

コミュニティへの公共資産委譲と自律的な地域運営の可能性の研究

—英国のアセット・トランスファーの持続可能性の調査—

主査 牧野 杏里*¹

委員 坂井 文*²

英国で進められている、公的資産をコミュニティに所有・管理する権限を委譲するアセット・トランスファーに着目し、特に政策、事業の継続性の観点から動向を整理し実態調査を行った。過去 20 年に渡り事業を継続しているカルダゲールの事例から、コミュニティの能力を強化することによって長期的に社会的価値を生み出す戦略としてのアセット・トランスファーの有用性、コミュニティ・ハブとなる地域拠点の価値、国-地方-コミュニティ間の連携や人的ネットワークの重要性などについて明らかにした。

キーワード：1) 英国, 2) コミュニティ組織, 3) 権限委譲, 4) 低未利用資産, 5) 公的資産,
6) アセット・トランスファー, 7) 利活用

RESEARCH ON THE POSSIBILITY OF COMMUNITY-LED MANAGEMENT BY DEVELOPING PUBLIC ASSETS

- Research into the sustainability of Community Asset Transfer in the UK -

Ch. Anri Makino

Mem. Aya Sakai

This study focuses on Community Asset Transfer, which is being promoted in the UK to delegate authority to communities to own and manage public assets, and examines the actual situation by organising policy trends, particularly from the perspective of project continuity. The case study of Calderdale, which has been working on CAT for the past 20 years, the utility of CAT as a strategy for creating long-term social value by strengthening community capacity, the value of local centres as community hubs, and the importance of national-local-community partnerships and human networks.

1. はじめに

1.1 研究の背景と目的

日本では、民間の資金、経営能力、技術的能力の活用により、効率かつ効果的な公共サービスの提供の観点から、PFI（プライベート・ファイナンス・イニシアティブ）や指定管理者制度等、行政と民間事業者との公民連携（PPP（パブリック・プライベート・パートナーシップ））を中心とした公的資産のストック活用が進められてきた。しかし、現状の公民連携の在り方や公的資産の余剰ストックの見直し、さらには公的資産の売却へ向かう動きも出てきている。

一方英国では、低未利用の公的資産の管理・運営の権限をコミュニティに委譲する取組が進められてきた。これには、公的資産の利活用において、利用可能な資源に目を向け、個人やコミュニティの強みを積み上げるアセットベースのアプローチを採用することで、コミュニティによる自給自足のレベルを向上させる狙いがある。これ

まで予算削減の状況下で自治体がとってきた、即座に収益をもたらす資産管理戦略ではなく、コミュニティの能力を強化することによって長期的に社会的価値を生み出す戦略として、2000 年初頭からその検討が始まり、2007 年の『クアーク・レビュー（Quirk Review）』^{文1)}での報告を契機に、コミュニティへの公的資産の権限委譲（Community Asset Transfer（以下、CAT））が本格的に推進されている^{文2)}。さらに 2012 年施行のローカリズム法（Localism Act 2011）により、地域内の個人資産についてもコミュニティが優先的に入札できるコミュニティ入札権（Community Right to Bid）が制定されるなど、コミュニティによる資産所有・管理（community ownership and/or management）の環境整備が進められている。

本研究では、本格的な推進から約 10 年を経た英国の CAT について、特に政策の継続性、事業の継続性の観点から調査を行い、その可能性を明らかにする。また得られた知見をもとに、日本におけるコミュニティへの公的資産

*¹ 東京都市大学環境情報学研究所 博士後期課程, *² 東京都市大学都市生活学部 教授

の委譲や、地域自身が自律的に地域運営を行える環境づくりの実現可能性について検討しその方向性を明らかにすることを目的とする。

1.2 研究方法

本研究では、文献調査を中心に、過去約 10 年にわたる CAT 関連の政策動向、事業展開を整理する。合わせてイングランド北部に位置するウェスト・ヨークシャー(West Yorkshire) 地方にあるカルダデール・カウンスル (Calderdale Council) ^{註1)} を対象に、現地調査とヒアリング調査を行う。選定理由は、2011-12 年に筆者が行った調査地であること、CAT については 2000 年代初頭から現在に至るまで継続的に実績を積んでいること、コミュニティ政策の観点から、CAT やコミュニティ組織を連携パートナーに位置付けた取組を進めていることなどが挙げられる。本稿では、CAT に関連する英国での展開を示した上で、ケーススタディをもとに、CAT における自治体とコミュニティ組織の事業の実態を整理する。

1.3 既往研究

CAT に関しては、政策分析^{文3)}、CAT に関する取組の変遷^{文4)}、特徴的な制度に焦点を当てた研究^{文5)}がある。一方本研究は、2011-2012 年に筆者が行った研究に基づき、同一事例を対象にした現在までの約 10 年間の展開を整理するとともに、実施・運用における課題や方法を示し、日本での運用を想定した際に必要となる可能性のある対応や工夫を明らかにするものである。

2. 政策の動向

2.1 労働党政権時までに築かれたパートナーシップ型の地域主体の基盤づくり

サッチャー政権下での民営化政策等の推進により、自由競争的市場経済政策、「小さな政府」が実現し、効率的な行政の実現とともに政府への権力集中が進められた。メジャー政権下もこの流れを継承し、PFI 等公共部門の中に民間部門の資金、経営手法を取り込むなど、民間と連携した行政運営策がとられていった。

ブレア労働党政権では、「第3の道」として、保守党政権の行財政改革の流れを基本的には継続しつつ、公共サービスの効率的・効果的な供給を図る「政府の近代化」を柱とした政策が進められた。特に政府セクター以外の利害関係者を意思決定に参加させるパートナーシップ型の施策を推し進め、中でも公益的な社会活動事業に対して民間資本が投入される流れを促進する政策が多く取られた点は注目点である。2002 年には、コミュニティ利益会社 (Community Interest Company (CIC)) 制度の提案や産業救済組合 (Industrial and Provident Society (IPS)) の改革が提言され、コミュニティ利益組合

(Community Benefit Society (CBS)) を推進する動きがみられるなど、現在の地域コミュニティ事業における基盤にもなっている。これらは、これまでの非営利組織において、慈善団体以外にも、地域社会の利益を実現する主体の幅、手段を広げる狙いがあると考えられる。

2.2 保守党連立政権以降の地域主体の社会づくりへ向けた環境整備

ブレア政権時代に築かれた、地域コミュニティを取り巻く社会基盤は、保守党連立政権下でも一定踏襲されることとなった。キャメロン政権ではさらに「大きな社会 (Big Society)」方針を掲げることで、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や自由裁量の強化等を目的とするローカリズム法を制定するなど、より地域主体の社会づくりを推進する形をとった。地域が主体的に資産を所有し運用するという自律運営へ向けた制度づくりを本格的に行い、コミュニティによる資産所有・管理の一つに位置付けられているのが CAT である。

また 2012 年には休眠口座を社会活動に積極的に活用すべく Big Society Capital を設置し、社会活動の推進も合わせて行い、社会活動への投資への道筋をつくっていくことになる。さらに、公共サービスの民間解放を進め、民間や地域コミュニティの自律的運営や積極介入を刺激する制度を打ち出していく。

