

研究助成実施報告書

助成実施年度	2021 年度
研究課題（タイトル）	都市における創造産業をめぐるジェントリフィケーションへの対応 についての研究——創造地区のガバナンスを中心に
研究者名※	渡部 薫
所属組織※	熊本大学 大学院人文社会科学研究部 教授
研究種別	研究助成
研究分野	都市政策、都市経済
助成金額	135 万円
発表論文等	

※研究者名、所属組織は申請当時の名称となります。

() は、報告書提出時所属先。

大林財団2021年度研究助成実施報告書

所属機関名 日本経済大学（熊本大学より移動）

申請者氏名 渡部 薫

研究課題	都市における創造産業をめぐるジェントリフィケーションへの対応についての研究——創造地区のガバナンスを中心に
<p>（概要）本研究は、都市再生の推進において重要な要素である創造産業を保護するためにジェントリフィケーションに対してどう対応するかを問うものであり、そのために英国での対応方法を対象に、創造地区を中心に調査、分析を行った。成功している対応方法は、場所に立脚した支援方法と言われる環境整備とアフォードブルな事業／作業空間の提供支援を中心とするものである。行政は、そのような取組みのために、例えば、Creative Enterprise Zones のような地区的な制度的枠組みを設定し、具体的な取組みのメインアクターとなる民間団体を主に施設の提供、アセット・トランスファー等の方法で支援する。メインアクターは多くの場合社会的企業が担うことになるが、自治体等から低廉に取得した不動産をベースに創造産業事業者に事業／作業空間や必要な施設を提供する。彼らは、営利的側面において保有する不動産をベースに開発を行い、獲得した開発利益をアフォードブルな事業／作業空間の提供を中心とするアーティストや創造産業事業者への支援活動に再投資する。</p>	

1. 研究の目的

(注) 必要なページ数をご使用ください。

本研究では、都市変容の波の中で現れるジェントリフィケーションという現象への「向き合い方」について追究することを目的として、その渦中にある創造産業に焦点を当て、英国の都市を事例として、影響も対応の仕方も顕著に現れている創造地区に関わる対応を中心に分析を行う。本研究の核心は、都市更新の推進者でかつジェントリフィケーションへの対応も担当する政策サイドにおいても、創造産業自体においても抱えるジレンマにどう対応することができるかを問うものであり、この問いに答えることを研究全体の目的とする。なお、研究の途上で行政の関与の仕方が難しいこと、それに代わって、民間の役割が非常に大きいことが確認され、とりわけ焦点となる英国の事例においては社会的企業の役割の重要性が見出されたため、目的を多少修正し、創造地区という枠組みを超えてその可能性に目を向けることになった。

2. 研究の経過

(注) 必要なページ数をご使用ください。

- ◆創造産業とジェントリフィケーションについての研究の整理
- ・創造産業とジェントリフィケーションとの関係については、本研究に着手する以前から Zukin の研究を始めとした先行研究を予め押さえていたが、改めてこのテーマについて研究論文や事例資料を収集した。しかし、研究論文にしても事例資料にしてもこのテーマに関連するものは少なく、とりわけ書籍類は非常に限られていたため多くの情報・知見はネット上等の資料に頼ることになった。
 - ・本研究の重要な対象となる創造地区について、収集した研究論文や事例資料により類型化し、それに基づき、創造地区の形成過程における行政の関与の仕方、地区のガバナンスのあり方、類型ごとのジ

ェントリフィケーションへの対応と現れた状況について分析を行った。行政の関与の仕方が難しいこと、それに代わって、民間が関与する余地が大きいことが確認され、とりわけ焦点となる英国の事例においては社会的企業の役割の重要性が見出され、創造地区という枠組みを超えてその可能性に目を向けるようになった。

◆2022年12月～2023年2月にかけて予定していた調査の延期

2022年9月に体調不良が起きたため、コロナ禍であることも危惧して12月と2月に予定していた調査を延期せざるを得なかった。そのため、研究自体が年度をまたぐことになった。

