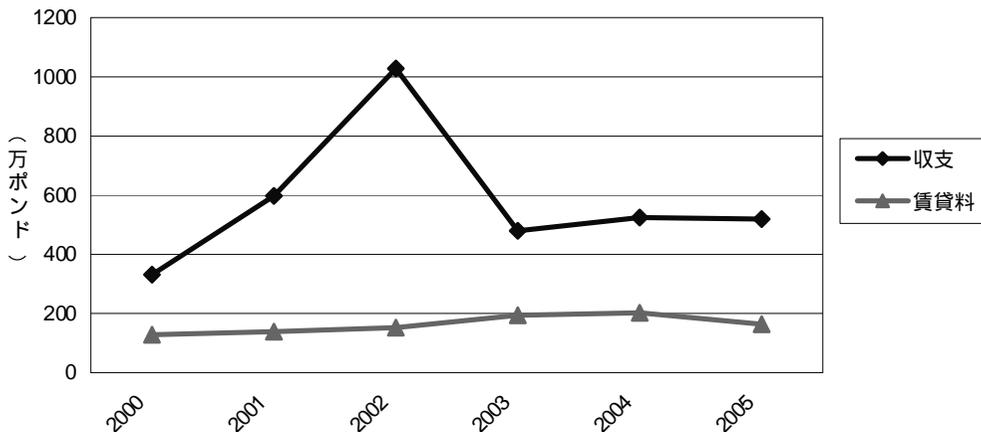


図6 WDTの収支とアセット賃貸料の推移(2000年 - 2005年)

³⁰ これは、宝くじ基金からの助成金である。

表3 収入・支出の割合(2004年)

収入 (£ 5,243,400)	%	支出 (£ 5,243,400)	%
スポーツ・レクリエーション施設	46.3	スポーツ・レクリエーション施設	48.6
土地と建物の賃貸料	38.6	アセット諸経費・ローン金利	10.2
アセットサービス料	5.6	アセットサービス料	5.4
補助金・寄付金	7.3	コミュニティ・教育・芸術・スポーツ開発	23.6
利子・会費・雑収入	2.2	環境改善・管理	3.2
		トラスト管理	2.8
		繰越金	6.2

(出典: WDT, Annual Report 2003/2004: innovative, flexible, sustainable, op.cit., p.28. を参考に筆者作成)

である。

実際に、WDTの2004年度の収支を例として、収入・支出の具体的な内容について取り上げてみたい。2004年度の収支は、約520万ポンドである。収入の内訳は、「スポーツ・レクリエーション施設」の収入が46.3%と最も多く、次いで「土地と建物の賃貸料」が38.6%、「補助金・寄付金」が7.3%となっている(表3)。収入としては、スポーツ・レクリエーション施設収入、アセットの賃貸料が大きな収入源である。次に、支出の内訳についてみると、「スポーツ・レクリエーション施設」への支出が48.6%、「コミュニティ・教育・芸術・スポーツ開発」が23.6%、「アセット諸経費・ローン金利」が10.2%と続いている。

WDTでは、事業の規模からみても、高架下の約3割の敷地を占めるスポーツ・レクリエーション施設における事業が根幹となっている。収入・支出の約半分は、このスポーツ・レクリエーション関連の事業であり、コミュニティの住民の雇用の場、憩いの場の提供といった大きな役割を果たしている。そして、このスポーツ事業と合わせて、コミュニティ、教育、芸術活動などの活動が展開されており、総合的にコミュニティを開発するスタイルが確立されている。

3.3.2 事業内費用移転とチャリティ税制

ところで、WDTが、営利と非営利を両立させる「事業内費用移転」を軸に組織を運営してきたことは前述した。これらの活動資金の流れをより具体的にみてみたい(図7)。2004年のWDT

の収入のうち、土地・建物の賃貸料として得られた資金は、団体の多くの事業へ移転されている。最も移転の割合が高いのは「コミュニティ・教育・芸術・スポーツ開発」事業であり、賃貸料の49.6%が移転されている。この金額は、当事業の支出の約8割に相当する。また、「スポーツ・レクリエーション施設(7.5%)」や、「環境改善・管理(8.3%)」にも移転されており、WDTが行う非営利事業すべてに賃貸料のサポートがなされている。さらに、「トラストの管理(7.2%)」や「アセット諸経費・ローン金利(11.2%)」といった管理費などへの移転や、一部は「繰越金(16.2%)」として預金もされている³¹。なお、「環境改善・管理」「トラストの管理」については、その支出のすべてを賃貸料で賄っていることになる。