一方で、国と地方の関係をつなぐ制度 (監査委員会、包括的地域評価制度、広域計画等) は次々に廃止され、慈善団体も解体・統合されるなど、公共支出の削減も積極的に行われている。加えて国のコミュニティ予算削減は 50% にのぼり、北イングランドなど、地方によっては自治体運営に支障をきたし、結果的にコミュニティへのサービス低下につながるほど深刻な状況になっている。

これらの状況から、地域における社会活動の財源が、公金から投資へと移行する動きが生まれている一方で、地方が国から必要以上に管理されない代わりに、公共支出の削減や国と地方をつなぐ制度が廃止される状況から、国と地方の関係性、距離感は広がったと言える。

その後テリーザ政権下では、合同行政機構の設置など、地方自治体間の連携を促す政策が進められ、国と地方とが devolution deal という協定を交わす形でのつながりをつくる仕組みが進められている。

地域コミュニティ政策に対する不満が、少なからず EU 離脱への反動となったことは否めず、特に財源的に乏しい地方都市の疲弊は大きく、離脱後の状況変化に期待する声は少なくない。

3. CAT の概要と事業の展開

3.1 CAT の概要

コミュニティによる資産所有・管理の中でも公的資産

の権限委譲に関する CAT は「自治体等の公的団体が所有する資産（土地・建物）を所有・管理する権利を、コミュニティ組織等に譲渡または長期賃借権等の形で、市場価値を下回る価格で委譲する」と定義されている。^{注2)}

1) 対象資産

対象資産は、原則公共サービスの提供等に利用されない余剰資産と認定された資産とし、コミュニティ・センター/ハブ施設、図書館、プール等スポーツ施設、公園、緑地などがある。

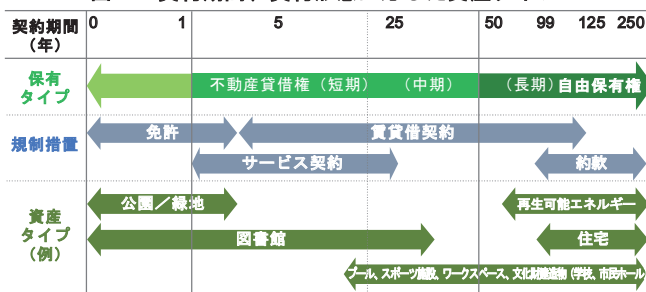
2) 委譲先

委譲先は、慈善団体、トラスト、コミュニティ利益会社等、「アセットロック (Asset Lock)」と呼ばれる資産の処分を制限する条項が組織のガバナンスに含まれた、コミュニティを基盤とする組織 (community-based organisation) としている。実態としては、地域住民を中心とした有志の集まりから、スポーツ等のテーマコミュニティをベースとした団体、社会的企業まで幅広く対象となるが、各自治体の CAT 方針の中では、VCS (Voluntary, community and social enterprise sector (VCSE)) と記載している例も多く、社会的目的を第一義とする公益的な組織を想定している。

3) 契約期間

英国での土地所有契約期間は交渉によるが、外部からの資金調達を可能にするため、20~25 年の中期の不動産賃借権 (リースホールド (leasehold))^{注3)} が採用されるケースが一般的である。しかし現実的には、コミュニティ組織の運用能力を判断する意味で最初は短期契約とし、実績に応じて長期の不動産賃借権、あるいは自由保有権 (フリーホールド (freehold)) に移行する流れがとられる場合もある。多額の資金調達が必要な用途や規模の資産タイプの場合には中長期の契約を目指す傾向にある (図 3-1)。^{文6)}

図 3-1 契約期間、契約形態に応じた資産タイプ⁴



(出典: Bruni, F., et al (2017) を筆者修正)

4) 日本における PPP との比較

PPP が自治体による公共サービスの効率的・効果的な提供を目的としているのに対し、英国の CAT はコミュニティへのエンパワーメント、ソーシャルキャピタルの醸成を目的としている点で違いがある。また、その目的から、PPP の契約対象は、事業実績や資金調達力のある民間

事業者が主であるのに対し、CAT は地域社会への利益の還元等の観点も含め、先に述べた公益的組織が対象となる。(表 3-1)

表 3-1 英国の CAT と 日本の PPP の比較

	英国の CAT	日本の PPP
目的	コミュニティへのエンパワーメント、ソーシャルキャピタルの醸成	自治体による公共サービスの効率的・効果的な提供
資産	低未利用の公的資産 (多くの場合改修、修繕が必要)	既存施設または新築施設 (民間事業者による設備投資含む)
組織	公益的組織	事業実績や資金調達力のある民間事業者が主

3.2 事業の展開

1) 公共資産の権限委譲を進める拠点設置: asset transfer unit (ATU)

ブレア政権下で資産委譲を推進する情報拠点として asset transfer unit (ATU) の設置方針が出され、翌年に DCLG (Department of Community and Local Government) による財政支援を受け Development Trust Association (DTA) により設置された。ここではモデル事業の推進や自治体職員等への啓発プログラムなどを行うなど、173 事業への支援を提供し、資産の権限委譲へ向けた機運をイギリス国内で広めていった。

2) 複数資産を包括的に運用する試み: multiple asset transfer (MAT)

2010 年より進めた ATU プログラムを通じて多くの地方自治体と連携を共にし、複数資産を包括的に運用する multiple asset transfer (MAT) の可能性を探っていた (タイプは主に「場所に根差したケース」「特定用途のケース (図書館等、サービス内容と関連のあるケース)」「特定の資産タイプによるケース (コミュニティ・センター、スポーツ施設等)」の三つのいずれかに分類された)。実際、資産を複数一度に権限委譲する場合、支出削減に加え、地域を面的にマネジメントできる点でメリットも多い。一方早い段階での調整や幅広い合意形成が求められる。Locality による報告書によれば、少なくとも 10 件以上のモデルプロジェクトが存在しているが、国が援を進めていたプログラム事業として行っていた側面が強く、現状としては、MAT の実現には大変高度な対応が必要となり、現段階で手法としては精練されていないとのことだった。

3) 自律的な地域運営の推進: community ownership and management of assets (COMA)

ATU 以降、community ownership and management of asset (COMA) が DCLG により 2015-2016 に時限的に行われ、52 のプロジェクトが国の支援を受け進められた。ここでは特に、MAT や単一資産の委譲でも特に他地域にとって参考になるようなモデルをつくることを目標にされた。これらの取組から得られた知見として、効果としては「地域の運営力の構築」「自治体等地域内のネットワーク

強化」「地域の再興」「自治体の金融環境の改善」を、課題としては「基金や投資等資金面での有効性」「法的責任」「土地価格の高騰による資産の有用性」「衰退地における地域運用の持続性」「自治体での政策・方針不足」「情報の入手」が挙げられた。それらに基づき、Locality では地域向け、自治体向けそれぞれのガイドを作成し、実現へ向けたノウハウを具体的に示し、引き続き推進に力を入れている。

4) キャンペーン：save our space campaign
 イングランド内の地方自治体における公的資産の民間への売却が進んでいる（Locality による調査によれば、年平均 4,131 の公的所有資産（建物や土地）が民間へ売却）。コミュニティによる公的資産の所有が、その流れを食い止める有効な手段であるとし、その手法の一つとして CAT が推奨されているが、当該制度の政策策定まで行った自治体は半分に満たない（41%）。