◆英国の研究者、自治体とのコンタクト

- 英国の研究者として、予定していた経済地理学者の Andy Pratt、社会学者の Peter Campbell に加えて、住宅政策研究者の Christine Whitehead、リヴァプール市役所にコンタクトを取ることで、英国で展開しているジェントリフィケーションに関わる政策についての最新の情報を得ることによって、研究の焦点や対象について修正を行うことになった。
- まず、英国の研究者及び自治体の文化政策担当者からの情報・示唆及びそこから自分自身の情報収集・資料収集、収集した情報・資料の分析によって、上述したジレンマに対する政策側のスタンスは思ったよりも単純化できるものであり、創造産業は都市再生にとって重要な存在であり、これを維持するためにアーティストや創造産業事業者が仕事しやすい環境やスペースの提供において支援するとして整理できるものと捉えた。
- この頃、英国の研究者等からの情報もあって、新たな政策や制度的枠組みとして、ロンドンで展開している Creative Enterprise Zone や主に商店街の再生等で使われてきた Business Improvement Districts の活用、民間の活動形態として Development Trust や Creative Land Trust について知ることになった。

◆3月及び6月の調査

- 英国調査は当初予定から遅れて、3月及び6月に行った。3月の調査は研究者のジェントリフィケーションに対する考え方、政策サイドの対応に対する評価等について議論を交えてヒアリング（上述の Whitehead 及び文化政策研究者 Chris Bailey）するのをメインに一部事例調査（リヴァプール、ロンドン・ホクストン地区）を行い6月の調査で本格的に事例あるいは活動について情報収集及びヒアリングを行った（研究者へのヒアリングは地域経済研究者 Pete Tyler, 事例調査地はヨーク、リヴァプール、マンチェスター、ブリストル、ロンドン・ハックニー区及びハムレット区）。

3. 研究の成果

（注）必要なページ数をご使用ください。

1. 創造産業を取り巻くジェントリフィケーションの状況と政策サイドの基本的スタンスについて

- 政策側は、基本的に時代の変化、都市の変容に合わせて都市機能の更新を図ることは重要な役割であり、そのための都市整備、都市再生の推進をすることで、不動産価格や賃料の上昇を招くことは、副次的作用として避けられないと見ている。しかし、ジェントリフィケーション、すなわち、それによって創造産業の存立を脅かすことは本意ではない。そのため、政策的には、都市再生にとって重要な存在である創造産業を活用する形で都市再生政策を進める一方で、創造産業をサポートする政策をとることで、都市再生と創造産業の発展の両立を図っている。
- ジェントリフィケーションへの対応において重要な焦点となるのが創造地区での対応である。ジェントリフィケーションによる創造産業への影響は、とりわけ創造地区と言われる創造産業が一定の集積を持っている地区において現れやすい。創造産業の集積があることで魅力的な地区として評価

され不動産投資の対象となることでジェントリフィケーションが起きやすいのである。それによって、創造地区ではアーティストや創造産業事業者が地区内に居続けることが難しくなる。

- 創造地区では、多くの場合ジェントリフィケーションに対して適切な対応ができていない、そのため創造地区として崩壊してしまう、あるいは、地区自体が移転してしまうケースも見られる。行政は、公民パートナーシップも含めて、創造地区内においても都市再生を優先して基本的にジェントリフィケーションに対する対応は弱い。中心的なガバナンスの主体が存在しない地区では、当然ジェントリフィケーションへの対応もなく、創造地区の魅力のためにジェントリフィケーションは進行する。そのような中で、英国においては、社会的企業が創造地区においてガバナンスを行なっている、少なくとも中心的なアクターとして活動しているケースにおいてジェントリフィケーションに対して有効な対応が見られた。

2. 地区政策をはじめとする英国での様々な取組み

以上において、ジェントリフィケーションに対する政策サイドの基本的姿勢と創造地区の状況及びそこでの対応について得られた知見を論じてきたが、ここからは、より具体的に都市再生を推進しつつも創造産業を守り発展させていくための対応方法について得られた知見を論じていく。そのため、英国での取組みに焦点を当てる。英国は研究者自身が長年創造都市や創造産業について研究上関わってきた国であるため情報が得やすいということもあるが、創造産業を国策として後押しし研究や支援方法の検討も進んでいるからである。