以上のような事業内費用移転の仕組みを機能させているのが、英国のチャリティ法である。WDTはチャリティとして登録されているため、サービス提供や物品販売などの利益に課税されていない。つまり、収益事業が、社会貢献事業に寄与する税制上の措置が施されているのである。その他にも、法人としてのチャリティ登録によって、法人税や付加価値税の免除、寄付控除などとあわせた優遇措置があることで、DTが活発に活動できる基盤が整えられているといえよう。もちろん、土地・建物の賃貸料は、本質的にはWDTのコミュニティ開発に直接的に關係する収入ではなく、むしろ営利企業の活動に貢献している側面もないわけではない。しかしながら、この営利的な資金は、WDTの活動を支えるための重要な位置づけを持っているのである。

³¹ 毎年の繰越金は、基金として銀行に預金されている。2005年現在の繰越残高は、およそ2500万ポンドにも昇る。

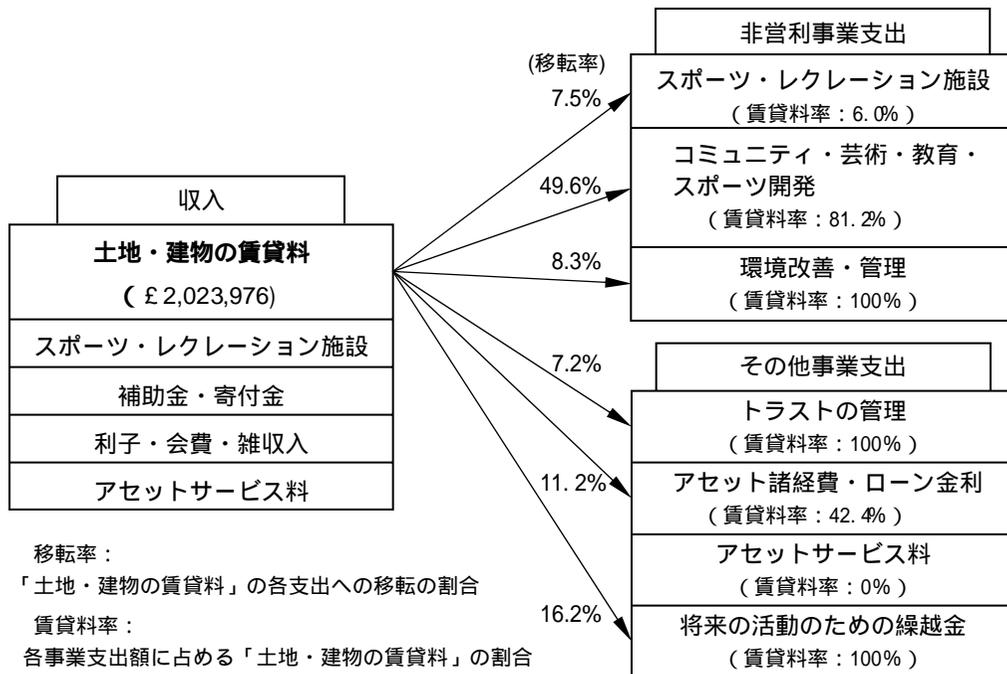


図7 アセット賃貸料の移転(2004年)

3.3.3 組織体制

WDTでは、多様な活動の実施のために、どのような組織体制が取られているのだろうか。WDTには、組織の方針を決定するための理事会と、コミュニティ開発を直接的に実施する事務局が存在し、常時連携を取っている(図8)。また、コミュニティのチャリティ団体や住民団体などのメンバー90人(各団体代表)から構成される社員組織がある。

理事は、14人で構成されている。この内、7人は自治体・議会が選出するメンバーであり、残りの7人が社員組織によって選出される地元コミュニティの団体や、施設を利用している他団体のメンバーである。この14人の理事が、別に議長を選ぶことで、15人のメンバーによる理事会が構成されている。理事会は、設立当初から、こうした自治体、コミュニティを含む多彩なメンバーによって構成されている。そのため、前述のように、設立当初は、団体の活動方針を巡って多くの利害対決が生じたが、現在ではそれほど目立たなくなっている。なお、理事会には、団体

の活動方針について検討するために、「経営委員会」が設けられているが、その下に具体的な事業を扱うための「スポーツ・レクリエーション委員会」など、4つの専門委員会が設置されている。