こうした状況に対し、Locality では 2018 年 3 月より、”Save our spaces” というキャンペーンを展開し、community asset ownership を進めている。約 10 年前の研究当初は、「自治体の資産をコミュニティに活用してもらおう」というメッセージが強かった印象であるのに対し、現在は「民間の開発から場所を守ろう」というメッセージがより強くなっている。

3.3 CAT がもたらす効果

CAT を推進するきっかけとなった『クアーク・レビュー』は、表 3-2 のようにコミュニティへの効果と経済効果を示している。その後 2017 年には表 3-3 のように実際の成果に基づく効果が示されている。加えて、Locality は、CAT を通じて英国内各地の自治体で、カウンシルと住民がパートナーシップを築き、市民インフラを活性化し近隣地域を変革しているとしている。Locality が行ったイングランド全自治体に対する情報公開請求（FOI）データによれば、過去 5 年間において毎年平均 341 の資産（建

表 3-2 CAT により期待される効果

コミュニティへの効果	<ul style="list-style-type: none"> - コミュニティのエンパワーメント - 社会的包摂/社会的孤立の減少 - 社会サービスの保護 - 社会的結束 - 地域ネットワークの強化 - 地域社会への帰属意識の高まり - 地域の遺産・文化的アイデンティティの向上 - 地域の信頼関係の強化 - 品質とユーザー満足度の向上 - 参加・利用状況の改善
経済効果	<ul style="list-style-type: none"> - 地域の自給率向上 - 研修の機会 - 採用情報 - 地域での収入源の創出と維持 - 地域の起業・社会活動の活性化 - 犯罪や破壊行為を減少させ、地元警察の経費削減を可能にする - うつ病に苦しむ人の数が減り、NHS の節約につながる - 自信のあるボランティアは結果的に雇用しやすくなる - 資産やサービスの参加と利用を増やす

（出典：DCLG（2007）を筆者修正）

物やスペース）がコミュニティ所有へ移行している。また、先駆的な自治体による事例も複数あり、当初は緊縮財政によって建物の営業を維持するために動いたが、その後、市民と協力してコミュニティ所有の幅広い社会的・経済的利益を引き出し、コミュニティの力によって場所を変える新しい住民主導の行動の可能性を引き出した。Locality によれば、このことは、コミュニティが運営し、地域に根ざしたプロジェクトが、地域社会に具体的な利益をもたらしていることを示しているとしている。

表 3-3 実際の成果を基にした効果

CAT の成果に関する公表された証拠による効果
<ul style="list-style-type: none"> - コミュニティ組織のビジネス能力の強化。 - 新しい人材を理事会に引き入れる。 - コミュニティ組織の意思決定に対するコントロールのレベルの向上 - 公的機関とコミュニティ企業との間の信頼関係と支援関係の強化 - CAT プロジェクトへの信頼と熱意の向上 - 地域への関与を高め、地域を代表するボランティアを誘致するためのインセンティブ

（出典：Power to Change(2017)を筆者修正）

3.4 CAT を推進する上での課題

1) 緊縮財政による自治体の財政状況の悪化

一方、保守党連立政権時から始まった 10 年にわたるコミュニティ関連予算をはじめとする大幅な緊縮財政により、地域サービスの危機とともに、多くのコミュニティスペースが閉鎖され荒廃しているとされる。Locality の調査によれば、CAT の年間取引量は、一般市場での販売量の約 1/12 である。また自治体の資産ポートフォリオ全体の 1%未満であり、年間約 4000 のカウンシル所有の資産（建物やスペース）が公開市場で売却されている。

2) 自治体の CAT への認識や戦略的アプローチの欠如

また、自治体による CAT への戦略的アプローチの欠如も課題となっている。Locality による調査では、CAT のプロセスや意思決定の指針となる方針を定めている自治体は 45%、将来の資産管理や計画の一環として CAT に利用できる資産を見直すと答えたカウンシルは 20%未満であり、CAT が地域計画に組み込まれた役割を果たしきれていないと言える。また、CAT の方針を持たないカウンシルが委譲する資産は、借地権の期間が短期（25 年未満が主）の場合が多く、コミュニティ所有者は、持続可能な長期の事業計画策定が難しい状況にある。

3.5 CAT を推進する上で示されている主な提言

こうした状況に対し、Locality は、2019 年に保守党のマニフェスト内に掲げられた 1.5 億 £ 規模の「コミュニティ・オーナーシップ基金」（4 年の運用想定で、第一次入札は 2021 年 7 月 15 日に開始）について評価した上で、コミュニティによる所有・管理における段階ごとの変化に応じた支援を可能にする国家戦略の必要性を提言している⁹⁹⁾。

1) 長期的な資金調達

資産の取得から運用、投資に至る一連の長期的な資産活用にまつわる段階において弾力的な資金提供が必要として、コミュニティ資産への資金提供、資本金、収益金、助成金による、段階に合わせた支援、社会的投資家等との共同投資などによる今後 10 年にわたる持続的な投資 (Dormant Assets fund の開放により今後 10 年でさらに 5 億ポンドの投入が可能と試算) 等を求めている。

2) 新しい法律

英国のあらゆる地域の潜在力を真にレベルアップして引き出すために、政府は、コミュニティ主導の活動を支援するための新しい権限により、地域主義のアジェンダを再起動させなければならないとして、コミュニティ所有の推進に注力する必要性を説いている。具体的には、Assets of Community Value (ACV) 法の改正により、対象資産の範囲の拡充(ハードからソフト、過去の資産を含む等)、ACV の用途変更計画からの保護、ACV の申請が却下された場合の不服申し立てルートの設定、ACV を一般市場で購入する場合の優先交渉権を与える新たなコミュニティ所有権の導入等が挙げられている。

3) 専門家の支援と専門知識の共有

CAT は一つ一つが長く複雑なプロセスであるため、長期的なスキルとパートナーシップを支援するためのアドバイス、技術支援、能力開発のパッケージを伴う場合に、最も効果的に機能する。そのため、政府から独立して運営される国家的な CAT 支援プログラムが戦略に組み込まれるべきで、コミュニティ組織や自治体への専門的アドバイス、ピアラーニングプログラムの提供機会の拡充、コミュニティ所有をリードしている自治体のチャンピオン・ネットワークの構築を求めている。

4) 政府のリーダーシップ

政府横断的なタスクフォースを設置し、高いレベルでコミュニティ所有・管理を支持する任務を負うべきであるとしている。具体的には、Brexit 後の資金調達や Towns Fund を通じた資金調達など、国家プログラムや資金調達にコミュニティ所有の機会を組み込むことで、地域経済の課題に対する草の根の解決を促進することや、Homes England や NHS England など、不動産を保有する他の公的機関と協力し、その不動産の管理プログラムの中でコミュニティ所有が主要な検討事項となるよう、コミュニティが所有できる土地や建物を開放する機会を国としてつくっていくことを求めている。

4)-2 地方自治体のリーダーシップとサポート

地方自治体は、カウンスル全体に適用される CAT 方針の策定、コミュニティセクターと連携した地域アプローチの開発、外部資金を活用する時間を確保できる長期契約の締結(少なくとも 30 年)という形のコミュニティ支援、事業計画や資金調達、融資等に関するコミュニティへ