- 対応方法は、基本的には環境整備とスペースの提供支援である。アーティストや創造産業事業者が仕事しやすい環境を整備しスペースの提供において支援することである。場所に立脚した支援方法（**place-based approach**）と言われている。他の方法としては、用途制限等の都市計画規制、家賃規制、家賃補助等がある。それぞれ一定の有効性は期待できるものの、都市全体に対して進める場合は、都市計画規制は都市再生を進める行政サイドとしてはそれこそ矛盾した政策であり、家賃規制や家賃補助は市場を攪乱するため思ったような効果は招きにくい。そのため、政策サイドは、創造地区等のガバナンスを担う社会的企業への支援を含めて場所に立脚した方法を取る傾向にある。それが一定の地区的範囲を持っている場合には、その中で用途制限や家賃補助等の手段を取ることもできる。また、民間が主体となった対応においても地域に根ざした活動団体を中心に場所に立脚した支援方法が多く見られる。
- この環境整備とスペースの提供支援を中心とした場所に立脚した方法に焦点を当てると、具体的な取り組みとしては、対象とする空間の範囲の大きさからマクロ、メゾ、ミクロの3つのレベルに整理することができる。
- マクロレベル

これは、行政区に基づく比較的広い範囲の地区を指す。この地区的範囲のため行政の関与が大きくなると考えられる。主なものとして **Creative Enterprise Zones** を上げることができる。

→ロンドン市で行われている取組みであり、ロンドンの地区レベルの再生において文化をその主導力として位置付けるものとしてロンドン市長の強い意向のもと2018年に始めたものである。第一段階として6つの地区が指定され合計して1,100万ポンドの補助金を大ロンドン庁（**Greater London Authority**）から得ている。指定された地区では、アーティストや創造産業事業者が持続的にアフォーダブル（価格的に手の届く範囲の）な作業空間（**affordable space to work**）を確保できることを目指す。そのために、行政（この場合、ロンドン特別区）は地域で活動するコミュニティ団体や地元

企業と地域パートナーシップを構築し、彼らと密接に連携して空いている事務所やアトリエ等の空間を確保し提供する。パートナーシップにおいては、必ずしも行政が主導するのではなく、社会的企業が中心的な役割を果たすケースも多い。また、地区の中には、家賃補助や作業空間確保のための助成金制度を設けているところもあるが、当然地区内に限定されている。

・メゾレベル

地区レベルの取り組みであり、多くは民間が主体となっている。**Baltic Triangle** のような創造地区も含まれている。ここでは、具体的な2つの取り組み事例を挙げる。

* Shoreditch～Hoxton 地区（イーストロンドン）

-このイーストロンドン地域における **Shoreditch** から **Hoxton** にかけての地区では、**Shoreditch Trust** という制度的にチャリティ団体の中に位置づけられる（社会的企業としても捉えられる）**Development Trust** が中心となってジェントリフィケーションへの対応を行なっている。この団体は、指定された貧困地区において実施される都市政策プログラムの **New Deal for Communities** という枠組みの中で該当地域の再生を目指して形成されたもので、この地域で急速に進むジェントリフィケーションへの対応を重要なミッションとした。ジェントリフィケーションへの対応のために、**Shoreditch Trust** は積極的に土地や建物を購入・開発し、一種のディベロッパーとして行動する。資金は、上述の都市政策プログラムから主に獲得し、また、土地はアセット・トランスファーという制度的方法によって自治体からの低額譲渡によって取得している。**Shoreditch Trust** は、商業的なディベロッパーとしての活動によって土地価格の上昇から利益を獲得し、他方で地域コミュニティやアーティスト、創造産業事業者の事業スペースや住宅の確保を支援する。