WDTの事務局は、77人(2005年10月現在)の専門スタッフが所属しており、大きく8つの部門に分かれている。これらは、「コミュニティ開発部門」や「スポーツ・レクリエーション部門」などのコミュニティへの貢献に関わる部門と、「財務部門」や「不動産部門」などの経営に携る部門であり、明確に区分けされている。さらに、こうした非営利事業を主とするコミュニティ貢献部門と、営利事業を主とする経営部門のバランスを取るために、マーケティング・コミュニケーション担当が設置されており、円滑に運営できる体制がとられている。特徴的なのは、コミュニティ貢献に携る部門には、非営利活動に長けた人材を確保し、経営に携る部門では、経営、特に不動産経営の専門家を雇用していることである。なお、WDTが運営するスポーツ施設やレクリエーション施設でも、パートやアルバイトを含めた200人以上のスタッフが仕事に従事している。

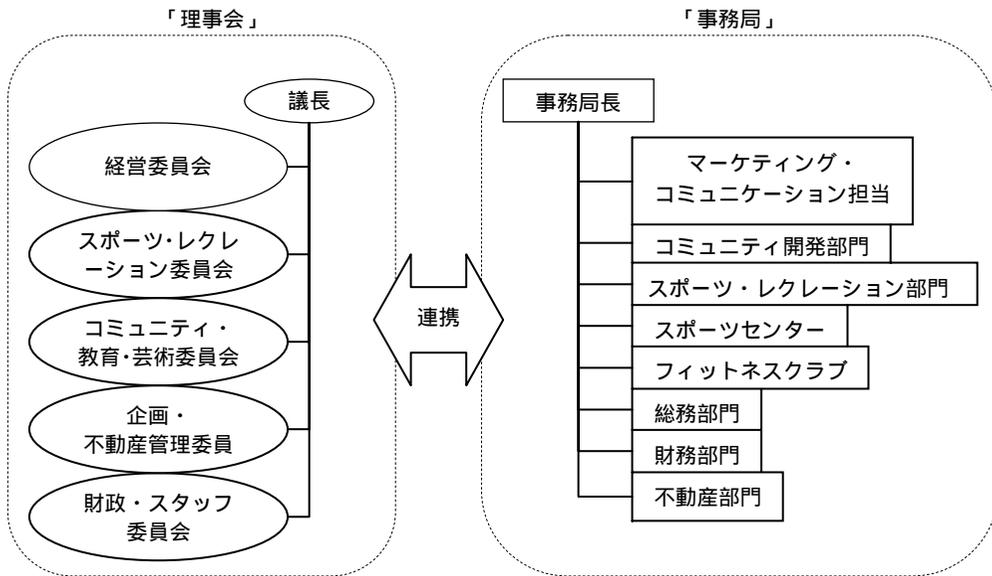


図8 WDTの組織図

3.4 WDTの課題

30年以上に渡り活動を続けているWDTであるが、近年、いくつかの課題が生じている。まず、開発によって利用してきた建物、特に開発当初から利用している建物の老朽化が著しくなっている。そのため、利用できなくなった施設を解体し、再開発する必要が出てきている。実際に、いくつかのコミュニティ施設は、再開発の必要性から、利用されていない状況にある。しかしながら、これには、多額の資金と時間がかかるため、段階的に再開発を進めざるを得ないのである。今後は、さらに経営活動を活発化させて建替え資金を調達し、こうした施設の再開発を果たせるかが、大きな課題である。

また、コミュニティとの関係についても問題が出てきている。WDTは、活動範囲が拡大し、ノースケンジントン地域を越えたものになってきたために、必ずしも地元を最優先した活動が実施できていないという認識を持っている。例えば、WDTの施設に雇用されている人々の約半分は地元以外から来ており、特に管理職などに就いている。これはWDT内で経営やコミュニティ開発に関わるスペシャリストの必要性が出ているためであり、次第にその数も増加してい

るところが、地元住民がWDTで働くためには、一定の試用期間を経なければならず、地元住民の雇用確保に貢献できない状況が発生している。いかにしてコミュニティのニーズに応えるか、これもWDTの当面の課題である。

4. ディベロップメント・トラストの発展要因

これまで、DTの全体像とWDTの事例について整理してきた。DTは、その数を増やし、コミュニティにおける地位を確たるものとしている。未だ小規模な組織が多いことも事実ではあるが、DTによるコミュニティ再生は、その多くが成功してきたと言っても過言ではないだろう。それでは、一体なぜ、DTの活動はコミュニティに受け入れられ、成果を得ているのだろうか。なぜ、コミュニティ再生主体として発展できたのだろうか。そこには、いくつかの要因があると考えられるが、以下では、マネジメント、パートナーシップ、社会的背景、の側面から考察してみたい。