の専門的知識の提供支援等の必要性が提言されている。

4. 事例(自治体): カルダゲール・カウンスル

4.1 都市の概要

カルダゲールは、イングランド北部のウェスト・ヨークシャー(West Yorkshire)地方にある、人口約 20 万人の地方都市である^{註3)}。産業革命期に英国内の毛織物製造の中心地として栄えたが、第一次世界大戦前には勢いを失い、採石業等の他の産業基盤の拡大はあったものの都市の衰退は続き、戦後には廃墟化した産業遺構などが生まれた。しかし 1980 年代以降は地域経済の再生や地域環境の質の向上へ向けた取組が進められている。

4.2 コミュニティによる資産管理方針の概要

カルダゲール・カウンスルにおける現行のコミュニティによる資産管理方針は 2014 年に策定され、CAT はコミュニティによる資産管理の一つに位置付けられている。

1) 対象資産

基本的には自治体が CAT を想定する資産を選定し公開する。またカルダゲール・カウンスルでは、自治体所有の資産をウェブ上で公開しており、CAT を含めたコミュニティによる資産管理の可能性を問う余地がある。自治体がまだ必要としているか、完全な換価が期待できる重要な資本価値である場合には対象にならない資産もある。

2) 対象団体

カウンスルの全体的な目的を促進するサービスの提供を希望するボランティア団体、コミュニティ組織または信仰団体であることや、特に自由保有権 (freehold) や不動産賃借権 (leasehold) を申請可能な、慈善団体やコミュニティ利益組合等の法人格^{註5)}を持つことなどが求められる。

3) 契約期間

契約内容に応じて契約期間は異なる(表 4-1)。

4) 手続きの流れ

まずは近隣地域チームへの相談から入るが、案件における責任度の程度により、カウンスルの法人資産・施設管理部門 (Corporate Asset and Facilities Management (CAFM)) による支援を受け、地域住民への情報提供が行われ、コミュニティ組織による関心表明書の提出後に説明会の実施、それを受けて、カウンスルの地域資産管理部門グループ (Community Asset Management Group (CAMG)) による関心表明の評価を経たのちに、事業計画提出へ向けたプロセスの開始に至る。この手順を通してコミュニティ組織の、譲渡後に担う管理・運営の責任に対する理解を促す狙いがある。

5) 評価基準

すべての申請書は以下の 5 つの基準に照らし、提出担当者の専門的知識と経験に基づき RAG 評価が下される。

- A. コミュニティ・グループ： 能力, スキル, 知識
- B. より広いコミュニティとカウンスルの目標への影響
- C. 資産： 建物や土地の妥当性と実行可能性
- D. リスク： 管理可能か
- E. 財務評価： 計画は財政的に実行可能か, よく調査されているか

表 4-1 譲渡の種類による管理の取り決めのガイド

譲渡の種類	概要	責任度
管理契約 management agreement	カウンスルが所有する建物や土地の一部を、コミュニティ組織が、特定の目的のために限られた期間借りること。	とても低い
占有許可 licence to occupy	カウンスルが所有する不動産や土地を、コミュニティ組織が、特定の期間使用する許可。	低い
短期不動産賃借権 または借地権 short lease or tenancy	カウンスルが所有する不動産の一部または全部、または土地の一部を、コミュニティ組織が、数ヶ月から、簡単なプロジェクトであれば25年までの期間で借りること。	中程度
長期不動産賃借権 long lease	コミュニティ組織は、通常25年以上の長期契約を結ぶ。通常建物全体またはより広大な土地を対象とする。カウンスルはコミュニティ組織がその資産でできることに制限を課すことができる。	とても高い
自由保有権の譲渡 freehold transfer	不動産の所有権はすべてコミュニティ組織に移る。カウンスルはコミュニティ組織がその資産でできることに制限を課すことができる。	とても高い

(出典: Calderdale Council (2014) を筆者修正)

4.3 CAT の実施状況

カルダデールでこれまでに行われてきた主な CAT 事例は表 4-2 の通りである^{注6)}。代表的な例として、2000 年代初頭から CAT の取組として、民間資産を買収、改修を経て 2007 年にコミュニティによる管理のもとオープンしたエルシー・ホワイトリー・イノベーション・センター (Elsie Whitely Innovation Centre (以下, EWIC)), 英国初の市庁舎事例であるヘブデン・ブリッジ・タウンホール (2010 年に 40 年契約) , 英国最大規模の事案であるスリーウェイズ・センター (2013 年) , 6000 m² を超えるグレード 1 の歴史資産であるピース・ホール (2017 年再オープン) などがあり、継続的かつ多様な種類の資産の CAT を実現している。委託先は主に慈善団体または慈善団体に準ずる組織、保証有限責任会社やコミュニティ利益会社、コミュニティ利益組合となっている。

4.4 コミュニティ組織との連携

また、カルダデールでは、2016 年に英国初のコミュニティ・アンカー方針を打ち出している。コミュニティ・アンカーとは、「地域の感覚にしっかりと根ざし、積極的な経済的, 社会的, 環境的变化に取り組む」「地域で活動するコミュニティ主導の独立組織」と定義され、地域社会のリーダーとして変革を推進し、住民のためのサービスの提供やコミュニティ資産の活用による長期的なレジリエンス (回復力) とサステナビリティ (持続可能性) をもたらす存在と位置付けている。

この方針に基づき、カルダデール・カウンスル内のコミュニティ・アンカーのネットワーク (Community Anchor Network (以下, CAN)) を形成することを目的とし、2019 年より約 3 カ月に 1 回の定例会議を開催している。会議には、コミュニティ・アンカーであるコミュニティ組織とともに、カルダデール・カウンスル職員, Voluntary and Community Calderdale (VAC) のメンバーなど約 20 名が参加する。国の機関である Locality 職員による会の運営・進行のもと、各コミュニティ組織の取組の現状報告や課題の共有や、国レベルの政策動向や助成金等の情報提供、政策立案等の自治体側の進行中の事案に関連する意見収集や検討が行われている。

カウンスルとしては、「カルダデール全体の豊かなまちと強固なコミュニティの実現には、強力なコミュニティ・アンカーを持つことが重要」とあり、これらの組織の役割と連携の強化を図ることで、地域全体やコミュニティに利益もたらすことを目指している。実際、傘下組織の多くが CAT を実施しており、「地域社会の指導的役割を果たし、地域住民に力を与え、地域社会の変化を促すサービスの地域プロバイダーである」という役割を CAT の実施を含めて体現していると言える。

5. 事例：エルシー・ホワイトリー・イノベーション・センター (EWIC)