* Baltic Triangle

-**Baltic Triangle** は、リヴァプールの海沿いにある創造地区である。もともとは貿易港として発展してきたリヴァプールの歴史に関わる貿易製品の倉庫や捕鯨漁の拠点として使われてきたが、それらの産業の衰退とともに荒廃した地区となっていた。その後、残された倉庫等をアトリエ等の作業スペースに利用しようと、徐々に創造産業が集まるようになっていた。しかし、2000年を回る頃よりリヴァプール市の都市再生が進行するとともに土地価格、家賃が急速に上昇し、市内ではアーティストや創造産業事業者が作業空間を確保するのが難しくなった。そのような状況下で、2009年 **Baltic Triangle** を創造地区として維持・発展させ、多くの創造産業関係者の作業空間を確保するために、民間の主導により **Baltic Creative CIC** が形成される。土地はリヴァプール市等の公共の所有だったが、譲渡を受けている。**Baltic Creative** は社会的企業的一种である **CIC** であるため、一方で土地所有者であり不動産ディベロッパーとして不動産開発を行うが、他方でそれによって得た利益を **CIC** としてのミッションである地域の創造産業の成長を支えるために、創造産業事業者への事業空間の提供及び関連するサービスの提供という形で展開する事業に再投資する。**Baltic Triangle** 地区全体のガバナンスも **Baltic Creative** が中心となって行なっているが、リヴァプール市は行政として主に地区の環境の整備を行なっている。

・マイクロレベル

このレベルの取り組みは、多くの場合施設の提供を指す。アーティストや創造産業事業者の個別の作業スペース及びコミュニケーションのための共用空間の提供に加え、**Baltic Triangle** で見られたように、彼らに対して勉強会やセミナー等の学習・交流活動を展開している取り組みも多い。行政が直接関与しているケースもあるが、多くを占めるのは民間によるものであり、行政が関与する場合

はそれに対して、例えばアセット・トランスファーのような方法で支援する形になる。個別の事例では、マンチェスターの **Rogue** は元小学校の敷地と校舎を、ブリストルの **Spike Island** は旧工場と関連施設を、いずれも自治体から譲り受けている。創造産業に対しては、今や事業スペースの提供は英国全土で広範囲に展開されており、多くの民間営利企業も参加しているが、ジェントリフィケーションに対応する、すなわち低額家賃によるものは多くの場合 **Rogue** や **Spike Island** がそうであるように社会的企業が主体となる。ヨーク市では、やはり社会的企業が行政と連携して、市内の低利用の施設をリストアップしアーティストや創造産業事業者に提供する仕組みを検討している。

* Creative Land Trust

-以上のような地域における個別の取組みとは異なり、**Creative Land Trust** は、当面はロンドンを対象にしてはいるものの、特定の地区ではなくロンドン全体に関わる創造産業のアフォーダブルな作業空間の確保と提供を目的に2020年に設立されたチャリティ団体である。ロンドンでは家賃の上昇等によって創造産業においてアフォーダブルな事業/作業空間を確保することが難しく、それによって当該産業の起業を阻み、流出を促進している状況が背景にある。当面の目標として、2021-25年の5年間にロンドン中で1000の作業空間を提供することを目指している。そのために不動産の購入や長期賃借を進めているが、そこではアセット・トランスファーもしばしば採用している。不動産の獲得に際しては、資金的に大ロンドン庁、アーツカウンシル、その他フィランソロピー団体の支援を受けている。事業自体は具体的には個別の事業として個々に展開。

3. 社会的企業の役割、コミュニティの関わり

ジェントリフィケーションに対応する英国での様々な取組みについて場所に立脚した支援方法に焦点を当てて見てきたが、そこでは、マクロ、メゾ、ミクロの3つのレベルいずれにおいても社会的企業が重要な役割を果たしている。コミュニティが関わる場合も社会的企業という形をとる場合も多い。ここでは、そのケースも含めて社会的企業の役割や行政等との関係性について整理する。