4.1 DTのマネジメント

DTの特性として「アセットベースの形成・運用」と「事業内費用移転」という仕組みがあることは既に述べたが、これらがDTの活躍を支えていることは自明である。

アセットベースの形成・運用とは、土地・建物を長期リースまたは取得し、その開発・管理を行う仕組みである。もちろん、土地などを他に提供する形で利用する団体もあり、また、その提供先も、企業や財団など多様である。DTの多くは、アセットを、ワークスペースやコミュニティ施設として提供し、有効活用している。そして、このアセットの運用により得た収益をコミュニティへの貢献に活用するのが事業内費用移転である。WDTでは、高速道路高架下のスペースのうち、ワークスペース、コミュニティスペースなどの賃貸料が大きな収入となっていた。これが、チャリティ税制の恩恵を受け、持続的な収入源として、コミュニティ開発、環境整備、教育活動、他団体への寄付などに充当されていた。

DTは、こうした土地や建物というある程度保証されたアセットを保持するため、持続的に活動を展開する際の課題となる収入の不安定性が小さい。さらに、こうした安定的な資産運用によって、対外的な信用性が向上するため、融資や寄付が受け易くなり、長期的事業プランの立案が可能となるのだろう。DTは、こうしたアセットを保証有限会社(Company limited by guarantee)として運用し、コミュニティ活動についてはチャリティ団体として従事してきた。DTのミッションである持続的なコミュニティ再生活動を支えるのが、このアセットベース形成・運用という仕組みである点、これがDTの発展を可能にした大きな要因なのである。

ただし、これらアセットを活用した営利活動と、コミュニティ再生という非営利活動の両立には、「いかにしてそのバランスを保つのか」という課題が常に内在することになる。すなわち、活動資金を獲得しようとするあまり、DTがアセットを利用した営利活動にのみ従事するのではないか、という危惧である。DTはいかにして、この課題を解消しているのだろうか。

まず、この営利・非営利のバランスを保つために、理事会が大きな役割を果たしている。理事会には、自治体などのアセット提供元の関係者や、コミュニティの住民などのアセット運営に関す

る多くの利害関係者が参加している。アセット提供者は、アセットの持続的運営という視点から、そして、住民は貧困地域などの優先的開発という視点から、その運営に影響を及ぼすことになる。したがって、アセット運営を経営的に観察する者と、コミュニティ開発を最優先する者との間に対立が生ずることもあるが、両者は、DTの健全な運営という意味でよい緊張感をもたらしている。また、対立を調整して事業を進める理事長や事務局長の権限やリーダーシップ、そして、事務局に設置されているコミュニケーション担当の役割も大きいだろう。経営の専門家が集い、営利を追求する経営部門と、コミュニティ開発に従事するコミュニティ貢献部門とを、事業の執行レベルでも調整している。DTは、こうした営利・非営利の同時追求を、理念的にも、制度的にも、そして組織的にも両立させながら発展してきたのである。

4.2 DTを取り巻くパートナーシップ

DTの発展に関連するもっとも重要な点として、コミュニティにおける「パートナーシップ」のあり方が挙げられる。WDTの発展の過程の中には、アセットを通じたパートナーシップの誕生・発展・終結というサイクルが存在した。WDTでは、まず、高速道路建設に反対する住民グループと自治体との対立から、パートナーシップへの移行の過程でDTが誕生した。その後、理事会への関係者の参加や、補助金の提供など、様々な場面でパートナーシップが継続された。しかし、予め設定された年を期に、自治体からの補助金は停止され、経営への関与という点でも一定の距離を置くことになった。これは、持続的かつ「自立的」に展開するためのコミュニティのニーズに依るものである。ソフトとハードの両側面からコミュニティの開発を行うWDTには、多額の費用が必要であり、その使途に制限のある公的補助金では、活動を具体化することはできなかった。したがってWDTは、自立した組織となるべく、営利・非営利の同時追求というスタイルを生み出し、試行錯誤を繰り返してきたのである。無論、アセットを通じた関係は持続されているが、WDT発展の段階において、自治体へ資源を依存する関係ではなく、財政的な自立を目