5.1 取組の経緯

ハリファクス (Halifax) は、カルダデールの中核都市であり、かつては布地貿易の中心地であった。しかし、多

表 4-2 カルダデールにおける主な CAT 事例

対象資産	委譲先	契約年	契約期間
Hanson Lane Enterprise Centre	Halifax Opportunities Trust (HOT)	2002年	125年 (当初25年)
Elsie Whitely Innovation Centre	Halifax Opportunities Trust (HOT)	2007年	25年
Hebden Bridge Town Hall	Hebden Bridge Community Association (HBCA)	2010年	125年 (当初40年)
Hebden Bridge Picture House	Hebden Bridge Town Council	2012年	125年
Land of Great Rock and Charlestown	Blackshaw Palish Council	2012年	自由保有権
Centre at Threeways	Centre at Threeways	2013年	終了 (2020年に返還)
Thomas Street (Orange Box)	The Square Chapel Trust	2013年	終了 (2018年に返還)
Youth House	Hebden Bridge Light Opera Society	2013年	終了 (2019年に返還)
Piece Hall	Piece Hall Trust	2013年	125年
Birks Court	Calder Valley Community Land Trust (CVCLT)	2015年	自由保有権
Sowerby Bridge Fire & Water	Sowerby Bridge Fire & Water Limited	2016年	125年
Field Lane Community Centre	The Space @ Field Lane Group	2017年	125年
Forest Cottage & Four Fields Site, Ovenden	OSCA	2018年	125年
Luddendenfoot Civic Institute	Luddendenfoot Community Association	2019年	125年 (活動停止中)
Northoram Tennis Courts	Trustees of Northoram Tennis Club	2020年	50年
Todmorden College	Todmorden Learning Centre and Community Hub (TLCCH)	2021年	125年
Heptonstall Museum	Friends of Heptonstall Museum (FOHM)	2023年	125年



写真 5-1,2 EWIC 改修前（外観・内観）、写真 5-3,4 EWIC 改修後（外観・内観）（写真提供 HOT）

くの工場が閉鎖され、廃墟は時に反社会的行為の巣窟となり、治安悪化の一因となっていた。エルシー・ホワイトリー氏によって利用されていた工場も同様だったが、2002 年、カルダデール・カウンシルとヨークシャー・フォワード（Yorkshire Forward）によって買収され、その 2 年後にさまざまなパートナーから 500 万ポンドを超える投資がなされた。結果、廃工場を再興する取組が始まり、2007 年に EWIC は人々が集うイベントスペースや、若いクリエイターたちが共同作業できるテナントスペースを備えたハブスペースとしてオープンした（写真 5-1,2）。

そしてテナントや地元の起業家を支援し、人々や地元の文化を奨励するコミュニティ・イベントを開催してきた。さらに、カルダデール・カウンシルが資金を提供し、EWIC が管理するクリエイティブ・プロジェクトは、カルダデール全体のクリエイティブ産業ネットワークの開発と運営に貢献し、域内投資を呼び込み、地元のクリエイティブ産業とデジタル産業の競争力を向上させている。現在では、若者の起業支援や地域活性化のハブとなる拠点となり、地域の課題であった若者の雇用にも貢献する場所となっている。

5.2 コミュニティ組織の概要

ハリファックス・オポチュニティーズ・トラスト（Halifax Opportunities Trust（以下、HOT））は、カルダデール全域で多文化で自立した活気あるコミュニティを作るために活動する登録慈善団体である。もともと政府出資のウェスト・セントラル・ハリファックス・パートナーシップ（West Halifax Partnership）が 2002 年に終了した際、その活動の一部を継続することを目的に 2000 年に設立された。繁栄する地域社会を作るために重要ととらえる、雇用、学習、ウェルビーイング、企業、包括的統合、そして子供と家族の 6 つの分野を主要な活動テーマとし、カルダデール内で 5 つのチャイルドケアセンターの運営や語学学習プログラム等の提供、若手起業家等のオフィス空間の提供、雇用支援など幅広い活動を展開し、2023 年時点で 21 周年を迎える。

2021/2022 年度の報告書によると、現在運営する二つのセンター（HOT, Hanson Lane Enterprise Centre（以下、HLEC））における起業家向けテナントの専有率は 97% とほぼ埋まっており、センター全体として 300 の雇用を

生んでいる。

5.3 CAT に関する自治体との契約内容

HOT は、カルダデール・カウンシルと 25 年の管理契約を結んでいる。管理費（家賃収入の 15%）を差し引いた利益は、ビルや地元企業へ再投資される。

5.4 CAT の評価

CAT に対する評価について、HOT、カウンシル、Locality に対し、これまでに 2011-12 年、2020 年（表 5-1）、2023 年にヒアリングを行っている。

CAT の評価について、2011-12 年調査時は、どのヒアリング対象者も、地域再生のための CAT に基本的に賛成であり、CAT の普及が進んでいると感じていた。特にカルダデールの場合は、自治体とコミュニティ組織それぞれが CAT の意義を認識し、その価値を共有していた。

2020 年調査では、HOT は福祉サービスの提供や地場産業の拠点センター運営で地域社会に継続的に貢献してきており、今後も CAT を活用した新たな資産運用を計画するなど、CAT の実績を経てなお CAT に価値を見いだしていた。自治体側も、域内で様々な CAT プロジェクトが実施され、英国内でも注目される先進事例が生まれるほど継続的に実績を積み上げていた。

一方、CAT に対する懸念については、2011-12 年調査時ですでに、CAT における資産委譲後の事業継続の難しさを双方に認識していた。コミュニティ側は自治体からの責任の押し付けを懸念し、自治体側はコミュニティ組織の実行力を懸念していた。

さらに 2020 年調査では、自治体側は、資産委譲後もコミュニティ組織への継続的なケアが必要であることや、予算配分が限られていることなどから、「政策の観点からは、CAT を常に優先させることはできない状況である」など、さらなる困難を抱えていた。

調査を通して、カルダデールでは、CAT 推進の背景にあるコミュニティによる自律的運営力の醸成が実現されている様子が CAT の意義の認識やさらなる実績へ向けた意欲などから確認できる。一方、この間の中央政府の予算削減等の影響が、自治体とコミュニティ組織間の関係や CAT の推進において出ているとわかる。自治体が躊躇なくコミュニティと協力できる環境づくりとしての中央政府の推進力とサポートが求められている。

表 5-1 ヒアリングより得られた各主体の CAT への評価

	コミュニティ組織 HOT	地方自治体 Calderdale Council	支援組織 Locality
CAT の評価	うまくいっている/満足	ケースによる ※複数事業を支援	重要である
課題		・長期的なサポート ・バランスの取れた予算 ・裁量	・時間がかかる ・投資が必要 ・サポートが必須
改善要望	契約期間の延長 ※現在は 25 年	コミュニティ側の管理スキルの向上 ※HOT は問題なし	自治体には CAT の独自の方針作成を進めてほしい ※Calderdale は策定済
困難	コミュニティ関連予算削減	コミュニティ関連予算削減	Localism に関する政府の言及不足 (位置づけが弱い)

(2020 年 1 月調査をもとに、筆者作成)

5.5 今後の展開

2023 年調査時点で、カルダゲール・カウンシルでは、新たな CAT 対象案件が公開されているが、この案件に HOT は関心を示し、CAT を行う方向で関係部署等と調整を進めている。

6. 事例（その他の CAT 事例）

6.1 事例調査から明らかになった傾向と実態

1) CAT に至る経緯

基本的には、自治体が CAT を行う意向を示した資産に対してコミュニティ側からの所有・管理の申請を受け付ける流れが基本となる。しかし実際には、事前に市民向けのフォーラムを開催する中で地元住民の意向を図る場合、図書館の統廃合などを目的として生まれる同一用途の余剰資産に対して一度に CAT を実施する場合、実績を積んだ特定のコミュニティ組織に対し行政側から打診する場合など、行政側から持ち掛けるケースと、反対に民間への売却等を目的とした資産処分計画に対し、地元住民から反対運動が起こり CAT で解決する場合、閉鎖された公的資産の活用を希望する住民側から CAT を持ち掛ける場合など、コミュニティ側から打診するケースの両方がみられた。