・ 地区的取組みにおけるガバナンスの中心的存在

-創造地区を含めた地区的取組みにおいては、地域に拠点を置く活動団体が主要なアクターとなり、その中には企業も各種コミュニティ団体も含まれるが、社会的企業が主導的立場になることが多い。しかも、それら各種の活動団体が共同して地区の再生を目的とする団体を設立するケースも多く、その場合、社会的企業の形態になる。上述した **Shoreditch Trust** や **Baltic Creative** がそうであるが、ここでは **Hackney Wick & Fish Island Community Development Trust (HWFI CDT)** を取り上げたい。この団体が活動する地区は **Shoreditch Trust** に隣接しているもののより広範囲で、上述した **Creative Enterprise Zone** の一つである **Hackney Wick & Fish Island Creative Enterprise Zone (HWFI CEZ)** の地区に重なっている。HWFI CDT は、地域内に拠点を置く4つの社会的企業が共同して設立している。そのため、地域の企業や社会的企業、コミュニティ団体や行政、そして不動産所有者と密接な関係を持ち、そのようなネットワークの中心として数々の団体とパートナーシップを組み合わせながら事業/作業空間の提供を始めとする創造産業支援の取組みを推進しているのである。とりわけ注目されるのは、該当する地区の **Creative Enterprise Zone** である HWFI CEZ の展開において中心的な役割を果たしていることである。**Creative Enterprise Zone** は基本的には大ロンドン庁のイニシアティブで進められる行政の取組みであるが、活動主体としては民間団体にその推進役が期待されるのであり、この地区では HWFI CDT が担っているのである。

・ アセットベース

-ジェントリフィケーションに対応する社会的企業の活動は、多くの場合、アセットベースと言われる、何らかの方法で確保した土地や建物等の不動産をベースにして、その開発・管理運営を通じて、アーティストや創造産業事業者に事業/作業空間や必要な施設を提供する方法をとる。不動産の確保にあたっては、当然市場からの購入や長期貸借もあるが、アセット・トランスファーという手法で取得する 경우가しばしば見られる。これは、自治体等の公共機関が保有している不動産を市場価格あるいは賃料より低額で（多くの場合かなり低額で、場合によっては無償に近い形で）譲り受けることである。これによって、社会的企業の活動全体が支えられるとともに、アフォーダブルな賃料での施設の提供が可能になるのである。この手法で不動産を獲得した社会的企業はアセットロックという制約を受け、資産としての不動産の処分は制限される。

-英国では、ロンドンにとどまらず多くの地域で不動産価格や家賃の高騰ともいえるような上昇傾向が1990年代後半以降続いているが、アセットベースの方法により、そのような影響を回避している。しかも、自らが開発を行うことによって、高騰する不動産価格をむしろ活用して大きな利益（開発利益）を獲得することができるのである。もちろん、その利益は社会的なミッションを持った活動、すなわち、アフォーダブルな事業/作業空間の提供を中心とするアーティストや創造産業事業者への支援活動に再投資するのである。

• Development Trust, Community Interest Company

-英国では、社会的課題の解決に果たす社会的企業の貢献が拡大している。制度的に各種のものがあるが、地域の再生に関わる地区的な取り組みにおいては、Development Trust と近年では Community Interest Company すなわち CIC という形態が重要になってきている。Development Trust は、詳細な定義は省略するが、重要なのはコミュニティを基盤とし住民が運営する社会的企業であり、アセットをベースにした運営を行なっていることである。それに対して CIC は2004年に設けられた制度に基づく、名前に見るようにコミュニティの利益のために活動する社会的企業を指す。アセットをベースにしている点で Development Trust と似ているが、CICの方が社会的企業として利益の地域への還元を前提に、より柔軟に利益獲得を目指した企業活動を展開することが想定されている。ただし、Development Trust も実際には、上述した Shoreditch Trust やロンドンのテムズ川南岸地区で活動する Coin Street Builders に見るように、積極的に企業活動を展開することにより利益を獲得し、それを地域再生のために再投資する方法をとっている方が、ジェントリフィケーションへの対応、そして地区の再生においても成功を収めている。

4. 今後の課題

(注) 必要なページ数をご使用ください。

英国では、ジェントリフィケーションへの対応を含めた不動産価格の上昇等の問題に対して、ロンドンで最近開始された Creative Enterprise Zone のような新しい地区的取組みが増えてきており、社会的企業等の民間がメインアクターとなっている。一つの課題は、そのような地区的取組みでは、A. 自治体等の公共セクターやコミュニティ団体等と形成されるパートナーシップは具体的にどのように形成、運営、展開されているのか、B. どのような条件や制度的課題が現れているのかについて、具体的な事例を調査することで追究することである。もう一つは、社会的企業の地区的活動においてアセットトランスファーがキーとなっているが、これの具体的な実態について広範囲に事例を調べ分析し、日本に適用する場合の課題・条件等について追究することである。