指す体制が取られたことが現在の活躍につながっているといえよう。

ただ、一般的には、政府や自治体からの公的支援を受けているDTは多く、その収入における公的補助金の占める割合は決して小さくはない³²。DTが施設の拡張や修復といった多額の費用を必要とする時には、公的な補助金、貸付金などが提供されているのである。重要なのは、開発の必要性が生じる時期において、大きな支援が行われており、それが自治体とコミュニティが共に取り組むべき公共的な事業として位置付けられていることである。DTの発展には、アセットの提供から始まる活動初期の段階のパートナーシップはもちろんのこと、自立を促すための一定の距離、そして、「タイミングのよい支援³³」が必要であるといえる。

別の言い方をすれば、DTの誕生あるいは形成期においては、異なる目的を持って対立するパートナー間において、事業目標の共有と、パートナーシップ型組織による事業実施体制の構築が模索される。そしてパートナーシップ事業が成長・発展する段階では、パートナーシップ事業組織自体の各パートナーからの自立性が高まる。だが、事業が成熟する段階では、次の新たな事業展開のステップに向けて、パートナーシップ関係の再構築やパートナーシップ事業の再編可能性が検討されなければならない。DTの取り組みは、コミュニティの利害関係者による長期的継続的な自律採算型パートナーシップの構築が基本的な目的であるが、同時にそれは、アセットや事業それ自体を取り巻く社会的環境変化の下で、動的に変化できるパートナーシップとならざるを得ないのである。

4.3 DTの活動を支える社会的背景

宮本(2003)は、近年DTが急成長した背景として以下のような4つの要因があることを指摘している³⁴。まず、第1に、1970年代初頭から開始された初期のDTが、成功モデルとして明らかとなったことである。活動を通じて土地・建物を

獲得し、その開発・運営による収益をベースにさらなる活動を継続する、という新たな仕組みが、WDTなどによって実証されたのである。

第2に、DTAの設立である。DTAは1992年、各DTがネットワークを築き、総合的な課題に取り組むために、各地から集まったDTを会員となり設立された。当初は、会員数が16団体であったが、2005年現在では、DT会員と地方自治体や企業、そして、個人を含めた準会員を合わせるとおよそ500にも上る。DTAの中心的な活動は、現在活動しているDTの支援、特に新規DTの設立支援であるため、DTの発展のためには必要不可欠な組織であった。また、DTという概念の普及や、ノウハウの伝達、アドボカシーという点からもDTAの果たした役割は大きいといえる。なお、DTAの設立には、WDTが大きな役割を果たしたといわれている。

第3は、政府のプロジェクトの委託先組織として注目されるようになったことである。特に、1980年代後半からは、英国政府は、助成プログラム終了後も、コミュニティに根付き、持続性を保持するDTの活動に注目し始めていた。そして、アセットの寄贈などの現金収入が継続して生じる仕組みを模索したのである³⁵。また、住宅法や地方自治法により、社会福祉の住宅供給組織などへのアセットの移譲が認知されたことも追い風となった。

そして、この受け皿組織に関連して、第4は、ソーシャル・エンタープライズへの注目が高まったことである。前述したように、DTは自立採算を目指すアプローチをとっており、コミュニティにベースをおく、ソーシャル・エンタープライズの一形態である。塚本(2003)が指摘するように、英国のブレア政権のパートナーシップ戦略によって、ソーシャル・エンタープライズはコミュニティのガバナンスの主体として期待されている。これは同時に、アセットベースを形成し、持続的に活動するDTへの注目でもあったのである。

すなわち、DTの発展は、社会的に見れば必然であった側面と、それを促す政治・行政・経済・社会的環境が整ったことによるといってよいであ

³² DTA, *op.cit.*, p. 4 - 5 .

³³ 西山, 前掲論文, 101ページ。

³⁴ 宮本, 前掲論文, 10ページ、東京ランボ, 前掲書, 6 - 7ページ。

³⁵ SRB (包括補助金)の設置に代表されるように、コミュニティのニーズに合わせた政策が取られるようになった。

ろう。英国が都市地域における衰退地域問題や、農村地域の経済停滞などに直面し、そのコミュニティの諸問題を解決する方法を模索する中で、DTという手法が誕生してきた。コミュニティにおける利害関係者も、その社会問題の解決や経済停滞の克服、新たな雇用創出などを探求する中で、地域の未利用資源をもっとも有効に活用する方法の一つとして、DTに行き着いた。そして、同時に政府や地方自治体も、段階的にはあるが、積極的にDTを推進する政策展開をしてきたのである。