2) 契約内容

自治体側は、公的資産を完全に手放す自由保有権よりも長期の不動産賃借権を選択するケースが一般的である。この点は、特に規模の大きな資産を扱う場合においては自治体との連携関係を継続する意味でもコミュニティ側にも利点を感じる面があることがわかった。ただし、小規模な資産や、住宅等の新たな建築行為を目的とした土地を扱う場合などで行政との連携より裁量の自由度を優先したい事案においては、自由保有権をコミュニティ側が希望する場合があることもわかった。

3) 契約期間の設定

契約期間については、カルダゲール・カウンシルでは方

針内で基準を示しており、資産の規模に関わらず 125 年の不動産賃借権を選択するケースが多い。しかし、自治体側が将来的に民間事業者への売却や自治体自身による資産活用の将来的な可能性を残したい場合などは、20 年前後の短期契約を提示してくるケースもある。しかしそれはコミュニティ側にとっては資産価値が下がることを意味し融資を受ける際の弊害になるため、例えばクラウン・ストリートの事案では、最低 30 年、基本 50 年以上の期間をコミュニティ側は望んでいる。

なお、EWIC の事案では、現在 125 年の契約を希望しているが、当時 25 年契約でスタートした国の補助金が投入されたプロジェクトであることから、国と自治体との間での契約内容の変更手続きを行う必要がある。しかしその複雑な状況から進展が見られないまま、契約満了まで 7 年程となり、そのことが入居するテナントとの契約期間の設定にも影響するなど、CAT の契約期間の設定がコミュニティ側の資産運営上の課題にもつながりうるということがわかった。

4) 建物状況

基本的には公的資産の中でも余剰資産が対象となる CAT では、長年放置された傷みの激しい建物、旧式の電気・暖房設備や内装など、建物状況が良好でないケースも多い。加えて、地域住民が長年親しむ資産はグレード登録された歴史的建物である場合も多く、改修する上での制限があるケースも多い。

また CAT の意義の点からも、地域住民に広く利用されるコミュニティハブとなる可能性の有無は資産を評価する上での重要な判断基準の一つであることがわかった。実際、ラデンデンフットのコミュニティ・センターの間口の狭く高低差のある入口部分がアクセスの妨げになっていること、ヘプトンストール博物館の 1 階と 2 階部分が内部で行き来できない構造であること等が活用へ向けた課題のひとつに挙げられている。管理しうる建物規模、形状だけでなく、間口の広さ、高低差を含めたアプローチのしやすさ、回遊性など、改修で対応しきれない空間構成要素は、資産活用の可能性に関わるポイントである。

5) 組織体制

CAT による委譲先は、コミュニティ組織等と定義されているが、その形態は事業内容により戦略的に選択されている。特に、CAT 実施へ向けた資金調達、助成金獲得へ向け、慈善団体または準ずる組織であることにより申請できる助成制度の幅が広がる。そのため、調査対象内では特に慈善団体としての登録が困難な場合において、社会的活動を遂行するための事業活動が可能な社会的企業の法人形態であるコミュニティ利益組合 (community benefit society) を選択するケースが複数あった。登録においては事業計画をもとに審査されるが、事業性が優位であると判断される場合や、将来的な展開の具体性が

乏しいと判断される場合等は受理されないケースもあることがわかった。この点においては、長期的な見通しを担保しにくい CAT の性質からして、公益的側面と事業的側面のバランスを求められること、一方でハード改善が可能な規模の資金調達が必要であることなど、求められる要件をクリアする上でのハードルなど、複数あることがわかった。

なおその点において、EWICなどを管理するHOTは、当初EWICは慈善団体のHOTで、HLECはHLEC Ltd.を別途設立し別々に運営していたが、最終的にHOT enterpriseを新たに立ち上げ、HOTとHLECのCATの契約はHOTが自治体で行い、HOTからHOT enterpriseへサブリースをして、2施設の運営を担う形に至った。並行してHOTは慈善団体としての役割を維持し、慈善活動などの公益的側面と、事業運営というビジネス的側面の両輪を使い分けながら複数資産の管理、事業の運用を行うに至っている。

6) 運用の工夫

コミュニティの拠点となる場づくりの工夫として、多様な立場の人々に利用されるための視点が見られた。例えばヘプトンストール博物館では、博物館階下の空間を将来的に宿泊施設やカフェを、ファイヤー&ウォーターでは、芸術文化拠点を目指し、観劇ホール、舞台の設置、屋外テラス付きの飲食物販スペースといった収益事業も計画している。また建物改修プロセスも、中高年男性チームによる定期的なDIY活動機会の創出、地元大学の建築学生との連携による教育プログラムとしての位置づけ等を行うことで、プロジェクトに関わる人材の開拓へつなげている。加えて、トッドモーデン・カレッジ同様、カルダゲールでは数か所のみ^{注7)}の障がい者向けの更衣室付き洗面所の設置を計画しており、地元住民以外にとっても利用しやすい開かれた拠点づくりの工夫を行っている。

さらに、トッドモーデン・カレッジでは、コミュニティカレッジとして、環境意識の醸成を打ち出した取組を施設全体で行っている。施設内では、環境負荷の低い建材を利用した改修を計画し、それらを使用した環境教育を地元住民やリバプール大学の学生等へ向けて実施している。このアプローチは、CATにおいて運営面で課題の一つとなる建物のランニングコストの面における対策を取りながら、将来のコミュニティの意識をつくる教育活動の素材としても生かしている点が特徴的である。

7) CAT実施後の変化

フィールドレーン・コミュニティ・センターは、自治体管理時には建物内も暗く地域状況も治安が良好でなかったが、2016年にCATを実施後内装の改修とともに、地域住民が世代によらず集えるよう、教会の礼拝場、ダンスホール、ビンゴゲーム等の幅広いタイプのイベント等の施設利用、図書館サービスの一部機能代行、食事の提供等、地元住民が楽しめるサービス提供を実施した結果、屋外で

も運動をする子供が増えるなどCATを行った後の治安が改善を実感している。加えてセンターで行われるイベント運営に地元高校生が積極的に参加するなどの変化も、地域にとっては幅広い世代の担い手、人材の育成の観点からも大きな価値である。また、カルダーバリー・コミュニティ・ランド・トラストは、CATにより取得した土地に高齢者向け住宅の供給などの実績を積んできたことで、公益的な活動を通して地域からの信頼を育み、その結果行政からの資産活用に関する相談だけでなく、地元住民が扱いに困った個人資産のアフォードブル住宅としての活用相談等を持ち掛けられるといった新たな展開につながっている。

6.2 求められる改善点

CATに関して改善を求めたい点として調査で挙げられた主な点は以下の通りである。

1) 行政内の縦割りの解消、部署間連携の必要性、ビジョン共有の必要性

CATを実施するにあたり、特に契約内容をまとめるまでの過程において、行政との折衝が発生するが、コミュニティ組織は、事業計画の提出だけでなく、契約内容の交渉、助成金の申請、融資の獲得、必要に応じて組織登録手続きなど、様々な事務手続きを並行して行うことを求められる。しかし所管部署が異なる場合、事業計画内容やその背景、将来ビジョンが横断的に共有されていないことで、部署によって申請が通らなかつたり、相関関係がある手続きの場合、他の進捗が滞り影響するケースが複数あった。たとえ上層部とのビジョン共有ができていても担当レベルでの共有には至っていない場面も多く、事業の先に描くビジョンを共有することの必要性が挙げられていた。

2) コミュニティ組織への理解、評価の向上

英国で初のコミュニティ・アンカー方針を策定し、コミュニティ組織との連携を深めてきたカルダゲールであるが、コミュニティ・アンカーであるコミュニティ組織が、自治体ができないような資金を地域にもたらし、健康やウェルビーイング、環境を改善する社会サービスの提供を実現してきた貢献や組織に対する存在価値への理解が、依然として地域レベルでの浸透に至っていないことを課題として認識している。

なおこの点に対する改善策として、カルダゲール・カウンシルのボランティア・コミュニティおよび社会的企業 (Voluntary, Community and Social Enterprise (VCSE)) 戦略における必要な視点として、自治体とセクター共同でのビジョンの設定、カルダゲールのVCSEセクターが発展するための環境づくり、真剣なプロフェッショナルのパートナーとして扱われるようなカウンシルとの協働のあり方の提示など、VCSEの価値、役割、プロフェッショナリズムを確立することを挙げられた。^{注8)}

6.3 実現可能性につながるポイント

また、事業の実現可能性や継続性におけるポイントとして調査で挙げられた主な点は以下の通りである。

1) ガバナンス

CAT において、特に資金調達が必要で事業の継続に大きく左右するため、投資家等からの信頼の向上、組織としての価値の向上につながる、組織の管理体制の徹底、内部統制が実現できているというガバナンスの重要性を挙げる回答が最も多かった。

2) 取組の段階に応じた適材の確保

CAT は地域で親しまれた建物資産を活用するケースが多いこともあり、取組当初は地域への愛着や熱意が取組の推進力になる部分がある。しかし委譲に際しては、事業計画の立案、資金調達等の事務作業、専門的スキルを要する作業が、そして委譲後には継続的に建物等を管理・運営する日常的なメンテナンス業務等をこなす必要がある。取組の段階に応じて求められるスキルや役割が異なることを理解した上で、必ずしも同じ人間が長く活動に携わることによって、段階にあった適材をその都度確保していくことが事業を継続させていく上でのポイントとなる。

3) 信頼の構築

CAT はコミュニティ組織が主導して地域資源を活用する取組であり、幅広いステークホルダーによるサポートとそれが得られるような住民との日常的なつながりや関わりが基盤となる。地域への影響も少なからずあるため、管理・運営するコミュニティ側の責任も求められる。自治体の手続きプロセスを見ても多くの関係者と連携しながら進めていく側面がある。そのため、事業を進める上ではビジョンを共有した人との協力関係が不可欠であり、信頼関係の構築がポイントとなる。日頃から現場を訪れて住民に声をかけ、自身の活動の紹介を行ったり、住民個人から自治体からの相談まで協力することで築いた信頼により、自身の事業の推進の場面での協力・連携につながっている。

4) 行政との理解、共有、連携

6.2 求められる改善点で挙げたように、自治体内の連携や部署内共有などの課題がある一方、ボランティア部門と経済戦略部門の両方を一人のマネージャーが部門リーダーとして統括する状況にあることが、ポイントとして挙げられていた。カルダデール・カウンスルは規模が小さく人員が限られた自治体であることが理由であるが、そこがワンストップ窓口として機能することで調整が図られている。このようなボランティアと経済戦略の相反する側面を理解・把握しているカウンスル職員の存在が大きく、CAN の定例会議の場においてフラットな議論が実現しており、自治体-コミュニティ組織間の情報共有と対等な連携に寄与している。また、同様に、全国規模

のCATを含む地域コミュニティ政策関連事業に精通するLocality 職員の存在もコミュニティ組織、自治体職員双方にとっての相談窓口としてCATを取り巻くネットワーク全体の機能性に貢献していることも複数から回答を得られた。

7. 近年の動き

7.1 コロナ禍の影響

2020年からのコロナ禍の影響下、日頃から地域とつながりを持つコミュニティ組織の存在により緊急時においても生活インフラを早期に復旧できたことや、地域住民にとってのハブ機能を持つ拠点があることで社会サービスを供給することができたことから、コミュニティ組織や、特に人々が集まれる場所、距離を保てるオープンスペース、デジタルインフラの拠点となりうる図書館等、社会インフラのハブとなりうる地域に根差した拠点施設の価値が見直されている。2021年には『レベリングアップ白書 (Levelling Up White Paper)』^{文7)}において、地域社会構造となる施設のコミュニティ所有を推進する目的のコミュニティ所有基金 (Community Ownership Fund (COF))の創設や、低未利用の公有地のコミュニティによる再開発を容易にする政策が発表された。また、ハイストリートと呼ばれる街の中心地において小売業の低迷や店舗空室率が過去最高を記録する状況を受け、短期的視点で動く投資家などによる大規模民間事業者の開発よりも、コミュニティ所有による利活用の方が長期的に見た経済効果が高いとして、コミュニティ組織が買収 (buyout) を行えるような制度設計の政策提言もなされる^{文8)}など、コミュニティの能力を強化することによって長期的に社会的価値を生み出す戦略としての、コミュニティによる資産所有・管理を推進する動きが生まれている。

2023年時のヒアリングから得られた実際のコロナ禍を受けての地域活動の影響について、収益面では、ダンスイベント、演奏会、結婚式等の大人数を収容する催しによる会場使用料等の収益減少の影響が出た一方、オフィス利用についてはニーズが衰えず安定していたという回答だった。収益減少分は、国からの助成金支援によりコミュニティ組織の活動を継続できたという回答が複数あった。行った取組としては、ハード面では、建物の修繕やリモートワーク等新たなニーズに対応できる空間の改修などを、ソフト面では、ワクチン接種の場の提供、他団体と連携し自宅待機者への訪問や接触を続け、孤立や家庭内暴力などの課題の予防などを行い、公的サービス提供の役割を継続していた。結果として、他団体とのネットワーク強化、コミュニティ組織や地域拠点の存在の認知、新たな利用者の開拓へとつながり、コロナ禍以前と比較し、利用者の認知・利用は増えているという回答が複数得られた。

自治体側は、数年に一度の頻度で洪水災害が起こるカ

ルダデールにおいて、コロナ禍以前から災害時のコミュニティ拠点とその運営を行うコミュニティ組織の役割と重要性を認識しており、この点も、コミュニティ・アンカーとの連携を進める背景の一つと言える。

7.2 建物のエネルギー性能基準の引き上げとその影響

一方で、2023年1月の政府白書により、建物の第三者への賃貸の場合に、建物のエネルギー性能証明書（Energy Performance Certificate (EPC)）のA～Gまでである等級のうち求められる最低基準Eから、2027年から2030年までに段階的に最低基準をBまで引き上げる発表があった。現段階では法的要件ではないが、これにより地方自治体は公的資産の状態調査と性能を満たす投資を行う必要を迫られる。CATが行われる資産の多くが建物状態が良好とは言えず、その改修費がコミュニティ側に大きな負担になっている状況の改善が期待される一方、自治体にとってはCATを行う前の負担が大きく、「CAT自体の有用性は認識しているが、方針の見直しに着手している最中であり、現時点では慎重にならざるを得ない」^{注9)}という回答も得られ、今後のCATの動向に影響があるか注視したい。