このように、DTの基本的なマネジメント枠組みであるアセットベースの形成・運用、事業内費用移転という仕組みが確立されてきたこと、そしてコミュニティにおけるパートナーシップ戦略の成功が、DTの発展に大きく影響を及ぼしていると考えられる。さらに、DTへの社会的認知が広がり、これらを後押しする政府の政策や法制度も存在する。営利と非営利が表裏一体で提供されるDTのサービスは、今後も持続的かつ自立的に展開されるだろう。

5. おわりに

本研究では、英国において注目されているDTについて検討した。まず、DTの定義、活動形態、組織構造などについて、DTA(2005)を基にその概観を整理した。そして、DTの草分け的存在であるWDTの活動を具体的に取り上げた。その上で、これまでDTが発展してきた要因を、DTのマネジメント、パートナーシップ、社会的背景の側面から考察した。

最後に、多くのDTが活動を展開する上で直面する課題について触れたい。DTは、前述したような発展を遂げているが、同時に、アセットの取得、運営に関して多くの課題を抱えている。近年、比較的小規模のDTが誕生しており、こうした団体は、資金調達に苦慮している。なぜなら、開発実績が少ないDTは、そもそもアセット開発のための資金を得ることが難しく、事業の展開が図れないからである。また、長期間に渡り運用されてきたアセットの改修や再開発にも、多大なコストがかかるため、たとえ経営が軌道に

乗ったDTであっても、持続的に活動を成功させる取り組みが不可欠となる。加えて、団体の人材不足、専門性不足、ノウハウの不足などの問題も浮上している。将来を見据えた事業立案や、コミュニティへの貢献のためには、優秀な人的資源の確保が急務である。DTが組織基盤を確立させ、コミュニティのニーズに応え続けるためには、自身のマネジメント力の向上とともに、政府、企業、コミュニティなどからの支援が必要不可欠となる。

このように、DTの活動には、まだまだ多くの課題が山積している。しかしながら、DTが構築してきたマネジメントの仕組みや、コミュニティへのサービスをまちの中心部で集約的に提供するというスタイル³⁶は、コミュニティ再生のひとつの「解」を示しており、日本への示唆に富んでいる。現在、日本においても、コミュニティの活性化に向けて、土地や建物などの公有財産の活用、行政・企業・NPOのパートナーシップ、TMOやNPOのマネジメントなどの多様な議論が展開されている。アセットベースの形成・運用を軸に、持続的かつ自立的に活動を続けるDTの姿勢から何を学ぶのか。今後の「日本版コミュニティ再生」に向け、DTの研究を重ねる意義は大きいといえよう。

謝 辞

本研究の聞き取り調査並びに資料収集にあたり、DTAおよびWDTの関係者の皆様にご協力を賜りました。この場を借りて厚く御礼申し上げます。

参考文献・URL

- 加藤春恵子『福祉市民社会を創る コミュニケーションからコミュニティへ』新曜社、2004年。
自治体国際化協会「イギリスにおける少数民族対策」『CLAIR REPORT NUMBER』no.26、1991年。
塚本一郎「イギリスにおける社会的企業の台頭 労働党政権下における市民事業と政府の新たな協働」『経営論集』(明治大学)50巻第3号、2003年、123 - 145ページ。

³⁶ 加藤春恵子『福祉市民社会を創る コミュニケーションからコミュニティへ』新曜社、2004年、136ページ。

特定非営利活動法人東京ランポ『まちづくりNPOの資金・活動・事業』, 2003年。

西山康雄「社会的企業が都市高速道路下の空間を經營し、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」『日本建築学会計画系論文集』第577号, 2003年, 97 - 104ページ。

法人制度研究会『法人制度研究会報告書』, 1999年。

宮本愛「英国のディベロップメント・トラスト」『月刊住宅着工統計』, 2003年9月号, 8 - 15ページ。

A. Duncan, Taking on the Motorway: North Kensington Amenity Trust 21 Years, Kensington and Chelsea Community History Group, 1992.

Development Trust Association, Development Trust in 2005, 2005.

Development Trust Association, Asset base development for

community-based regeneration organisations, 1997.

Westway Development Trust, Annual Report 2000/2001: Developing Resources for the Community, 2001.

Westway Development Trust, Annual Report 2001/2002: What is a Development Trust?, 2002.

Westway Development Trust, Annual Report 2002/2003: Adding Value, 2003.

Westway Development Trust, Annual Report 2003/2004: innovative, flexible, sustainable, 2004.

Westway Development Trust, Annual Review 2005: A unique local resource, 2005.

Development Trust Association HP (<http://www.dta.org.uk/>) 2006/5/18.

Westway Development Trust HP (<http://www.westway.org/>) 2006/5/18.