8. まとめ

英国における過去約10年のコミュニティによる資産所有・管理やCATの展開については、中央政府のコミュニティ政策やそれに伴う予算削減等の影響がみられた。これにより、地方自治体所有の公的資産の売却も含めて見直しや、自治体-コミュニティ組織間の連携にも影響が出ていることがわかった。しかし近年のコロナ禍等の有事を経て、コミュニティ基盤の重要性や地域拠点の役割、コミュニティ・アンカーと呼ばれる地域の核となるコミュニティ組織の重要性が再認識されており、そのことがCATを含むコミュニティによる資産所有・管理の機運につながっている。

一方、初動期の資金調達をはじめとする継続的な運営へ向けた課題は続いているが、カルダデールのように、継続的に実績を重ねることや、並行して人的ネットワークの強化と連携を進めることで、自治体-コミュニティ組織が協働しながら政策策定や事業推進を図る環境ができることで、建物資産やコミュニティ組織の規模によらずに活かせる知識、経験、スキルが蓄積され、それらが地域の共有財産となって、新たなCATにつながる循環が生まれているともいえる。

今後日本も、英国同様公的資産について、コミュニティの能力を強化することによって長期的に社会的価値を生み出す戦略として、行政以外の主体による所有・管理の選択肢を持つ必要性やニーズが高まる可能性が考えられる。その点において、英国のコミュニティによる資産所

有・管理は、長期的にみれば、地域住民の主体的かつ自律的な地域運営につながる取組であることは、報告書やヒアリング調査からも示されている。ただし、公的資産の活用を、財政緊縮を理由に行う場合、行政側が長期的な視野に立った判断をすることが難しいという課題がある。また、事業を軌道に乗せ成果を上げていくには、コミュニティ側の組織体制や運営能力の向上、資金源、支援する多様な専門家や組織とのネットワーク、中央政府・地方自治体・地域コミュニティ間のバランスの取れた連携体制や整合の取れた制度設計などが必要となるため、日本での環境整備に向けては期間を要することを想定し取り組む必要がある。

ただし、困難はあるものの、取組を通じて公的資産などの地域に根差した拠点施設を中心としたコミュニティの構築や地域運営の環境がつけられることの価値は、コミュニティの自律を育むだけでなく、災害等社会サービスの供給やインフラの迅速な復旧といった地域防災力の向上等の側面からも認められ、日本での導入に向けた議論が望まれる。

<注>

- 1) 正式名称はカルダデール都市特別区カウンシル（Calderdale Metropolitan Borough Council (CMBC)）だが、自治体が通称を使用。
- 2) 保守党連立政権下で生まれたコミュニティ権の一つであるコミュニティ入札権は、民間資産も対象可能で、asset of community value リストに掲載することができる（5年）。オープン市場での入札となるが、地域コミュニティには優先的に入札できる猶予期間が設けられている（第一猶予は6週間、第二猶予（最終）は6か月）。
- 3) 英国の土地所有の権利において、不動産賃借権（リースホールド（leasehold））は期間限定での権利で、CATでは資産を99年など一定期間設けてリースし、契約期間ごとに更新する形をとる。自由保有権（フリーホールド（freehold））は日本における所有権に近い。その他、短期の契約形態（一時利用、テナント契約等）もある。
- 4) 2021年国勢調査によると、カルダデールの人口は206,600人（the Office for National Statistics (ONS) 国勢調査2021）。
- 5) 登録慈善団体（registered charity）、保証有限責任会社（company limited by guarantee）、コミュニティー・アマチュア・スポーツ・クラブ（community amateur sports club (CASC)）、コミュニティー・インタレスト・カンパニー（community interest company (CIC)）またはチャリティ・インコーポレーテッド・オーガニゼーション（Charitable Incorporated Organisation (CIO)）、コミュニティ利益組合（community benefit companies）、地方の町または小教区の協議会（Local town or parish council）。
- 6) カルダデールでは特に100年以上の契約期間の事案を厳密な意味でのCATとしているが、これは他自治体と比較して特徴的な点であるため、CATの厳密な数字の提示が難しいが、主なCATは20程度行われている。
- 7) Changing Places Toilets.orgによれば、2023年10月時点

で、カルダデール内では、ハリファックスに3か所、トッドモーデンに1か所、ブリッグハウスに1か所の計5か所である。(https://www.changing-places.org/)

- 8) 2023年10月14日(木)開催の会議に出席した際の内容に基づく。(出席者11名:カルダデールの各コミュニティ・アンカー組織の代表6名,カルダデール・カウンスル職員2名,Voluntary and Community Calderdale (VAC)メンバー1名,Locality1名,筆者)
- 9) 2023年10月18日(水)に行ったリーズ・シティ・カウンスルへのヒアリングによる。政府白書の影響はリーズに限ったことではなく、英国内の自治体に求められている対応である。

<参考文献>

- 1) DCLG: Making assets work: The Quirk Review of community management and ownership of public assets, DCLG, 2007
- 2) 牧野杏里: 英国のコミュニティへの公共資産委譲 (Asset Transfer) にみる市民主導型都市再生政策と取組, 日本都市計画学会都市計画論文集 47(3), pp949-954, 2012
- 3) 今井良広: 英国におけるアセット・トランスファーの政策的展開, 非営利法人研究学会誌, Vol.15, 2013
- 4) Briggs, A.: Community Asset Transfer in England, 2010 to 2017: Enabling Innovation for Positive Social Change Or Perpetuating Entrenched Social Inequalities?, University of Manchester, 2020
- 5) Nichols, G., Findlay-King, L., & Forbes, D.: The Community Asset Transfer of Leisure Facilities in the UK: A Review and Research Agenda. *Voluntas*, 31(6), 1159-1172. https://doi.org/10.1007/s11266-020-00263-0, 2020
- 6) Bruni, F. et al.: The Economics of Community Asset Transfers: An Economic Framework to define and measure Social Value in Community Asset Transfers, Power to Change, 2017
- 7) HM Government: Levelling Up the United Kingdom White Paper, HM Government, 2022
- 8) Plumb, N. et al.: Why now is the time for a High Street Buyout Fund, Power to Change, 2022
- Aiken, M., Cairns, B., Taylor, M. and Moran, R. (2011), Community organisations controlling assets: a better understanding. London: Joseph Rowntree Foundation
- Calderdale Council: Community Management of Assets Policy, Calderdale Council, 2014
https://new.calderdale.gov.uk/sites/default/files/2023-05/Community%20Management%20of%20Assets%20Policy.pdf
- Calderdale Council: Community Management of Assets Procedure, Calderdale Council, 2014
chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/
https://new.calderdale.gov.uk/sites/default/files/2023-05/Community%20Management%20of%20Assets%20Procedure.pdf
- Elsie Whiteley Innovation Centre, Elsie Whiteley Innovation Centre website [online], 2012
Available at: http://www.innovationhalifax.net/, [Accessed 14 July 2012]
- Locality: In community hands: Lessons from the past five years of Community Asset Transfer, London: Locality, 2020
- Locality: We Were Built for This, Locality, 2020